

MARLUS

SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW

Bent Ole Gram Mortensen

Dansk regulering
af havvindmøller

Dansk regulering af havvindmøller

Bent Ole Gram Mortensen



Marlus nr. 403
Sjørettsfondet
Nordisk institutt for sjørett
Universitetet i Oslo

© Sjørettsfondet, 2011
ISSN: 0332-7868

Sjørettsfondet
Universitetet i Oslo
Nordisk institutt for sjørett
Postboks 6706 St. Olavs plass
N-0130 Oslo

Telefon: 22 85 96 00
Telefaks: 22 85 97 50
E-post: sjorett-adm@jus.uio.no
Internett: www.jus.uio.no/nifs

Redaktør: Postdoktor Alla Pozdnakova

Abonnement og løssalg: www.audiatur.no - post@audiatur.no

Trykk: 07 Xpress as

Forord

Denne artikel er resultat af projektet *Juridiske aspekter ved energi på havet*, der er lavet i regi af det overordnede projekt *Energi på havet*. Se www.energipaahavet.dk.

Forfatteren, Bent Ole Gram Mortensen, er ansat ved Juridisk Institut på Syddansk Universitet i Odense som professor i erhvervsreguleringsret, herunder især miljø- og energiret. Gennem ca. 15 år i universitetssektoren har Gram Mortensen publiceret en lang række bøger, bogkapitler, artikler mv. på dansk, engelsk og tysk.

Det primære forfatterskab vedrører reguleringen af energiforsyning med det primære fokus på dansk og EU-regulering. Emner som forsyningsvirksomheder generelt, forvaltningsret, markedsføringsret, standardisering og miljøret er dog også indgået i hans arbejde.

Han har før sin universitetskarriere erfaring fra advokatbranchen, det danske justitsministerium og oliebranchen (Maersk). For nuværende er han medlem af det øverste rekursorgan på energiforsyningsområdet i Danmark (Energiklagenævnet) og formand for Taksationsmyndigheden efter VE-loven for region Syddanmark.

Odense, august 2011

Bent Ole Gram Mortensen

Indhold

KAPITEL 1	7
1 INDLEDNING	7
1.1 Generelt om regulering af vindmøller	8
1.2 Politikken bag lovgivningen	10
1.3 Havvindmølleudbygning på europæisk plan	13
1.4 Formål og fokus	14
1.5 Metodiske overvejelser	16
KAPITEL 2	18
2 ETABLERING AF HAVVINDMØLLER	18
2.1 Statens højhedsret	18
2.2 Aktuelle havvindmølleparker	20
2.3 Planlægning	21
2.3.1 Særligt om landskabsmæssige hensyn	26
2.3.2 Forsøg og udvikling på havet	28
2.4 Tilladelses- og bevillingskrav	38
2.4.1 Forundersøgelsestilladelse	40
2.4.1.1 Udbudsregimet	42
2.4.1.2 Åben dør	52
2.4.2 Etableringstilladelse	57
2.4.3 Elproduktionstilladelse	60
2.4.4 Klager over afgørelser om tilladelser	64
2.4.5 Søkabler	66
2.4.6 Sø- og lysafmærkning	67
2.5 Miljømæssige forhold (VVM)	69
2.5.1 Miljøvurdering af havvindmølleparker	70
2.5.1.1 Tilladelseskravet	71
2.5.1.2 Projektændringer	73
2.5.1.3 VVM-redegørelsen	75
2.5.1.4 Høring	78
2.5.1.5 Omkostninger	79
2.5.1.6 Klageadgang	80
2.5.1.7 Særligt om opdeling af projekter i relation til VVM	80
2.5.2 Miljøvurdering af planer og programmer	82
2.5.3 Konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder	83

2.5.4	Grænseoverskridende forhold i øvrigt.....	84
2.6	Normer og nettilslutning.....	85
2.6.1	Typegodkendelse.....	86
2.6.2	Støj.....	88
2.6.3	Nettilslutning.....	90
2.6.4	Vindmøller som fast ejendom.....	95
2.7	Kompensationspligt ved etablering (fiskeri).....	96
2.8	Fortidsminder og historiske skibsvrag.....	98
2.9	Råstofindvinding.....	100
2.10	Dekommissionering.....	100
2.11	Værditabsordningen.....	102
2.11.1	Offentligt møde og anmeldelse.....	103
2.11.2	Opstillers forpligtelse.....	106
2.11.3	Den berettigede i forhold til erstatning.....	106
2.11.4	Erstatningsudmåling mv.....	107
2.12	Køberetsordningen.....	109
2.12.1	Omfang og konsekvenser.....	110
2.12.2	Møller omfattet af køberetsordningen.....	110
2.12.3	De købsberettigede.....	112
2.12.4	Procedure.....	114
2.12.5	Udbudsmateriale.....	114
2.12.6	Offentliggørelse.....	115
2.12.7	Prissætning.....	116
2.12.8	Krav til organisation.....	116
2.13	Garantiordningen.....	118
2.13.1	Garantiberettigede formål.....	118
2.13.2	Garantiberettigede møller.....	119
2.13.3	Modtagere af garanti.....	120
2.13.4	Garantiens størrelse.....	120
2.13.5	Løbetid og bortfald.....	121
KAPITEL 3.....		122
3	AFSÆTNING PÅ ELMARKEDET OG STØTTEORDNINGER.....	122
3.1	Tilskudsordninger for ældre havvindmøller.....	125
3.1.1	Vindmøller med nettilslutning mellem den 1. januar 2005 og til og med den 20. februar 2008.....	126
3.1.2	Vindmøller med nettilslutning i årene 2003-04.....	126
3.1.3	Vindmøller med nettilslutning i årene 2000-02.....	126
3.1.4	Vindmøller købt inden udgangen af 1999.....	

	(såkaldte eksisterende møller)	126
	3.1.5 Elværksfinansierede havvindmøller.....	127
	3.1.6 Aftagepligt	127
3.2	Tilskudsordninger ved statslige udbud	128
	3.2.1 Direkte driftstilskud.....	128
	3.2.2 Kompensation ved nedregulering.....	132
	3.2.3 Etableringsstøtte	133
3.3	Tilskudsordninger ved åben dør	134
	3.3.1 Direkte driftstilskud.....	134
	3.3.2 Indirekte driftstilskud	136
	3.3.3 Etableringsstøtte	136
3.4	Elproduktion og elmarkedet	136
	3.4.1 Afsætning på spotmarkedet.....	137
	3.4.2 Certifikatmarkedet.....	138
	3.4.3 Balancemarkedet og nedregulering.....	141
	3.4.4 Markedspris som afregningsteknisk begreb.....	141
	3.4.5 Skrotningsbeviser	143
3.5	Regulering af andre VE-teknologier på havet.....	143
KAPITEL 4		146
4	AFSLUTTENDE BETRAGTNINGER.....	146
	4.1 Støtte	146
	4.2 PSO-finansiering af støtten	150
	4.3 De statslige udbud.....	150
	4.4 Åben dør.....	152
KILDER MV.....		153
	Litteratur mv.	153
	Retsakter	156
	Internationale konventioner	156
	EU-ret	157
	Danske bestemmelser	158
	Danske domme	163
	Administrative afgørelser.....	163
	Politiske aftaler.....	165
	Forskrifter	166
STIKORD.....		167
SJØRETTSFONDETS PUBLIKASJONER		175

Kapitel 1

1 Indledning

Udnyttelsen af vedvarende energi (VE) er et område, der nyder stor politisk bevågenhed. Jævnligt kommer der politiske tiltag, der skal fremme udbredelsen heraf. En øget anvendelse af vedvarende energi er i Danmark såvel som i mange andre lande ét af virkemidlerne for dels at fremtidssikre forsyningssikkerheden, dels at varetage hensyn til klima og miljø, dels varetagelsen af de sekundære hensyn, der er tilknyttet produktion af vedvarende energiteknologier.¹ Vindmøller er en af de teknologier, der i Danmark har været benyttet mest til at fremme produktionen af vedvarende energi.

Vindmøller er imidlertid ikke altid en lige velkommen nabo. Det giver jævnligt anledning til lokal modstand, når der skal opstilles vindmøller på land. I visse tilfælde kan det medføre så stor lokalpolitisk modstand, at projekter må opgives. Der er derfor en vis interesse for at etablere vindmøller til havs, hvor der i sagens natur er færre naboer og desuden også i reglen bedre vind. Desværre er omkostningerne også højere.

Fordelene ved havvind har medført, at det gennem en årrække har været en del af den danske energipolitik at udnytte vindenergien på havet. Danmark har da også været pioner på havvindmølleområdet, og de to danske vindmølleproducenter Siemens og Vestas dominerer markedet for havvindmøller. Netop i denne artikels udgivelsesår er det 20 år siden, at Danmarks og verdens første havvindmøllepark (Vindeby) startede leveringen af elektricitet.

I Danmark har Klima- og Energiministeriet redegjort for de over-

¹ Om hensynene bag regulering af elforsyning se bl.a. Bent Ole Gram Mortensen: *Elforsyning - afvejning af hensyn til en sektor på vej mod det indre marked*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998, s. 17 ff.

ordnede mål i National handlingsplan for vedvarende energi i Danmark, juni 2010.² Særligt for udbygningen med havvindmøller er der i handlingsplanens side 104-106 redegjort for den forventede udbygning. Fra 661 MW havvindmøller i 2010 forventes kapaciteten at stige til 1.339 MW i 2020. Vindmølleindustrien har på baggrund af de nationale handlingsplaner for EU's medlemsstater regnet sig frem til, at der årligt i perioden 2010 til 2020 skal installeres 3.750 MW havvindmøller.³ Havvindmøller er således en teknologi, der i nærmeste fremtid må forventes at nyde stor fremme.

At gøre politikken operationel indebærer forskellige tiltag, som alle i et eller andet omfang bringer juraen på banen. Forenklet sagt fastlægger juraen rammevilkårene for udnyttelsesmulighederne. Dette arbejde vedrører netop disse rammevilkår.⁴

1.1 Generelt om regulering af vindmøller

Den primære regulering af udnyttelsen af vindenergi i Danmark findes i lov om fremme af vedvarende energi (VE-loven)⁵ med underliggende bestemmelser. Desuden reguleres en række mere specifikke områder af miljø-, plan- og byggelovgivningen. Havvindmøller er imidlertid ikke underlagt plan- og byggelovgivningen. De hensyn, der på land varetages af disse regelsæt, varetages i stedet gennem VE-lovens tilladelsessystem.

Hvor kommunerne er de centrale plan- og tilladelsesmyndigheder for vindmøller på land, er staten repræsenteret ved Energistyrelsen, den centrale myndighed for vindmøller på havet.⁶

Elektricitet, der er produceret på vindmøller, betragtes som vedvarende energi og falder ind under definitionen på VE-energi i VE-

² Pligten for medlemsstaterne til udfærdigelse af nationale handlingsplaner for vedvarende energi følger af VE-direktivets artikel 4.

³ Se http://www.windpower.org/da/aktuelt/aktuelt_i_vindmoelleindustrien/news_q1_2011/europaeisk_offshore_marked_paa_75_milliarder.html

⁴ Denne artikel er en udløber af projektet Juridiske aspekter ved energi på havet, der er lavet i regi af det overordnede projekt Energi på havet. Se www.energipaahavet.dk.

⁵ Lov nr. nr. 1392 af 27. december 2008.

⁶ Energistyrelsen hører under Klima- og Energiministeriet. Energistyrelsen varetager mange departementsliggende opgaver for ministeren.

lovens § 5, stk. 1, nr. 5, der meget enkelt definerer VE-elektricitet som elektricitet, »der fremstilles ved anvendelse af vedvarende energikilder.«⁷ Denne definition har sammenhæng med indberetningsbestemmelsen for VE-elproduktion i VE-lovens § 51 og den tilsvarende bestemmelse i elforsyningslovens § 59. Vedvarende energi omfatter dermed primært teknologi baseret på vindkraft, biomasse/biogas, solenergi, bølgekraft og vandkraft. VE-lovens § 2, stk. 2 breder yderligere definitionen ud ved i en ikke-udtømmende opregning tillige at medtage geotermisk energi. Men vedvarende energi er i VE-loven ikke afgrænset til disse teknologier, jf. f.eks. VE-lovens § 47, stk. 1, nr. 2, der mere generelt omtaler »andre vedvarende energikilder«. Det må antages, at VE-lovens anvendelse af begrebet »vedvarende energi« skal forstås i overensstemmelse med VE-direktivets⁸ definition »energi fra vedvarende energikilder«, der omfatter »energi fra vedvarende ikke-fossile kilder i form af: vindkraft, solenergi, aerotermisk energi, geotermisk energi, hydrotermisk energi og havenergi, vandkraft, biomasse, lossepladsgas, gas fra spildevandsanlæg og biogas«.

Det er karakteristisk for lovgivningen, at den synes at forudsætte, at vindmøller tilsluttes til elnettet. Vindmøller anses dermed for kraftværker, hvilket er i overensstemmelse med de teknologiske fakta. Det forhold gælder også vindmøller på havet. Havvindmøllernes energiproduktion ilandføres aktuelt som elektricitet. Selv om det teknisk nok er muligt at ilandføre den indvundne energi som f.eks. brint, har muligheden ikke været benyttet. Som kraftværksteknologi er vindmøller tæt forbundet med hele reguleringen af elforsyningsområdet. De centrale bestemmelser om vindmøller i VE-loven fandtes da også tidligere i elforsyningsloven.⁹ Det er imidlertid ikke i VE-loven et krav i forbindelse med etablering af havvindmøller, at de tilsluttes elnettet. Ønsker en opstiller af havvindmøller f.eks. at ilandføre den indvundne energi som

⁷ En tilsvarende definition anvendes i elforsyningslovens § 5, nr. 17.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF.

⁹ Lovbekendtgørelse nr. 516 af 20. maj 2010 om elforsyning.

brint, stiller loven sig ikke i vejen herfor. Om ministeren ønsker at give tilladelse hertil, er et andet og politisk spørgsmål.¹⁰ Den nugældende planlægning synes udelukkende at forudsætte ilandføring som elektrisk energi. Det er da også i overensstemmelse med almindelig praksis.

1.2 Politikken bag lovgivningen

Energiområdet i Danmark er generelt præget af brede politiske forlig.¹¹ Traditionelt indgås der mellem størsteparten af Folketingets partier et energipolitisk forlig, hvorefter forliget bliver udmøntet gennem én eller flere (ændrings)love. Dette er også tilfældet for reglerne for havvindmøllers vedkommende.

Denne konsensuspolitik medvirker til en vis stabilitet i lovgrundlaget, også selv om der sker et regeringsskifte. Ikke desto mindre sker der hyppigt ændringer i lovgrundlaget på energiområdet. Det skyldes den store politiske bevågenhed i forhold til energiområdets centrale betydning for fire centrale politiske områder: Klima, miljø, forsyningsikkerhed og konkurrenceevne. Desuden medfører behovet for at implementere EU's energiregulering i dansk ret løbende en del ændringer.

Energipolitikken er bl.a. præget af målsætninger om fremme af vedvarende energi som et led i udfasning af fossile brændsler. Af den seneste store energipolitiske aftale (2008-aftalen)¹² fremgår en målsætning om, at VE-andelen af bruttoenergiforbruget i 2011 skal være nået op på 20 %.

Målsætningen synes opnåelig. Af energistyrelsens hjemmeside (www.ens.dk) fremgår, at VE-andelen af det endelige energiforbrug for 2009 var 19,7 %, mens VE-andelen af den samlet elforsyning var 27,4 %.

¹⁰ Allerede fordi pristillægget efter VE-lovens kapitel 6 forudsætter nettilslutning, er det tvivlsomt, om en opstiller skulle finde det hensigtsmæssigt ikke at tilslutte vindmøllen til elnettet.

¹¹ De politiske aftaler er tilgængelige på Energistyrelsens hjemmeside www.ens.dk.

¹² Aftale af 21. februar 2008 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance om den danske energipolitik i årene 2008-2011.

2008-aftalen må forventes afløst af en ny aftale i løbet af 2011 eller snarest herefter. Hvornår, dette vil ske, er forbundet med en vis usikkerhed. Efter et valg i september 2011 er der sket et regeringsskifte, og valgets sene placering kan i sagens natur – konsensuspolitik eller ej – få indflydelse på især tidspunktet for indgåelse af en ny politisk aftale.

Den danske regerings vision, som den kommer til udtryk i *Energi-strategi 2050*, er på lang sigt helt at udfase fossile brændsler. I denne anføres det, at havvindmøller *formodentlig* vil få central betydning, selvom havvindmøller aktuelt har højere produktionsomkostninger end landvindmøller. Konkret bliver regeringen dog kun frem til 2020, hvor der planlægges med yderligere 1.000 MW havvindmøller.¹³

De energipolitiske målsætninger for fremme af havvindmøller og anden VE-teknologi er delvis initieret af Danmarks forpligtelser i forhold til omverdenen. Af EU's klima- og energipakke fra december 2008¹⁴ fremgår, at andelen af VE i Danmark skal være 30 % af det endelige energiforbrug i 2020. På EU-plan er der også et vist fokus på havvindmøller som bidrag til at nå de overordnede mål for VE-udbygningen.¹⁵ Det er dog primært op til medlemsstaterne at fastlægge, hvorledes målopfyldelsen skal ske.

Det primære regelsæt, der regulerer havvindmøller, er som ovenfor omtalt nu VE-loven. Den er en delvis udmøntning af en energipolitisk aftale af 21. februar 2008 mellem hovedparten af Folketingets partier for perioden 2008-2011.¹⁶ VE-lovens § 1 indeholder følgende formålsbestemmelse:

¹³ Når der tales om regeringen, menes der den ved manuskriptet siddende regering bestående af Venstre og Det konservative Folkeparti. Der skal udskrives valg i løbet af 2011 i Danmark, og det er dermed ikke sikkert at den nuværende regering fortsætter.

¹⁴ Byrdefordelingen fremgår af bilag 1 til VE-direktivet – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF.

¹⁵ Kommissionen: Offshore-vindkraft: Nødvendig indsats for opfyldelse af de energipolitiske mål for 2020 og derefter, KOM(2008) 768 endelig.

¹⁶ Aftale af 21. februar 2008 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance om den danske energipolitik i årene 2008-2011. Kun partiet Enhedslisten og de oversøiske mandater stod uden for 2008-aftalen, hvilket er helt sædvanligt for politiske aftaler på energiområdet.

§ 1. Lovens formål er at fremme produktion af energi ved anvendelse af vedvarende energikilder i overensstemmelse med klima- og miljømæssige samt samfundsøkonomiske hensyn med henblik på at nedbringe afhængigheden af fossile brændstoffer, sikre forsyningssikkerheden og reducere udledningen af CO₂ og andre drivhusgasser.

Stk. 2. Loven skal særlig medvirke til at sikre opfyldelse af nationale og internationale målsætninger om at forøge andelen af energi, som produceres ved anvendelse af vedvarende energikilder.

Anvendelsen af vedvarende energi er dermed et instrument til at varetage de sædvanlige energipolitiske hensyn til forsyningssikkerhed, miljø og klima. I udtrykket »i overensstemmelse med klima- og miljømæssige samt samfundsøkonomiske hensyn« ligger, at der skal ske en afvejning. Hvorledes de samfundsøkonomiske hensyn skal afvejes mod de øvrige hensyn specificeres ikke nærmere i lovteksten eller bemærkningerne. Det er dog en helt sædvanlig afvejning, og uanset om udtrykket fandtes i loven, vil det samfundsøkonomiske hensyn naturligt indgå i den politiske beslutningsproces, herunder i ministerens administration af statens højhedsret, jf. nedenfor under afsnit 2.1.

Det er ganske sædvanligt, at energilovgivningen i Danmark eksplicit anfører det samfundsøkonomiske hensyn. Det fremgår således af § 1, stk. 1 i såvel elforsyningsloven, naturgasforsyningsloven¹⁷ og varmforsyningsloven.¹⁸

Bestemmelserne i VE-loven omfatter bredt vedvarende energi, men har dog sin tyngde på vindmølleområdet. Havvindmøller er særskilt reguleret af kapitlerne 3 og 5 og omfattes tillige af nogle af de mere generelle bestemmelser.

Størsteparten af havvindmøllereglerne i VE-loven er videreført fra elforsyningsloven. Selve anvendelsen af statslige udbud, der stammer

¹⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1116 af 8. november 2006 om naturgasforsyning.

¹⁸ Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 om varmforsyning.

fra elreformaftalen fra 1999,¹⁹ blev første gang omsat til konkrete mål-sætninger med en politisk aftale fra 2004,²⁰ der omfattede udbud af 2 havvindmølleparker på hver 200 MW. 2008-aftalen indeholdt yderligere 2 gange 200 MW, der evt. kunne udbydes som én park, hvilket skete med Anholt-projektet. Den primære del af havvindmølleudbygningen beror således på løbende politiske aftaler.

1.3 Havvindmølleudbygning på europæisk plan

Havvindmølleudbygningen har hidtil været yderst begrænset. Kun i få lande er der sket en udbygning, og kun i Østersøen og Nordsøen er der hidtil sket en nævneværdig udbygning. Det er i de områder, hvor det største potentiale findes.²¹ Udbygningen må dog forventes at ville accelerere. Især Storbritanniens bebudede omfattende udbygning, der delvist allerede er igangsat, vil i de kommende år kunne få generelle indvirkninger ikke blot for det britiske elmarked, men også for dem, der ønsker at opstille havvindmøller. Der kan således komme et øget efterspørgselspres på forskellige led i værdikæden, der igen kan påvirke omkostningsniveauet, både for opstiller og for de stater, der via tilskud søger at fremme opstillingen af havvindmøller.

Energistyrelsen forventer på baggrund af især de britiske ambitioner, at offshore vindmølleparker frem til 2020 »fortsat vil være sælgers marked«.²²

1.4 Formål og fokus

Fokus i dette arbejde er rettet mod udnyttelse af vindenergi på havet. Dette fokus skyldes, at vindmøller for tiden er den primære teknologi

¹⁹ Aftale af 3. marts 1999 mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti om en reformlov for elsektoren.

²⁰ Aftale af 29. marts 2004 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne vedr. vindenergi og decentral kraftvarme mv.

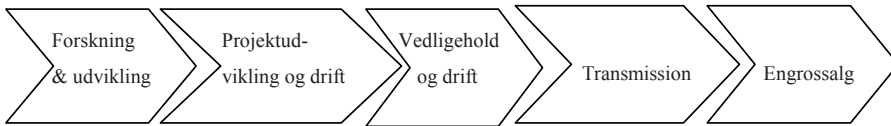
²¹ Se Kommissionen: Wind energy developments and Natura 2000, oktober 2010, afsnit 4.3.1.

²² Energistyrelsens notat af 15. juni 2010: Bud på bygning af Anholt Havvindmøllepark – konsekvenser og alternativer, s. 6 f.

til udnyttelse af energi på havet. Ingen andre teknologier som f.eks. bølge- eller tidevandskraft har pt. opnået en tilstrækkelig modenhed til at være aktuell i en større markedsmæssig sammenhæng. I afsnit 4 redegøres der dog kortfattet for, hvorledes andre VE-teknologier på havet reguleres.

De regelsæt, der her behandles retter sig primært mod det led i værdikæden, der kan betegnes som etablering af produktionsanlæg. Enkelte andre dele af værdikæden behandles også. Det gælder således driftsdelen for så vidt der her ydes et offentligt driftstilskud.

Værdikæden for havvindmøller kan kort fremstilles som følger:



Værdikæden kan forlænges med distribution og salg. Denne del af værdikæden har havvindmøller dog til fælles med andre elproduktionsformer, hvorfor det ikke medtages i dette arbejde. Et særligt element er dekommissionering, der kort behandles i dette arbejde.

Vindenergi og andre VE-teknologier er i dag primært reguleret af VE-loven, hvis definition i § 2, stk. 2 på vedvarende energi ikke overraskende omfatter vindkraft, jf. ovenfor. VE-loven omfatter såvel land- som havvindmøller, idet lovens § 3, stk. 1 fastlægger den territoriale udstrækning af loven til land- og søterritoriet og den eksklusive økonomiske zone (200 sømilegrænsen, jf. nedenfor).²³

²³ Det har hidtil ikke været relevant at etablere vindmøller uden for den eksklusive økonomiske zone. Skulle der senere blive etableret en eller flere vindmøller på kontinentalsokkelområdet, f.eks. i forbindelse med olieindvindingsplatforme, vil disse ikke være omfattet af VE-lovens regler. Det samme gælder andre VE-anlæg, f.eks. bølgekraftanlæg. Højhedsretten på kontinentalsokkelområdet reguleres af kontinentalsokkelkonventionen af 29. april 1958. Se tillige lov nr. 1101 af 18. november 2005 om kontinentalsoklen (kontinentalsokkeloven).

VE-loven er dels udtryk for en videreførelse af tidligere bestemmelser, dels udtryk for nye tiltag. Med denne fremstilling tilstræbes det at samle fremstillingen af de gældende offentligtretlige rammebestemmelser for havvindmøller.

Begrebet vindmølle er ikke defineret i VE-loven. I Energinet.dk's tekniske forskrift 3.2.5 for vindkraftværker større end 11 kW er en vindmølle dog defineret som »et system, der producerer elektrisk effekt ved hjælp af vind« (det vil sige, at den kinetiske energi i vinden omdannes til elektricitet). Der henvises til den internationale standard IEC 60050-415-01-02.

Begrebet havvindmølle er ikke defineret i VE-loven, men dog anvendt i §§ 21, 22 a og 36 samt overskriften til kapitel 5, ligesom begrebet havvindmøllepark er anvendt i §§ 30-32, 34-35 og 37. Havvindmøllebegrebet er dog defineret som »en vindmølle, der er opstillet på søterritoriet eller i den eksklusive økonomiske zone« i § 1, stk. 2, nr. 1 i bekendtgørelse nr. 1063 af 7. september 2010 om nettilslutning af vindmøller og prisafregning for vindmølleproduceret elektricitet m.v. (vindmøllebekendtgørelsen).

Anlæg, der er landfaste, f.eks. ved placering på et dertil etableret dige er næppe at betragte som et elproduktionsanlæg på havet. Det blev antaget af Energistyrelsen i dets godkendelse af 19. juli 2002 af 8 vindmøller på havet ved Rønland, j.nr. 5337-0022.

Kommercielle vindmøller benytter i dag elektricitet som energibærer. Dermed indgår vindmøller som elproduktionsanlæg på linje med andre mere konventionelle anlæg og omfattes tillige af de mere generelle regler i elforsyningsloven.²⁴ I de relevante afsnit redegøres der kort for sammenhængen med elforsyningslovens bestemmelser.²⁵

²⁴ Lovbekendtgørelse nr. 516 af 20. maj 2010 om elforsyning med senere ændringer.

²⁵ For en nøjere gennemgang af elforsyningslovens bestemmelser, henvises der til Bent Ole Gram Mortensen: *Elforsyningsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004 og Bent Ole Gram Mortensen: *Elforsyning, -handel og -produktion* i Ellen Margrethe Basse (red.): *Miljøretten 6. Energi og klima*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.

Formålet med denne fremstilling har været tvedelt. For det første har det været ønsket at komme med en samlet fremstilling af rammevilkårene specifikt for havvindmøller. For det andet ønskes gennem en behandling af de gældende rammevilkår for havvindmøller at identificere eventuelle problematiske områder. Hermed tænkes på forhold, der ikke understøtter hensigten med bestemmelserne, eller som på anden måde kan ses som en barriere for gennemførelse af de politiske målsætninger. Det er ikke tanken med dette arbejde at komme med egentlige retspolitiske løsningsforslag.

1.5 Metodiske overvejelser

Dette arbejde er i sit udgangspunkt et klassisk retsdogmatisk arbejde, hvor det har været hensigten at afdække og analysere den gældende retsstilling. Dette er sket gennem studier af retsgrundlaget, retspraksis, administrative afgørelser og litteratur. Den juridiske litteratur har ikke været inddraget i større omfang, selv om dens værdi som retskilde anerkendes.²⁶

Med henblik på at identificere særlige problematiske områder i forbindelse med lovgrundlaget har der som led i en aktørundersøgelse været rettet henvendelse til en række centrale aktører på energiområdet. Det drejer sig om brancheforeninger, myndigheder, vindmølleproducenter og virksomheder og organisationer, der ejer og driver havvindmøller. Det har medført en række interviews samt skriftlige svar på baggrund af en række skriftligt formulerede spørgsmål, der også som interviewguide har ligget til grund for de gennemførte interviews.

Det har været tilstræbt i interviewene og spørgeskemaerne ikke at afæske en stillingtagen til konkrete problemstillinger. Dette har været et bevidst valg for ikke at »fastlåse« meningsudvekslingen på baggrund af de interesser, der naturligt præger de organisationer, som de interviewede har været ansat i. I stedet har det været tilstræbt at identificere

²⁶ Peter Blume antager, at »Systematiseringen og analysen er en af årsagerne til, at den retsdogmatiske litteratur i sig selv kan få retskildemæssig værdi«. Se Peter Blume: Juridisk metodelære, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009, s. 161.

problemområder.

Ligeledes vil den enkelte organisations svar ikke blive omtalt i dette arbejde. Svarerne er udelukkende indgået som baggrundsmateriale for identifikation af problemområder.

Kapitel 2

2 Etablering af havvindmøller

Moderne vindmøller er ikke noget, man uden videre kan stille op. Uanset om de skal opstilles på havet eller på land, er der krav om en række offentlige godkendelser og tilladelser. I dette afsnit behandles de juridiske forhold, der er forudsætningen for lovligt at kunne opstille vindmøller på havet.

2.1 Statens højhedsret

Det følger af VE-lovens § 22, stk. 1, 1. pkt., at adgangen til at udnytte energi fra vand og vind på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone, alene tilkommer den danske stat.²⁷ Med bestemmelsen understreges statens eksklusive ret til udnyttelse af energi fra vand og vind. Bestemmelsen er i overensstemmelse med de almindelige regler om statens højhedsret over søterritoriet²⁸ og rettighederne i den eksklusive økonomiske zone.²⁹

Statens eksklusive rettigheder til energiresourcer fra vind og vand på havet reguleres folkeretligt bl.a. af havretskonventionen.³⁰ Det er en generel folkeretlig antagelse, at »the land dominates the sea«.³¹ Havretskonventionens artikel 2 fastslår kyststaterne suverænitet over søterritoriet, herunder »såvel luftrummet over søterritoriet som dets havbund og undergrund«. Der er som udgangspunkt tale om en fuld suverænitet, der kun begrænses af særlige folkeretlige

²⁷ Bestemmelsen fandtes tidligere i elforsyningslovens § 13, stk. 1. Bestemmelsen blev introduceret i elforsyningsloven med ændringslov nr. 89 af 10. februar 1998.

²⁸ Se søterritorieloven (lov nr. 200 af 7. april 1999 om afgrænsning af søterritoriet).

²⁹ Se EØZ-loven (lov nr. 411 af 22. maj 1996 om eksklusive økonomiske zoner).

³⁰ De Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982 (UNCLOS).

³¹ Ole Spiermann: *Moderne folkeret, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2006*, s. 341.

forpligtelser, herunder skibstrafikkens ret til passage. I den eksklusive økonomiske zone har kyststaterne en mere begrænset suverænitet, der jf. konventionens artikel 56 dog omfatter bl.a. »udvinding af energi fra vandet, strømme og vind«. Efter artikel 60, stk. 1, litra b har kyststaten i den eksklusive økonomiske zone ligeledes eneret til at bygge, give tilladelse til og regulere opførelsen, driften og brugen af bl.a. »installationer og anlæg med de formål, som er fastsat i artikel 56 eller med andre økonomiske formål«. Der er således ingen tvivl om, at kyststater folkeretligt inden for søterritoriet og den eksklusive økonomiske zone kan anbringe havvindmøller, blot retten til passage respekteres. Uden egentlige ejendomsrettigheder på havet må det antages, at borgerne kan benytte dette, hvor der ikke er særlig lovgivning imod. Særlig brug herunder etablering af anlæg på havet vil dog typisk forudsætte højhedstilladelse. Se generelt Højesterets dom som refereret i Ugeskrift for Retsvæsen, årgang 1856, s. 500 (UfR 1856.500 H), UfR 1946.844 H (kommenteret i TfR 1947.355), UfR. 1948.194 H (kommenteret i TfR 1948.341), og UfR 1975.415 H (kommenteret af Trolle i UfR 1975B.398). Dette tilladelseskrav omfatter også opstillingen af havvindmøller.

For højhedsrettens anvendelse på kontinentalsokkelområdet, se også Kgl. Anordning nr. 259 af 7. juni 1963 om udøvelse af statens højhedsret over den kontinentale sokkel (højhedsretsanordningen), der implementerede den oprindelige Genève-konvention (FN's kontinentalsokkelkonvention af 29. april 1958). Om forholdet mellem Genève-konventionen og havretskonventionen, se Bent Ole Gram Mortensen og Anita Rønne: Olie- og naturgasudvinding i Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 6. Energi og klima, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008, s. 190 f.

Søterritoriet, også kaldet territorialfarvandet, er defineret som en 12 sømilsgrænse (22,224 km) regnet fra basislinjer fra kysten (tilpasset kystlinje), jf. søterritorielovens § 2, stk. 1 og havretskonventionens artikel 3. Det inkluderer vandområder såsom havne, havneindløb, bugter, fjorde, sunde og bæltter, som er beliggende inden for de nævnte basislinjer. Ved eksklusive økonomiske zoner forstås havområder uden for og stødende op til søterritoriet indtil en afstand af 200 sømil fra de

til enhver tid gældende basislinjer, jf. EØZ-lovens § 1 og havretskonventionens artikel 57.

2.2 Aktuelle havvindmølleparker

Danmark har siden 1991 haft havvindmølleparker. Der er for øjeblikket etableret 12 havvindmølleparker i Danmark.

Navn	Idriftsat	Ejer	Antal møller	Samlet effekt
Vindeby	1991	Dong Energy	11	5 MW
Tunø Knob	1995	Dong Energy	10	5 MW
Øresund Middelgrunden	2000	Middelgrundens Vindmøllelau og Dong Energy	20	40 MW
Horns Rev I	2002	Vattenfall og Dong Energy	80	160 MW
Paludans Flak Samsø	2003	Samsø Havvind A/S	10	23 MW
Rønland	2003	Vindenergi Aps/ Harboøre Møllelau I/S og Thyborøn- Harboøre Vindmøllelau I/S	8	17,2 MW
Nysted (Rødsand I)	2003	Dong Energy og E.ON Sweden	72	165 MW
Frederikshavn	2003	Dong Energy	3	7,6 MW
Horns Rev II	2009	Dong Energy	91	209 MW
Avedøre Holme	2009	Dong Energy	3	10-13,2 MW
Sprogø	2009	Sund & Bælt	7	21 MW
Rødsand II	2010	E.ON	90	207 MW

Den 12. februar 2010 gav Energistyrelsen Nissum Bredning Vindmøllelaug I/S forundersøgelsestilladelse til et område i Nissum Bredning med henblik på opstilling af forsøgsmøller. Der er desuden den 2. juli 2010 givet etableringstilladelse til Anholt-projektet til DONG Energy. Tilladelsen omfatter 390-400 MW fordelt på 80-174 vindmøller. Vindmølleparken forventes idriftsat inden udgangen af 2012. Endvidere er der den 3. november 2010 givet DONG Energy NearshoreLab, Frederikshavn A/S etableringstilladelse til opstilling af 6 demonstrationsvindmøller på havet ved Frederikshavn.

2.3 Planlægning

Størstedelen af den danske havvindmølleudbygning målt i kapacitet (MW) er sket som følge af en statslig planlægning, dels i form af politiske aftaler om størrelsen af udbygningen, dels i form af en planlægning af placeringen af de større eksisterende og forventede anlæg.

Den almindelige planlovgivning finder ikke anvendelse på søterritoriet, og det følger af planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 2, at der bortset fra trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse.³² Via højhedsretten kræves der statslig tilladelse til inddragelse af arealer på søterritoriet f.eks. i forbindelse med placering af vindmøller på en molelignende konstruktion. Reglerne er nu lovfæstet i § 16 a i kystbeskyttelsesloven.³³

Er en vindmølle således placeret på søsiden af basislinjen fra kysten, jf. søterritorielovens regler herom, vil den almindelige planlovgivning ikke finde anvendelse, uanset hvor tæt på land vindmøllen ellers er placeret. Dermed falder sådanne vindmøller uden for kommunernes plankompetence.

³² Om vindmølleplanlægning på land, se bl.a. Helle Tegner Anker: Planlovgivning i Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 2. Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2006, s. 214 ff.

³³ Lovbekendtgørelse nr. 267 af 11. marts 2009 om kystbeskyttelse.

I 1996 kom regeringens generelle energihandlingsplan, Energi 21,³⁴ der som målsætning bl.a. havde installation af 4.000 MW havvindmøller inden 2030. Forinden havde der været gennemført analyser af muligheden for at placere havvindmøller i dansk farvand: Vindmøller i danske farvande – en undersøgelse af de visuelle forhold ved opstilling af vindmøller på havet (1994) og Vindmøller i danske farvande (1995), begge udført af Miljø- og Energiministeriets udvalg om havbaserede vindmøller. Med afsæt i disse analyser blev Energi 21 fulgt op med en mere specifik plan for vindmøller på havet: Havmølle-Handlingsplan for de danske farvande (1997) udarbejdet af en arbejdsgruppe med deltagelse af Energistyrelsen og elsektoren. Planen udpegede et antal havarealer, hvor der var potentiale for etablering af havvindmøller. Arbejdsgruppen anbefalede af hensyn til kystlandskabet at samle udbygningen i få og store parker. Kun i de enkelte tilfælde, hvor funktionelle begrundelser (f.eks. nærhed til tekniske anlæg) var til stede, anbefaledes det at opføre kystnære vindmølleparker. Med kystnært mente arbejdsgruppen placeringer inden for 7-12 km fra land.

Et eksempel på kystnære undtagelser med funktionelle begrundelser er Middelgrunden, der ligger tæt på Amagerværket. Eksemplet er direkte omtalt i Havmølle-Handlingsplan for de danske farvande (1997).

Arbejdsgruppen anbefalede i øvrigt fem lokaliteter for etablering af havvindmølleparker: Gedser Rev, Gedser Rødsand, Horns Rev, Læsø Syd og Omø Stålgrunde.

Energistyrelsen redegjorde for sin praksis i notat af 6. november 2001: Sagsbehandlingspraksis for afgørelser om havvindmølleprojekter, j.nr. 5337-0019. Herefter bygger godkendelserne på havmøllehandlingsplanen fra 1997, hvori det anføres, at udbygningen til havs anbefales at foregå i 5 udpegede hovedområder. Endvidere anføres det, at der med tiden er muligheder for opstilling i de såkaldte supplerende områder. De supplerende områder omfattede 3

³⁴ Energi 21 – Regeringens energihandlingsplan 1996.

områder i Kattegat, Middelgrunden i Øresund samt 2 områder ved henholdsvis Lolland og Ærø. Det anføres endvidere med henvisning til Havmøllehandlingsplanen, at kystnære projekter generelt bør undgås. Disse vil der kun i undtagelsestilfælde blive givet tilladelse til, og kun hvor en konkret vurdering kan påvise, at projektet har underordnet betydning for de landskabelige forhold og ikke vil påvirke områder med væsentlige kulturspor eller marinebiologiske og geologiske interesser, f.eks. i umiddelbar nærhed af tekniske anlæg som i størrelse matcher moderne vindmøllers dimensioner.

Handlingsplanen har dannet grundlag for den primære del af den hidtidige udbygning med større vindmølleparker. Således blev der allerede i 1998 givet et pålæg til de danske elværker om etablering af 750 MW havvindmøller.

Den oprindelige elforsyningslov fra 1976 (med senere ændringer)³⁵ indeholdt en bestemmelse i § 13, hvorefter ministeren, når energipolitiske hensyn, herunder mulighederne for forøgelse af forsyningssikkerheden, talte derfor, med rimeligt varsel kunne pålægge elforsyningsevirsomheder bl.a. »at indrette deres produktionsanlæg således, at angivne former for energi kan anvendes i produktionen«. Den daværende miljø- og energiminister pålagde med hjemmel heri i enslydende pålæg af 13. februar 1998 Sjællandske Kraftværker I/S, Københavns Belysningsvæsen og Østkraft i forening (450 MW) samt ELSAM I/S og Eltra I/S i forening (300 MW) at indrette produktionsanlæg således, at »havbaseret vindkraft« kunne anvendes i produktionen og at anvende denne havbaserede vindkraft i produktionen. Pålæggene omfattede tillige etablering af demonstrationsprojekter på en række nærmere angivne lokaliteter.³⁶

Den 15. juni 1999 fik fire elselskaber (Elsam, Eltra, Energi E2 og SEAS-Transmission) tilladelse til at indlede forundersøgelser til fem havvindmølleparker (Gedser Rev, Horns Rev, Læsø, Omø Stålgrunde og

³⁵ Lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning.

³⁶ Se Energistyrelsens skrivelser af 13. februar 1998, j.nr. 5338-0015. Pålægget var et resultat af den såkaldte *Havmøllehandlingsplan for de danske farvande*, juni 1997.

Rødsand). Pålægget blev i 2002 reduceret til at omfatte de allerede etablerede parker ved Horns Rev (I) og Nysted (Rødsand). Pålæggene om etablering af 450 MW ved Gedser Rev, Læsø og Omø Stålgrunde bortfaldt.

I 2008 blev der udarbejdet en ny plan: *Havmøllehandlingsplan 2008*. Planen blev til på baggrund af en kortlægningsrapport: *Fremtidens havmølleplaceringer – 2025* (april 2007), der blev udarbejdet af et udvalg med deltagelse af Energistyrelsen, Naturstyrelsen (tidligere By- og Landskabsstyrelsen og før da Skov- og Naturstyrelsen), Søfartsstyrelsen, Energinet.dk og Forskningscenter Risø.

Miljøhandlingsplan 2008 foretager en prioritering af de mulige placeringer for havvindmøller for imponerende 5.200 MW fordelt på 8 lokaliteter på baggrund primært af de samfundsøkonomiske omkostninger ved udbygningen.

Prioriteret udbygningsliste i Havvindmølleplan 2008		
Område	Størrelse	Forventede samfundsøkonomiske omkostninger pr. kWh
Djursland	2 x 200 MW	48 øre
Horns Rev	5 x 200 MW	53 øre
Læsø	3 x 200 MW	56 øre
Jammerbugt	4 x 200 MW	57 øre
Ringkøbing	5 x 200 MW	57 øre
Kriegers Flak	4 x 200 MW	59 øre
Rønne Banke	2 x 200 MW	63 øre
Store Middelgrund	1 x 200 MW	64 øre

Til sammenligning udgjorde Danmarks totale elproduktionskapacitet i 2009 13.409 MW, inklusiv 3.482 MW vindkraft.³⁷ Handlingsplanen angiver selv at have prioriteret til fordel for samfundsøkonomiske inter-

³⁷ Energistyrelsen: Energistatistik 2009.

esser. Der er primært taget udgangspunkt i kortlægningsrapportens beregninger, der har omfattet:

- Den tilgængelige vindressource på lokaliteten og dermed den mulige produktion. Heri er indgået middelvindshastighed i 100 meters højde.
- Omkostninger ved ilandføringskabel (afstand fra kysten og især opsamlingsstation).
- Fundamentsomkostninger (afhængig af havdybden og havbundsforhold).
- Naturhensyn, dvs. påvirkning af naturtyper og arter set i forhold til Danmarks forpligtelser i forhold til habitatsdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet (Natura 2000-områder).
- Landskabsmæssige hensyn, dvs. synligheden fra land.

Handlingsplan 2008 anfører selv omkostningseffektiviteten i forhold til afstand til land og havdybde (fundament- og kabelomkostninger) som modsætning til landskabelige interesser i en placering langt fra kysten. De 8 lokaliteter er placeret mellem 22 og 45 km fra kysten og på mellem 18 og 35 m havdybde.

Det antages, at en 3 MW-havvindmølle på ca. 125 m til vingspids i øverste position kun vil være svagt synlige på placeringer længere end 20 km fra kysten. For en 7,5 MW mølle på 187,5 m opnås tilsvarende med en afstand på minimum 28 km fra kysten.³⁸

Endvidere anføres i Havmøllehandlingsplan 2008 andre interesser som sejl- og færgeruter, råstofindvinding, fiskeri, arkæologi og naturbeskyttelse.

Disse handlingsplaner er ikke bindende for staten. Industrien kan således ikke støtte nogen ret på forventninger til, at planerne bliver virkeliggjort.

I hvilken takt og hvor, der skal ske en udbygning, er primært en politisk afgørelse. Afgørelsen påvirkes bl.a. af de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, dels i forhold til udbygningstakten for vedvarende energi, dels i forhold til natura 2000-områder og dels i

³⁸ Energistyrelsen: Havmøllehandlingsplan 2008, s. 9 ff.

forhold til havretskonventionens bestemmelser om retten til passage.

Ifølge den energipolitiske aftale af 21. februar 2008 skal der gennemføres udbud af to havvindmølleparker på hver 200 MW til idriftsættelse i 2012. Det er blevet udmøntet i Anholt Havmøllepark.

Hvor den ønskede udbygning skal ske, er ligeledes en politisk afgørelse, hvor andre forhold end de rent samfundsøkonomiske omkostninger også kan spille ind. F.eks. forventes Krigers Flak (ca. 20 km ud for Møn) at blive den næste havvindmøllepark, der skal udbydes. Det skyldes muligheden for EU-støtte til at teste kombinerede ilandføringskabel og interconnectorer.³⁹ I regeringens seneste strategipapir, Energi-strategi 2050, anføres s. 33 netop en målsætning om statslig udbud af 600 MW på Krigers Flak, der dermed synes at skulle rykkes frem i projektrækken.⁴⁰ Der mangler dog stadig en formel dansk beslutning om at udbyde Krigers Flak og at etablere den dertil hørende interconnector. Denne beslutning kan næppe ventes på denne side af et dansk folketingsvalg.

I Energi-strategi 2050 anføres også en målsætning om udbud af 400 MW »mindre havmølleanlæg tættere på kysten end de egentlige havvindmølleparker«. Hvorvidt og hvorledes disse planer skal virkeliggøres, vil afhænge af forhandlingerne om en afløser for den nuværende energipolitiske aftale fra 2008, der udløber ultimo 2011.

2.3.1 Særligt om landskabsmæssige hensyn

Større vindmølleparker har alle været placeret langt fra kysten. Det angives i Fremtidens havmølleplaceringer – 2025, s. 14 f., at kystnære, mindre vindmølleparker kun i »undtagelsestilfælde« har været accepteret. I den forbindelse omtales parkerne Middelgrunden, Rønland, Frederikshavn og Samsø. Vindeby (1991) kunne med rimelighed også

³⁹ EU har gennem genopretningsprogrammet valgt at støtte sammenkoblingen af nettene i Danmark og Tyskland med ca. 1,1 mia. kr. Det var oprindeligt meningen, at der skulle etableres en interconnector, der tillige kunne forbinde Sverige med Danmark og Tyskland, og de tre landes systemansvarlige (TSO) indsendte i juli 2009 en fælles ansøgning. Svenskerne valgte imidlertid i januar 2010 at trække sig.

⁴⁰ Det er senere blevet understreget i Energi-styrelsen: Stor-skala havvindmølleparker i Danmark. Opdatering af fremtidens havvindmølleplaceringer, april 2011, s. 13 f.

have været omtalt. Den er dog anlagt før den første havvindmølleplan fra 1997. Senere er der imidlertid givet tilladelse til såvel Sprogø og Avedøre Holme. Det er således 7 ud af 12 etablerede havvindmølleparker, der er kystnære. Det er således tvivlsomt, om det kan betegnes som undtagelsen at tillade kystnære placeringer.

Målt på MW er der dog ingen tvivl om, at hovedparten af udbygningen med havvindmøller er sket langt fra kysten. Således er det karakteristisk for alle eksisterende danske kystnære parker, at de er relativt små med Middelgrunden på 40 MW som den største. Desuden synes alle tilladelser til anlæg opstillet efter havvindmølleplanen fra 1997 at have fulgt planens anbefalinger om kun at opstille kystnære vindmøller i de enkelte tilfælde, hvor funktionelle begrundelser (f.eks. nærhed til tekniske anlæg) er til stede, som f.eks. på Middelgrunden i Øresund. En gennemgang af tilladelserne til alle etablerede kystnære havvindmøller siden 1997 understøtter, at der konkret lægges vægt på en funktionel begrundelse i forbindelse med tilladelse til kystnære havvindmøller.

I Energiklagenævnets afgørelse af 29. januar 2003 om tilladelse til etablering af 4 vindmøller på søterritoriet ved Grenå Havn, j.nr. 11-102 og 11-103 fandtes Energistyrelsens praksis vedrørende kystnære havvindmølleparker at være saglig og inden for lovens rammer.⁴¹ Efter denne praksis accepteres kystnære havvindmølleparker kun undtagelsesvis. Der skal foreligge en særlig landskabelig og funktionel begrundelse herfor. Desuden skal en konkret vurdering påvise, at projektet har underordnet betydning for de landskabelige forhold og ikke vil påvirke områder med væsentlige kulturspor eller marinebiologiske og geologiske interesser.

Af Energistyrelsens godkendelse af 13. december 2001 af 10 vindmøller øst for Paludans Flak syd for Samsø fremgår, at den funktionelle begrundelse var, at Samsø i 1997 blev udpeget til Danmarks vedvarende energi-ø. I Energistyrelsens godkendelse af 19. juli 2002 af 8 vindmøller på havet ved Rønland anføres eksplicit, at

⁴¹ Energiklagenævnet er et uafhængigt administrativt rekursorgan i regi af Klima- og Energiministeriet. Det er rekursinstans for afgørelser truffet af bl.a. Energistyrelsen efter elforsyningsloven, VE-loven og en række andre energiretlige love.

møllerne vil være placeret i nærheden af større tekniske anlæg. I Energistyrelsens godkendelse af 16. februar 2002 af tre vindmøller på havet ved Frederikshavn lægges der vægt på tilknytningen til eksisterende tekniske anlæg ved havnen. I Energistyrelsens tilladelse af 18. november 2008 til etablering af elproduktionsanlæg på havet ud for Avedøre Holme fremhæves også interessen i at benytte vindmøllerne som et udstillingsvindue for dansk vindmølleteknologi i forbindelse med FN's Klimakonference (COP 15). Her ville man også kunne have fremhævet nærheden til tekniske installationer, herunder et stort kraftværksanlæg. Muligheden for at tjene som et udstillingsvindue for dansk vindmølleteknologi i forbindelse med FN's Klimakonference anføres også i Energistyrelsens tilladelse af 29. december 2008 til etablering af elproduktionsanlæg på havet nord for Sprogø. Også her kunne man have anført nærheden til tekniske anlæg, dels i form af broer, dels i form af transmissions- og kabelfaciliteter, som opstilleren (Sund & Bælt Holding A/S) i forvejen rådede over, og som kunne udnyttes i forbindelse med ilandføringen af strømmen.

Ud fra praksis kan man således argumentere for, at kystnære havvindmøller stadig er undtagelsen.

Det er muligt, at fremtiden byder på flere kystnære vindmøller i Danmark. Som anført ovenfor anfører regeringen i sit seneste strategipapir, Energistrategi 2050, s. 33 en målsætning om udbud af 400 MW »mindre havmølleanlæg tættere på kysten end de egentlige havvindmølleparker«. Om disse anlæg påtænkes gennemført som statslige udbud eller efter åben dør-proceduren, fremgår ikke umiddelbart af strategipapiret. Hvor tæt på kysten anlæggene skal placeres fremgår heller ikke.

2.3.2 Forsøg og udvikling på havet

Der er en særlig interesse knyttet til etableringen af forsøgsmøller. Disse er et væsentligt led i udviklingen af vindmøller og tilhørende udstyr, og muligheden for at kunne etablere forsøgsmøller er væsentlig for opretholdelse af den danske vindmølleindustri position.

Netop dette forhold blev fremhævet i lovforslaget om et testcenter for store vindmøller ved Østerild (L 206/2010), punkt 1.2: »For fortsat at kunne fastholde og tiltrække virksomheder inden for vindmølleindustrien er det af national betydning, at Danmark kan tilbyde et sted, hvor vindmølleindustrien i samarbejde med forskningsinstitutioner vil have de bedste faciliteter til forskning, udvikling og afprøvning af nye prototyper af vindmøller.«⁴²

Forsøgsmøller kan opstilles både på havet og på land, også selv om mølletypen udelukkende måtte være tiltænkt kommerciel udnyttelse på havet. Sidstnævnte behandles ikke i denne fremstilling. Det bemærkes dog, at testpladser på land alt andet lige vil medføre lavere omkostninger. Det er ganske enkelt billigere at opstille og komme til vindmøller på land end på havet, ligesom nettilslutningen også typisk vil være billigere.⁴³

Etablering af forsøgsmøller har som udgangspunkt været underlagt de samme krav som etablering af almindelige produktionsmøller. Traditionelt har der været givet tilladelse til forsøgsmøller i overensstemmelse med det almindelige tilladelsessystem.

De kystnære projekter Avedøre Holme, Frederikshavn (2003), Frederikshavn (etableringstilladelse 2010) og Rødsand har således omhandlet forsøg/demonstrationsprojekter, ligesom Horns Rev I og Nysted har været storskalademonstrationsprojekter.

Sideløbende hermed har de statslige udbud de senere år været anvendt til at skabe pladser til forsøgsmøller. Således har der ved såvel Horns Rev II og Rødsand II været anvendt et vilkår, hvorefter tilladelsens indehaver skal give tredjepart adgang til at etablere 3 vindmøller på op til 15 MW, der pt. ikke er udnyttede.⁴⁴ Det særlige vilkår fandt ikke

⁴² Se nu lov nr. 647 af 15. juni 2010 om et testcenter for store vindmøller ved Østerild.

⁴³ Om placeringen af forsøgsmøller på land, se Miljøministeriet: Rapport om planlægning for testpladser til prototypemøller frem mod 2020, januar 2011.

⁴⁴ Se Energistyrelsens etableringstilladelser af henholdsvis 19. marts 2007 til DONG Energy (Horns Rev II), j.nr. 022531/78033-0007 og 6. maj 2008 til E.ON Sverige AB (Rødsand II), j.nr. 022531/78033-0034.

anvendelse i forbindelse med Anholt Havmøllepark.

Anvendelse af statslige udbud til etablering af forsøgsmøller er i overensstemmelse med VE-lovens § 23 om statslige udbud. Bestemmelsen stiller ikke krav til formålet med vindmøllen. Såvel produktionsmøller som forsøgsmøller kan etableres via statslige udbud.

Energistyrelsen har foreslået særlige udbudsrunder til forsøgsprojekter.⁴⁵

I 2009 blev VE-loven ved ændringslov nr. 509 af 12. juni 2009 tilføjet en bestemmelse (§ 22 a) med to elementer. For det første blev klima- og energiministeren bemyndiget til at reservere havområder til forsøg og udvikling af havvindmøller. For det andet blev der fastlagt en række kriterier, som ministeren kunne lægge vægt på i forbindelse med tilladelse til forundersøgelse og etablering.

Efter lovforslaget til ændringen (L 193/2009) var formålet med at indføre § 22 a at skabe lokal opbakning ved etablering af et samarbejde mellem vindmølleopstilleren og lokale energiselskaber og kommuner. Det lokale engagement var ifølge lovgiver begrænset af, at den almindelige køberetsordning i VE-lovens § 13, stk. 2 netop ikke gælder forsøgsmøller. Samtidig blev Danmarks forpligtelser til VE-udbygning over for EU understreget.

Ændringslov nr. 509 af 12. juni 2009 betegnes normalt som Nissum-loven, angiveligt fordi anledningen til bestemmelsens indførelse var en konkret sagsbehandling om etablering af vindmøller ved Nissum Bredning. Det er uvist, hvorvidt bestemmelsen, der er generelt formuleret, vil finde senere anvendelse.

Hvad, der ikke omtales i bemærkningerne, er det generelle behov for testpladser, som den hjemlige industri og Danmark har. Uden sådanne testpladser vil det kunne være vanskeligt at fastholde de arbejdspladser, der er knyttet til forskning og udvikling.

⁴⁵ Se Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 10.

Man kan spekulere i, hvorvidt den manglende omtale af dette punkt skyldes hensynet til den fri bevægelighed inden for EU. De generelle bemærkninger til L 193/2009, punkt 7, omtaler forholdet til EU-retten, og anfører, at lovforslaget skønnes at være foreneligt med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 43 om den fri etableringsret (nu TEUF artikel 49) og artikel 56 om kapitalens fri bevægelighed (nu TEUF artikel 63), »da der principielt intet er til hinder for, at en udenlandsk investor – f.eks. gennem samarbejde med lokale medinteressenter – etablerer den fornødne lokale opbakning og samarbejde til et projekt. Hertil kommer, at udenlandske investorer i helt overvejende grad alene er interesseret i at opstille almindelige, kommercielle havvindmøller, og ikke i at opstille forsøgs­møller på dansk grund.« Hvorvidt det også kan udstrækkes til udenlandske vindmølleproducenter kan diskuteres. I forhold til forsøgsområdet ved Nissum Bredning, der omtales nedenfor, var der en dansk investor, der ønskede at opstille REpower-vindmøller. Energistyrelsen havde for øvrigt forinden konsulteret Siemens og Vestas om, hvilke forsøg der kunne være relevant at få udført. Forundersøgelsestilladelsen gik til et vindmøllelaug, hvor Siemens var teknisk partner. Se Energiklagenævnets afgørelse af 15. april 2011, j.nr. 1131-10-3-78, hvor Energistyrelsens valg af koncessions­haver (tildeling af forundersøgelsestilladelse) blev stadfæstet. Umiddelbart virkede vindmøllelaugets projekt også mere frem­skredet og veldokumenteret.

Energistyrelsen lægger dog ikke generelt skjul på, at forsøgsprojekter er væsentlige for arbejdspladser og eksport.⁴⁶

Ministerens bemyndigelse til at udpege forsøgsområder er med den generelle delegationsbestemmelse i § 3, stk. 1, nr. 5 i delegations­bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010) delegeret til Energistyrelsen. Energistyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for ministeren (ingen ulovbestemt rekurs), jf. delegationsbekendtgørelsens § 17.

Ordlyden af § 22 a taler kun om forsøg og udvikling af havvindmøller.

⁴⁶ Se f.eks. Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 9.

Der er dog næppe i det ordvalg belæg for at begrænse rækkevidden, således af der ikke kan indgå forsøg og udvikling af f.eks. fundamenter til havvindmøller.

I forbindelse med forsøgsområdet ved Nissum Bredning vurderede Energistyrelsen da også ansøgningerne bl.a. i forhold til afprøvning af særlige fundamentstyper. Se referatet af den påklagede afgørelse i Energiklagenævnets afgørelse af 15. april 2011, j.nr. 1131-10-3-78.

Det fremgår ikke eksplicit af ordlyden til § 22 a, hvorvidt der er tale om reservation af områder på havet, eller om der også kan reserveres områder på land. Af de generelle bemærkninger til lovforslaget fremgår dog eksplicit, at lovforslaget ikke berører »udpegning af vindmølleområder på land, der sker efter den gældende planlovgivning under miljøministerens ressort.« Det understøttes tillige af, at bestemmelsen er placeret i lovens kapitel 3, der omhandler adgangen til at udnytte energi fra vand og vind på havet. Bestemmelsen må derfor antages kun at vedrøre havområder, det vil sige områder på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone, jf. VE-lovens geografiske afgrænsning i § 3, stk. 1. Af fremsættelsestalen fremgår ligeledes, at forsøgsområderne »vil være områder, der er beliggende tæt på land eller i indre farvande«.

Bestemmelsen lægges ikke nogen særlige begrænsninger på, hvilke områder eller hvor mange områder der skal udpeges til forsøgsområder. Ministeren/Energistyrelsen må kunne skønne inden for almindelige forvaltningsretlige rammer. Energistyrelsen har dog på sin hjemmeside under Nyheder den 12. oktober 2009 i forbindelse med Nissum Bredning udtalt, at der ikke kan forventes udpeget flere forsøgshavområder. En sådan udtalelse binder imidlertid ikke administrationen eller ministeren. Det kan dermed ikke udelukkes, at bestemmelsen vil finde anvendelse fremover.

Energistirelsens udtalelse af 12. oktober 2009 havde følgende indhold: »I 2003 blev opført tre forsøgsvindmøller på havet tæt på Frederikshavn. En ansøgning om yderligere 6 forsøgsmøller på

havet tæt på Frederikshavn er under behandling i Energistyrelsen. Der er ikke planer om at udpege flere forsøgsområder offshore. Ved Horns Rev 2 og Rødsand 2 er der reserveret plads til 15 MW forsøgsmøller i hvert område, men der er ikke modtaget ansøgninger hertil.⁴⁷ Der var ved manuskriptets indlevering givet henholdsvis forundersøgelsestilladelse og etableringstilladelse til Nissum Bredning og farvandet ud for Frederikshavn.

Bestemmelsen i § 22 a eller VE-loven generelt definerer ikke, hvad der menes med »forsøg og udvikling«. Udtrykket »forsøgsmølle« anvendes dog i VE-lovens § 13, stk. 2, om undtagelse til køberetsordningen. I de generelle bemærkninger til L 193/2009, punkt 2 findes dog en definition, der er hentet fra rapporten fra den tværministerielle arbejdsgruppe om forsøgsmøller på land (februar 2007):

»Forsøgsmøller er vindmøller, der opstilles med henblik på at udvikle nye vindmølletyper eller med henblik på undersøgelse af forhold, der kan forbedre vindmøllers udnyttelse af vindens energi. Der kan være tale om prototyper, som er de første eksemplarer af en ny mølle, serie 0 - møller, der er møller fra den første produktion, møller til demonstration, der opstilles med henblik på indsamling af f. eks. driftserfaringer eller møller, der opstilles i forbindelse med forskningsprojekter.«

Med denne brede definition må bestemmelsen i § 22 a antages at kunne anvendes på en lang række forhold, der også angår andet end den rent tekniske udvikling af vindmøllen. Energistyrelsen har i anden sammenhæng givet udtryk for, at forsøgsprojekter også kan omfatte f.eks. »fundamenter, drifts- og installationsprocedurer eller kabelteknologi«.⁴⁸ Generelt må man anvende en formålsbetragtning og se på, om det primære formål med vindmøllens etablering er forsøg eller ej. Det forhold, at mange forsøgsprojekter ender som produktionsmøller, kan ikke tillægges vægt.

⁴⁷ Forsøgsområderne indgik som vilkår i koncessionen på de 2 områder.

⁴⁸ Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 10.

Produktionsmølle er ikke et begreb, der anvendes i VE-loven eller dets forarbejder. Det anvendes dog generelt for vindmøller, hvis primære formål er produktion af elektricitet.⁴⁹

I forhold til det andet element opregner § 22 a en række »særlige kriterier«, som ministeren i udpegede forsøgsområder kan lægge vægt på i forbindelse med tildeling af forundersøgelsestilladelser (§ 22) og etableringstilladelse (§ 25).

Der opregnes 4 eksempler på særlige kriterier:

- forsøgs- og udviklingselementer, som opstillingen forventes at indebære,
- inddragelse af eller medejerskab fra elforbrugere, borgere og foreninger i lokalområdet,
- samarbejde med kommuner samt
- demonstrationsværdien af opstillingen.

Med udtrykket »særlige kriterier, herunder« må de anførte kriterier dels anses for at være et supplement til i øvrigt lovlige kriterier, dels i sig selv ikke udtømmende. Der kan således være kriterier, der normalt ikke vil være lovlige, men som kan falde ind under udtrykket »særlige kriterier«, selv om de ikke fremgår af opregningen. Der må formodentlig anlægges en formålsfortolkning i forhold til, om et kriterium er »særligt« i relation til § 22 a.

Specielt vedrørende den lokale tilknytning anføres det i de generelle bemærkninger til L 193/2009, punkt 2, at den lokale tilknytning ikke er det afgørende moment. Der skal også lægges vægt på de tekniske forsøgsaspekter og øvrige saglige hensyn for opstilling af forsøgs møller. Der er med andre ord tale om et skøn, hvor flere hensyn indgår.

Energiklagenævnet har i en afgørelse af 15. april 2011, j.nr. 1131-10-3-78 taget stilling til Energistyrelsens skøn i forbindelse med forundersøgelsestilladelse til forsøgsområdet ved Nissum Bredning. Der var indgivet

⁴⁹ Energistyrelsen har f.eks. anvendt begrebet i Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 4.

to ansøgninger, og den forsmåede ansøger havde indbragt sagen for nævnet. Energistyrelsen havde ved tildelingen lagt vægt på forsøgs- og udviklingselementer, effektiv udnyttelse af et begrænset antal pladser, lokalt medejerskab, samarbejde med kommuner samt demonstrationsværdien, hvilke nævnet fandt var lovlige hensyn.

Styrelsen fik en mindre næse for en begrundelse, der i forhold til forvaltningslovens regler om begrundelsespligt var lidt tynd. Nævnet fandt dog ikke manglerne så væsentlige, at det kunne medføre afgørelsens ugyldighed.

Som udgangspunkt er der efter forvaltningsretten adgang til at fastsætte vilkår (betingelser, forbehold mv.) i skønsmæssige afgørelser, forudsat at vilkårene i øvrigt er lovlige og saglige. I § 22 a, stk. 1, er der anført en opregning, hvorefter der kan fastsættes vilkår for »de forsøg m.v., der skal udføres, for samarbejdet med de lokale parter, om rapportering af resultaterne samt til de typer af vindmøller, der skal opstilles og afprøves«. En sådan opregning må i princippet anses for udtømmende og dermed en indskrænkning i den generelle ret til at stille vilkår. Begrænsningen må dog udelukkende antages at gælde de særlige forhold, der relaterer sig specifikt til § 22 a. Ministeren vil kunne stille almindelige vilkår i forbindelse med forundersøgelsestilladelsen, etableringstilladelsen og elproduktionstilladelsen.

I de specielle bemærkninger til L 193/2009 anføres, at ministeren i tilladelser til forundersøgelse, opstilling og drift i områder udpeget efter stk. 1, kan stille »vilkår om de forsøg, som opstilleren skal udføre. Tilladelser kan således gives på betingelse af, at nærmere angivne forsøg gennemføres. Betingelserne kan vedrøre såvel tekniske forhold, som karakteren af det samarbejde med det lokale miljø, herunder kommunen, som skal gennemføres. Endvidere kan der stilles krav til den afrapportering, som skal ske efter gennemførelsen af de påkrævede forsøg.«

I de generelle bemærkninger til L 193/2009, punkt 2 anføres tillige, at der kan være behov for at stille særlige vilkår »for at sikre, at det

begrænsede antal forsøgspladser udnyttes mest effektivt».

Udbudsdirektivet fastsætter ikke begrænsninger for, hvilke vilkår der kan anvendes. EU's almindelige principper om f.eks. ligebehandling og proportionalitet vil dog sætte en begrænsning.

I forundersøgelsestilladelsen af 12. februar 2010 til Nissum Bredning Vindmøllelaug I/S stillede Energistyrelsen ikke vilkår, som ikke kunne være stillet i forbindelse med en almindelig forundersøgelse. Såfremt sådanne findes nødvendige må de antages at blive stillet i forbindelse med etablerings- eller elproduktionstilladelsen.

Det følger af § 22 a, at udpegningen af forsøgsområder skal offentliggøres i modsætning til, hvad der er normalt for åben dør-proceduren, jf. nedenfor under afsnit 2.4.1.2. Offentliggørelsespligten er en naturlig følge af, at der ønskes lokal involvering. Det fremgår af de specielle bemærkninger til L 193/2009, at offentliggørelseskravet indebærer, at »offentliggørelsen som udgangspunkt skal ske i såvel lokale og landsdækkende aviser. På længere sigt kan offentliggørelse via internettet være en mere relevant form for offentliggørelse.«

Bestemmelsen i § 22 a tager ikke eksplicit stilling til, hvorvidt tilladelse til forundersøgelse i udpegede forsøgsområder skal ske efter udbuds- eller åben dør-proceduren. Det har betydning for afregningsprisen for den producerede strøm. Ved en udbudsprocedure (VE-lovens § 23, stk. 1) falder afregningsprisen ind under de særlige bestemmelser i VE-lovens § 37. Dermed bliver afregningsprisen en del af de konkurrerende kriterier, og der er i princippet ikke andet loft over afregningsprisen, end den Energistyrelsen og ministeren finder at kunne acceptere. Ved en åben dør-procedure vil afregningsprisen være som for landmøller. En formålsfortolkning må føre til, at § 22 a-vindmøller kun skal have den almindelige takst for landvindmøller. Formålet med udpegning af forsøgsmølleområder er ikke at sikre produktion af vindmøllestrøm, men at give producenter forsøgsmuligheder. Afregningsbestemmelsen i lovens § 37 henviser ligeledes til udbud efter § 23. Denne bestemmelse kan ikke fortolkes udvidende til også at omfatte vindmøl-

ler efter § 22 a, uanset om der har været anvendt udbudslignende forhold i forbindelse med indkaldelse af ansøgninger.

I forbindelse med Nissum Bredning annoncerede Energistyrelsen i dagspressen og opfordrede alle, der havde interesse i at gennemføre forsøg og udvikling af vindmøller, til inden 8 uger at ansøge. En sådan indkaldelse gør ikke sagen til et udbud efter lovens § 23, uanset om udbudsbegrebet måske har været anvendt lidt i flæng.

I forbindelse med samme forsøgsområde blev der indgivet en klage til Energiklagenævnet. I nævnets afgørelse af 15. april 2011, j.nr. 1131-10-3-78 fremgår det også af referatet af Energistyrelsens udtalelse i sagen, at afregningsprisen er som for landmøller.

Det følger af de specielle bemærkninger til L 193/2009, at offentliggørelsen af udpegningen skal »indeholde oplysninger om den frist inden for hvilken, der kan søges tilladelser i det nu udpegede forsøgsområde. Fristen skal efter lovforslaget være på mindst 8 uger, jf. forslaget til stk. 3.« Endvidere fremgår det, at der i mangel af ansøgninger kan fastsættes en ny frist. Placeringen af bestemmelsen om en 8 ugers ansøgningsfrist i overgangsbestemmelsen i stk. 3 kunne ellers tyde på, at den kun var relevant, hvor der allerede verserede ansøgnings-sager om det pågældende område, før udpegningen til forsøgsområde. Bemærkningen tyder på, at lovgiver har ønsket, at der skal ske en direkte indkaldelse af ansøgninger i forbindelse med udpegning af forsøgsområder.

Der er i § 22 a, stk. 3, indsat en overgangsbestemmelse, der fastslår, at allerede meddelte tilladelser til opstilling af vindmøller i forsøgsområdet ikke berøres af udpegningen til forsøgsområde. Det er ikke nærmere defineret, hvad der menes med tilladelse til opstilling. Der kan være tale om såvel en etableringstilladelse (§ 25), der ligger nær ordlyden, eller en forundersøgelsestilladelse (§ 22), der er den første tilladelse. Ud fra en formålsbetragtning må det antages, at overgangsbestemmelsen allerede finder anvendelse ved meddelelse af tilladelse til forundersøgelse. Denne forpligter ansøger til at afholde en række omkostninger og stiller ansøger senere tilladelser i udsigt, medmindre undersøgelses-

nes resultat giver anledning til andet. Man kan muligvis finde støtte herfor i de specielle bemærkninger til L 193/2009, hvori det generelt anføres: »Allerede meddelte tilladelser i forsøgsområdet berøres ikke af lovforslaget«.

Er der indgivet ansøgning, der endnu ikke har resulteret i en tilladelse, fastslås det endvidere, at disse ansøgninger bortfalder. Der skal dog gives en frist på mindst 8 uger, inden for hvilken ansøger – i konkurrence med andre – kan indsende en ny ansøgning om etablering af vindmøller i forsøgsområdet. Den oprindelige ansøger vil således ikke kunne genfremsende en ansøgning om almindelige kommercielle havvindmøller. Ud fra almindelige forvaltningsretlige principper forekommer det rettest, at en tidligere ansøger får direkte meddelelse om, at ansøgningen er bortfaldet, og at der er fastsat en ny frist.

Afgørelser om udpegning af forsøgsområder efter bestemmelsen i § 22 a er omfattet af en lovbestemt klageadgang til Energiklagenævnet (administrativ rekurs), jf. VE-lovens § 66. Energiklagenævnet er den eneste administrative myndighed, der kan behandle klage over afgørelsen. Klage til Energiklagenævnet skal være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt. Energistyrelsens afgørelser om udpegning af forsøgsområder kan ikke indbringes for ministeren (ulovbestemt rekurs), jf. § 17 i delegationsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010).

Alternativet til rekursbehandling er domstolsprøvelse. Det fremgår af VE-lovens § 66, at afgørelsen ikke kan indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger (dvs. at Energiklagenævnets afgørelse foreligger, eller at 4 ugers klagefristen er overskredet). Retssager til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet skal være anlagt, inden 6 måneder efter at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen.

2.4 Tilladelses- og bevillingskrav

Kravet om højhedstilladelse, som beskrevet ovenfor i afsnit 2.1, er i

Danmark udmøntet ved VE-lovens bestemmelser. VE-lovens § 22, stk. 1, 2. pkt. fastslår, at forundersøgelser og efterfølgende udnyttelse af energi kun kan finde sted efter tilladelse fra den danske stat.

VE-loven regulerer ressourceforvaltningen i forhold til udnyttelse af energi på havet. VE-lovens bestemmelser herom er stærkt inspireret af reguleringen på kulbrinteområdet (olie og naturgas), og såvel tildelingsmåderne som tilladelsessystemet, som beskrevet nedenfor, kendes fra den danske undergrundslov.

Etableringen af en havvindmøllepark kræver overordnet set tilladelser efter VE-loven i tre omgange. Indledningsvis skal der gives tilladelse til forundersøgelse. Dernæst stilles der krav om en etableringstilladelse, og endelig stilles der krav om en elproduktionstilladelse.

Ved statslige udbud fremgår vilkårene af udbudsbetingelserne i kraft af bilagte modeltilladelser. Vilkaere bliver dermed en del af koncessionsaftalen, uanset om de formelt har karakter af en offentligtretlig forvaltningsakt (tilladelse).

Tilladelseskraevet fremgaar af VE-lovens kapitel 3. Tilladelserne udstedes af Energistyrelsen efter delegation fra klima- og energiministeren.⁵⁰

VE-loven er ikke til hinder for, at tilladelserne gives samtidigt. I forbindelse med Anholt-projektet blev forundersøgestilladelsen og etableringstilladelsen givet samtidig (2. juli 2010).

Bestemmelserne i VE-loven erstatter for havvindmøller det almindelige tilladelseskraev i elforsyningsloven for etablering af og væsentlige ændringer i bestaaende elproduktionsaenlaeg, jf. elforsyningslovens § 11. Saaledes følger det af bekendtgørelse nr. 493 af 12. juni 2003 om betingelser og procedurer for meddelelse af tilladelse til etablering af nye elproduktionsaenlaeg samt væsentlige ændringer i bestaaende aenlaeg, som den er ændret ved bekendtgørelse nr. 1335 af 2. december 2010, at alle vindkraftaenlaeg, der opfylder kraevne i bekendtgørelse nr. 651 af 26. juni 2008 om teknisk godkendelsesordning

⁵⁰ Delegationen er sket ved § 3, stk. 1, nr. 5 i bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser (delegationsbekendtgørelsen).

for konstruktion, fremstilling, opstilling, vedligeholdelse og service af vindmøller og senere ændringer heri, ikke er omfattet af godkendelseskravet i elforsyningsloven.

Tilladelseskravene i VE-loven erstatter for så vidt angår havvindmøller endvidere det almindelige tilladelseskrav i kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1 for anlæg på søterritoriet, jf. dennes stk. 2.

I aktørundersøgelsen karakteriseres det danske system som relativt ubureaukratisk. Bl.a. fremhæves one-stop-shop-princippet, som omtalt under afsnit 2.4.1.2.

2.4.1 Forundersøgelsestilladelse

Forundersøgelsestilladelsen er den første tilladelse, der gives i forbindelse med et havvindmølleprojekt. Forundersøgelsestilladelsen kan betragtes som den væsentligste al den stund, at falder forundersøgelserne heldigt ud, og lever ansøgeren i øvrigt op til kravene, får ansøgeren også de efterfølgende nødvendige tilladelser ud fra et først til mølle-princip. Således udstedes der ikke forundersøgelsestilladelser til flere ansøgere til samme område med henblik på konkurrence om en senere etableringstilladelse.

First til mølle-princippet fremgår af VE-lovens § 24 og § 25, stk. 2, der omtales nærmere under afsnit 2.4.2 om etableringstilladelse.

Tilladelseskravet til forundersøgelser fremgår af VE-lovens § 22, stk. 2, der fastslår, at tilladelsen kan gives i forbindelse med enten udbuds- eller åben dør-proceduren.⁵¹ Med udbud tænkes på statslige udbud efter lovens § 23 (egentlig en koncession, jf. nedenfor under afsnit 2.4.1.1.1.), mens øvrige fremtidige etableringer af havvindmøller falder ind under åben dør-begrebet. Dermed skelnes dermed mellem den situation, hvor initiativet kommer fra henholdsvis staten eller en investor.

⁵¹ Bestemmelserne i VE-lovens § 22, stk. 1-3 er en videreførelse af de tidligere bestemmelser i elforsyningslovens § 13, stk. 1-3.

Virksomhed, der er reguleret af offshore-sikkerhedsloven,⁵² er ikke omfattet af elforsyningsloven, jf. dennes § 2, stk. 3, med det resultat, at produktion og transport af elektricitet på og mellem f.eks. olieindvindingsplatforme ikke er omfattet af elforsyningsloven. Denne bestemmelse er ikke videreført i relation til VE-loven.

Bestemmelsen i VE-lovens § 22, stk. 3 indeholder et særligt relevanskrav. Tilladelsen gives til områder, hvor ministeren »finder, at udnyttelsen af energi kan være relevant.« Modsat kan der ikke gives forundersøgelsestilladelse, hvor relevanskravet ikke er opfyldt. Det er således op til ministerens (Energistyrelsens) skøn at vurdere, hvorvidt energiudnyttelse i det pågældende område er relevant. Af de generelle bemærkninger til lovforslag L 108/2008, afsnit 2.2.2 fremgår, at der i relevanskravet ligger, at der ikke gives tilladelse, »hvis etablering af produktionsanlæg på forhånd må anses for udelukket, f.eks. pga. af hensyn til miljø, sikkerhed, skibsfart, fiskeri m.v.« Bemærkningerne kan næppe anses for udtømmende, og alle saglige og lovlige grunde vil kunne afholde Energistyrelsen fra at udstede forundersøgelsestilladelse.

Det fremgår endvidere af VE-lovens § 22, stk. 3, at tilladelsen gives som en eneret for »et nærmere angivet område og tidsrum.« Med eneretten udelukkes muligheden for at give tilladelse til forundersøgelser med henblik på etablering af havvindmøller – og til etablering og produktion – i samme område inden tidsfristens (eneretsperiodens) udløb. Derimod hindres staten ikke med forundersøgelsestilladelsen i at give andre tilladelse til andre aktiviteter, end det forundersøgelsen omfatter.

Der er ikke i loven fastsat kriterier for eneretsperiodens længde. Denne må fastsættes efter en konkret vurdering af det tidsmæssige behov for gennemførelse af forundersøgelserne. Sædvanligvis begrænses forundersøgelsestilladelsen til ca. et år.⁵³ Med tidsbegrænsningen

⁵² Lov nr. 1424 af 21. december 2005 om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter.

⁵³ Det var f.eks. tilfældet med forundersøgelsestilladelsen af 12. februar 2010 til Nissum Bredning Vindmøllelaug I/S.

undgås, at indehaveren af en tilladelse kan blokere for andre mulige ansøgere uden selv at udnytte tilladelsen.

Ved anvendelse af udbudsproceduren er der nu i udbudsvilkårene indbygget en bodsbelagt pligt til at gennemføre projektet. Ved anvendelse af åben dør-proceduren er ansøgeren (og eventuelt senere forundersøgelsestilladelsehaveren) ikke forpligtet til at gennemføre forundersøgelserne eller senere at installere vindmøllerne. Gennemføres undersøgelserne ikke, eller fremsendes den i § 24 omtalte rapport ikke, bortfalder tilladelsen ved eneretsperiodens udløb. Se nærmere nedenfor.

Ressortministeren kan efter bestemmelserne i stk. 4 og 5 stille særlige vilkår for tilladelse, herunder om rapportering i forbindelse med undersøgelser og driftserfaringer, stille krav om miljøvurderinger, gennemførelse af måle- og overvågningsprogrammer m.v. samt om tidsbegrænsninger, betaling og geografisk afgrænsning.

Overdragelse af en forundersøgelsestilladelse kræver godkendelse af klima- og energiministeren, jf. VE-lovens § 29, stk. 4. Beføjelsen til at godkende overdragelser er delegeret til energistyrelsen efter § 3, stk. 1, nr. 5 i delegationsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser).

Det forventes, at de større anlæg på havet også fremover iværksættes efter et udbud.

2.4.1.1 Udbudsregimet

Det statslige udbudsregime efter VE-lovens § 23 er karakteriseret ved, at staten er initiativtager og dermed styrer udbygningen – omfangsmæssigt, tidsmæssigt og geografisk. På baggrund af en overordnet planlægning og politiske aftaler på Christiansborg fastlægges størrelsen af de vindmølleparker, der skal i udbud, deres placering og udbygnings-takten. Hidtil har udbygningen været fastlagt fra gang til gang. Der har ikke været en overordnet tidsmæssig planlægning for de enkelte havvindmølleparker.

Anvendelse af udbud er et særligt led i en aftaleindgåelse. Anven-

delse af udbudsinstrumentet er således samtidigt udtryk for, at staten anvender aftaler i forbindelse med myndighedsudøvelse og samtidig udnytter sine ejerbeføjelser (højhedsretten) til at fremme energipolitiske målsætninger.

Udbud er et velkendt juridisk instrument og har i relation til energiområdet i mange lande, herunder Danmark, været anvendt i forbindelse med udstedelse af koncessioner til olie- og naturgasudvinding.

Som udgangspunkt står det offentlige myndigheder frit for at anvende udbudsinstrumentet, hvad enten myndigheden vil købe eller sælge noget. I visse tilfælde er der en direkte forpligtelse hertil. Også udlejning af jord, som myndigheden ejer, eller for havets vedkommende har højhedsret over kan uden særlig lovhjælp udlejes eller bortkoncessioneres gennem en udbudsprocedure, blot de almindelige udbudsretlige regler overholdes.

Udbudsproceduren blev i Danmark introduceret på vindmølleområdet i forbindelse med elreformaftalen.⁵⁴ Det blev heri eksplicit anført, at havvindmølleudbygninger »ud over det fastlagte program, som elværkerne skal gennemføre, vil ske på baggrund af en central udbudsprocedure, hvor private kan byde på lige vilkår med elværkerne. Tildelingen gives til de producenter, som kan tilbyde staten de mest favorable betingelser i forbindelse med udnyttelsen af arealerne.« Udbudsregimet blev lovfæstet med afsnittet om elproduktionsanlæg på havet i kapitel 3 om den nye elforsyningslov fra 1999.⁵⁵

I september 2002 kom Liberalisering af energimarkedene – Regeringens vækststrategi – Vækst med vilje. Denne blev efterfulgt af Energistyrelsens Udbudsprocedure og vilkår for havvindmøller (oktober 2002).

Udbudsproceduren er på vindmølleområdet primært benyttet på havet, hvor procedurens anvendelse direkte fremgår af VE-loven (og tidligere elforsyningsloven). Udbudsinstrumentet kan imidlertid også benyttes i forbindelse med landmøller. Således er

⁵⁴ Aftale af 3. marts 1999 mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti om en reformlov for elsektoren.

⁵⁵ Lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning.

Energistyrelsen og Kriminalforsorgen i fællesskab gået i udbud om retten til at udnytte et areal ved Statsfængslet i Sdr. Omme til etablering af vindmøller.⁵⁶ Udbuddet blev vundet af European Wind Invest (EWII) med et bud på 4,7 mio. kr. i årlig brugsafgift for arealet. Disse vindmøller vil falde ind under de almindelige regler for landvindmøller (planlovgivning, prisafregning, værditabsordning mv.). Det primære kriterium i udbuddet er, hvor stor en betaling for brugsretten til de nødvendige arealer, som vindmølleopstilleren er villig til at betale. Udbud af vindmøllearealer på land vil ikke blive nærmere behandlet i denne sammenhæng.

Formålet med udbudsproceduren er stadig, dels at sikre at den politisk ønskede kapacitet rent faktisk bliver opført, dels at sikre at dette sker på for staten så lempelige vilkår som muligt (mindst mulige støttebeløb).

Retlige rammer for udbud

VE-loven er den primære kilde til de retlige rammer for udbud.

Med bestemmelsen i VE-lovens § 23, stk. 1 fastslås, at forundersøgelsestilladelsen gives til vinderen af udbuddet. Lovbestemmelsen fastslår ikke nærmere, hvilke kriterier der skal lægges vægt på i forbindelse med buddene. Det er således op til ministeren at fastlægge de nærmere kriterier, der blot skal være lovlige.

Der er ikke i lovteksten eller bemærkningerne lagt nærmere retningslinjer for kriterierne for udbuddet. Udbudsbetingelserne er dog tidligere blevet forelagt for Folketingets Energipolitiske Udvalg. Der er i VE-lovens § 22, stk. 4 en eksplicit hjemmel til fastsættelse af vilkår.

Tildelingen beror mest af alt på en privatretlig tildeling. Det fremgår da også af de specielle bemærkninger til § bestemmelsen (§ 14 i elforsyningsloven, jf. L 108/2008), at reguleringen således i vidt omfang sker »som en kontraktsretlig regulering mellem staten og den vindende part inden for de rammebetingelser, som opstilles af elforsyningslovens regler på området.«

Det forudsættes i øvrigt eksplicit i bemærkningerne til lovforslag L

⁵⁶ Det undersøges generelt, hvorvidt statslige arealer kan benyttes i forbindelse med udbygningen af landvindmøller.

108/2008, at udbuddet sker i øvrigt i overensstemmelse med EU's udbudsregler. I det seneste udbud vedrørende Anholt er det i udbudsbetingelserne af 30. april 2009, punkt 2 eksplicit anført, at udbuddet sker efter udbudsdirektivets regler om koncessionskontrakter.⁵⁷ Også på de to tidligere statslige udbud har udbudsdirektivets regler været anvendt.

Det er karakteristisk for de statslige udbud af havvindmøller, at vinderen af udbuddet forestår for egen regning og risiko etablering, drift, salg og dekommissionering. Ejerskabet overgår på intet tidspunkt til staten. »Vederlaget« består i retten til at sælge den producerede elektricitet suppleret med et offentligt tilskud. Denne type aftaler betegnes sædvanligvis som koncessionsaftaler og reguleres af særskilte bestemmelser i udbudsdirektivet (afsnit III). Det mest afgørende element for skellet mellem en almindelig bygge- og anlægskontrakt og en koncessionskontrakt er, om driftsrisikoen ligger hos den private part. Selv hvor tilskuddet gives som en garanteret mindstepris for en periode eller et bestemt produktionsomfang, bærer den private part stadig risikoen på omkostningssiden i forbindelse med statslige udbud af havvindmølleparker. Dermed er der tale om et koncessionsforhold.⁵⁸

Udbudsdirektivets artikel 1, stk. 3 definerer en koncessionskontrakt som følger: »Ved »koncessionskontrakt om offentlige bygge- og anlægsarbejder « forstås en kontrakt med samme karakteristika som offentlige bygge- og anlægskontrakter bortset fra, at vederlaget for det arbejde, der skal præsteres, enten udelukkende består i retten til at udnytte bygge- og anlægsarbejdet eller i denne ret sammen med betaling af en pris.«

Bestemmelsen i VE-lovens § 23, stk. 2, indeholder en eksplicit hjemmel til, at udbudsvilkårene kan indeholde et vilkår om betaling af bod, hvis vinderen af udbuddet enten ikke opfylder udbudskontrakten eller ikke

⁵⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

⁵⁸ Se om begrebet i Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen. EFT 2000/C 121/02. Se endvidere som et eksempel på praksis EF-domstolens dom af 18. juni 2007 i C-382/05, Kommissionen mod Italien.

vil vedstå sit bud. Denne bestemmelse blev oprindeligt indsat i elforsyningsloven ved ændringslov nr. 503 af 17. juni 2008 som følge af, at det vindende konsortium i forbindelse med Rødsand II-udbuddet trak sig fra projektet. Det fremgår af bemærkningerne til ændringslovforslaget L 108/2008 (§ 14), at bodsbestemmelserne udtrykkeligt skal fremgå af udbudsbetingelserne, ligesom det skal angives, under hvilke betingelser denne udløses, og hvor stor boden vil være. Der er ikke i lovteksten fastsat rammer for bodens størrelse, men det fremgår af bemærkningerne, at boden efter omstændighederne vil kunne udgøre »et betydeligt millionbeløb«. Der er ingen pligt til at indføre bodsbestemmelser i udbudsvilkårene.

Udbudsdirektivet er ikke til hinder for, at et statsligt udbud kan annulleres. EU-domstolens praksis giver en vid adgang til annulation. Det gælder også i tilfælde, hvor der kun er indkommet et konditions-mæssigt tilbud.⁵⁹

Udgangspunktet er, at tilladelseshaver selv skal betale for de nødvendige forundersøgelser. Med bestemmelsen i VE-lovens § 23, stk. 3, fastsættes en mulighed for, at forundersøgelserne eller dele deraf kan foretages af Energinet.dk.⁶⁰ Det følger af de specielle bemærkninger (L55/2008), at bestemmelsen konkret har været tænkt anvendt i forbindelse med Anholt Havmøllepark. Begrundelsen var et ønske om hurtigere projektgennemførelse. Ministeren kan dog, som bestemmelsen er formuleret, af enhver saglig grund beslutte at overlade forundersøgelserne eller dele heraf til Energinet.dk. Som bestemmelsen er formuleret, kan ministeren ikke overlade det til andre end Energinet.dk at gennemføre forundersøgelser for tilladelseshavers regning. Resultatet af forundersøgelser foretaget af Energinet.dk skal ifølge stk. 3, 1. pkt. stilles til rådighed for deltagerne i udbuddet. Der er således tænkt på forundersøgelser, der færdiggøres, inden udbudsrunderen slutter.

Byderne skal have ensartet adgang til forundersøgelsesresultaterne

⁵⁹ Se f.eks. EF-domstolens dom af 16. september 1999 i sagen C-27/98, *Metalmeccanica Fracasso SpA og Leitschutz Handels- und Montage GmbH mod Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten*.

⁶⁰ Energinet.dk er en dansk statsligt ejet virksomhed, der er systemansvarlig (TSO) for eltransmissionsnettet i Danmark.

for at sikre en ensartet konkurrencesituation, jf. i øvrigt de specielle bemærkninger til bestemmelsen (L 55/2008). Det kan fremhæves som en særlig fordel ved forundersøgelser foranstaltet forinden udbuddet, at de formindsker de usikkerhedsmomenter, der er knyttet til forundersøgelserne og dermed reducerer byders risiko for ubehagelige overraskelser. I de specielle bemærkninger (L55/2008) fremhæves, at den formindskede risiko netop burde kunne påvirke prisen.

Udgifterne til forundersøgelser afhænger af den enkelte lokation. I forbindelse med Anholt Havmøllepark skønnede Energinet.dk, at omkostningerne ved forundersøgelserne ville beløbe sig til mellem 29 og 30 mio. kr. Energinet.dk garanterede, at beløbet ikke ville overstige 30 mio. kr.⁶¹

Udbudssystemet er hidtil anvendt for havvindmølleparker, der ligger et stykke fra kysten. Det er imidlertid noget, der er en følge af den hidtidige planlægning, ikke af VE-loven. Statslige udbud kan også anvendes for mere kystnære havvindmøller.

De danske udbudsbetingelser – særlige elementer

De konkrete danske udbudsbetingelser i forbindelse med statslige udbud af havvindmølleparker er blevet fastlagt via særlige udbudsbetingelser. Statsligt udbud har foreløbigt været anvendt på tre havvindmølleparker: Hornsrev II, Rødsand II og Anholt Havmøllepark. Rødsand II har været gennem to udbudsrunder, da vinderen af første budrunde ikke ønskede at gennemføre projektet.

Udbud foregår typisk enten ved offentligt udbud, begrænset udbud (prækvalifikation) eller konkurrencepræget dialog.⁶² I forbindelse med Horns Rev II og Rødsand II var der ikke erfaringer med udbud af havvindmølleparker. Her blev der anvendt en prækvalifikationsrunde. I

⁶¹ Se svaret på spørgsmål 30 i Energistyrelsen: Spørgsmål og svar vedr. udbud af Anholt havvindmøllepark, samt uddybning af udbudsbetingelser, senest revideret 18. marts 2010.

⁶² Se generelt om udbudsformer i f.eks. Ruth Nielsen: Udbud af offentlige kontrakter, 4. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2010, s. 138 ff.

forhold til Anholt-projektet blev offentligt udbud anvendt.⁶³ Anvendelsen af begrænset udbud indebærer i forhold til offentligt udbud, at man i prækvalifikationsrunden kan frasortere de uegnede uden at skulle bedømme selve budet. Dermed bliver arbejdsbelastningen mindre hos ordregiver. De hidtidige erfaringer med udbud af havvindmølleparker i Danmark tyder dog kun på et begrænset antal bydere, hvorfor en prækvalifikationsrunde måske har mindre værdi arbejdsmæssigt. Anvendelsen af en prækvalifikationsrunde giver dog stadig en forhåndsindikation af antallet af bydere. Offentligt udbud er hurtigere at gennemføre end begrænset udbud på grund af den manglende prækvalifikationsrunde. Sidstnævnte forhold kan have været afgørende i forhold til Anholt-projektet.

I de hidtidige udbud har det afgørende kriterium været størrelsen af en garanteret pris (markedspris plus supplerende tilskud) i en i forvejen fastsat periode. Det laveste bud (og deraf følgende laveste omkostninger for staten) har vundet udbuddet.

Udbudsbetingelserne af 30. april 2009 for Anholt Havmøllepark blev tilført to bodsbetingelser i forbindelse med forsinkelse af nettilslutning.⁶⁴ Den ene bodsbetingelse vedrører en engangsbod på 400 mio. kr., såfremt alle vindmøllerne ikke er tilsluttet senest den 31. december 2013. Den anden bodsbestemmelse reducerer den aftalte pris med henholdsvis 1, 2 eller 3 øre/kWh, hvis den eller de første vindmølle(r) ikke har leveret strøm til det kollektive elforsyningsnet henholdsvis den 31. december 2012, 1. maj 2013 og 1. september 2013.⁶⁵ Sammenholdt med stramme tidsfrister for nettilslutningen af Anholt Havmøllepark er det ikke usandsynligt, at byder på forhånd indregner sådanne bodsbetalinger i budet. Det antages således i den tredjepartsvurdering, som Klima- og Energiministeriet

⁶³ Se Energistyrelsens notat af 15. juni 2010: Bud på bygning af Anholt Havvindmøllepark – konsekvenser og alternativer.

⁶⁴ Udbudsbetingelsernes punkt 5. Der er diverse bestemmelser for fristforlængelse i udbudsbetingelsernes bilag 8, punkt 5, der bl.a. omhandler force major.

⁶⁵ Aftale underskrevet den 2. juli 2010 mellem Energistyrelsen og DONG Energy – Anholt Offshore A/S om forpligtelse til at etablere og nettilslutte et elproduktionsanlæg, Anholt Havmøllepark, i Kattegat.

fik foretaget af budet på Anholt Havmøllepark.⁶⁶

Udbudsbetingelserne af 30. april 2009 for Anholt Havmøllepark indeholdt i punkt 11 en særlig vedståelsespligt, hvorefter tilbudsgiver skulle vedstå sit tilbud i 6 måneder fra afgivelsen heraf. Såfremt koncessionen for vinderen bortfaldt inden 6 måneder, ville Energistyrelsen kunne udstede koncession til den tilbudsgiver, der havde afgivet det næstbedste bud. Bestemmelsen blev aldrig relevant, al den stund, at der kun kom ét bud på Anholt-projektet.

I forbindelse med de afholdte interviews har flere dog peget på uhenigtsmæssigheden af dette vilkår, der reelt betyder, at nr. 2 i budrunden stilles meget dårligt. Dels får nr. 2 sandsynligvis ikke opgaven, dels skal man i 6 måneder reservere kapacitet til eventuelt at kunne gennemføre projektet, herunder sikre sig kapacitet hos underleverandører (mølleproducenter, rederier mv.). Det begrænser den pågældende virksomheds muligheder finansielt som praktisk at kunne påtage sig andre forpligtelser. Et sådant vilkår kan være med til at begrænse antallet af bydere og den pris, der bydes.

Det skal dog bemærkes, at den særlige vedståelsespligt på 6 måneder også indgik i udbudsbetingelserne for de tidligere statslige udbud.⁶⁷ I forhold til udbudsbetingelserne for Horns Rev II og førsteudbudet af Rødsand II var der dog ikke indføjede bodsklausuler for manglende gennemførelse, så her kan vedståelsespligten ikke siges at være sanktioneret.

Til sammenligning bemærkes til, at den almindlige (ikke-præceptive) vedståelsesfrist på bygge- og anlægsområdet i Danmark er 40 dage, jf. § 3, stk. 2 i lovbekendtgørelse nr. 1410 af 7. december 2007 om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (tilbudsloven).

⁶⁶ Ernst & Young: Tredjepartsvurdering af Anholt Havvindmøllepark (på vegne af Klima- og Energiministeriet), 11. juni 2010, s. 6 f.

⁶⁷ Se Udbudsbetingelser af 29. oktober 2004 for Horns Rev II, punkt 10, udbudsbetingelser af 13. oktober 2005 for Rødsand II (første udbud), punkt 10 og udbudsbetingelser af 7. februar 2008 for Rødsand II (genudbud), punkt 11.

Det er ikke muligt at sige, om vedståelsespligten har begrænset antallet af bydere, eller om andre faktorer har spillet ind i forbindelse med især Anholt Havmøllepark. Bl.a. kan det fremføres, at tiderne har ændret sig, således at der har været flere havvindmølleprojekter at byde ind på, hvilket kan have reduceret interessen for netop Anholt Havmøllepark.

Vilkåret synes ikke umiddelbart nødvendigt. Det burde være tilstrækkeligt med en bodsbestemmelse eller almindeligt erstatningsansvar, såfremt vinderen af udbuddet ikke ville vedstå budet. Det primære formål med vedståelsesvilkåret synes at være en sikring af, at projektet tidsmæssigt bliver gennemført som politisk planlagt. Det forventes generelt af sektoren, at dette vilkår ikke vil blive stillet i forbindelse med fremtidige budrunder.

I forbindelse med genudbuddet af Rødsand II blev der indsat en bodsbestemmelse for manglende gennemførelse af projektet.

Baggrunden for vedståelsesvilkåret er erfaringerne med Rødsand II, hvor indehaveren af en forundersøgelsestilladelse ikke ønskede at fuldføre projektet på budvilkårene. Der blev oprindeligt udfærdiget en udbudsbekendtgørelse af 13. oktober 2005. Den 31. maj 2006 tildelte Energistyrelsen E.ON, Energi E2 A/S og DONG Vind A/S tilladelse til forundersøgelser på Rødsand II. Koncessionen blev efterfølgende overtaget af E.ON, der den 31. maj 2007 ansøgte om etableringstilladelse. E.ON fik den 31. oktober 2007 etableringstilladelse. Den 20. december 2007 underrettede E.ON Energistyrelsen om, at E.ON ikke længere ønskede at opføre Rødsand II under de givne økonomiske forudsætninger. Et nyt udbud blev iværksat ved en ny udbudsbekendtgørelse af 7. februar 2008. På baggrund af et tilbud af 21. april 2008 fik E.ON den 6. maj 2008 såvel forundersøgelser- som etableringstilladelse. Prisen ved 2. udbudsrunde blev 62,9 øre/kWh for 10 TWh.⁶⁸

I Rødsand II-genudbuddet blev boden fastlagt til 435 mio. kr.⁶⁹ I udbudsbetingelserne for Anholt Havmøllepark blev boden nedsat til trods

⁶⁸ Oplysningerne baserer sig på Energiklagenævnets afgørelse af 20. oktober 2008 i sagen Danmarks Naturfredningsforening mod Energistyrelsen, j.nr. 1011-5.

⁶⁹ Udbudsbetingelser af 7. februar 2008, punkt 6 og bilag 8.

for, at Anholt Havmøllepark er projekteret til ca. dobbelt størrelse af Rødsand II. Endvidere blev boden differentieret alt efter, hvornår vinderen af udbuddet måtte meddele, at projektet ikke agtes gennemført. I de første 5 måneder efter indgåelsen af koncessionskontrakten er boden på 100 mio. kr. Fra 5 måneder til et år er boden 200 mio. kr. Derefter stiger den til 400 mio. kr.⁷⁰

Boden er en udmøntning af et krav om erstatning til Energinet.dk i VE-lovens § 31, stk. 1, såfremt projektet ikke gennemføres. I § 31, stk. 3 fastslås det direkte, at erstatningen sker i overensstemmelse med udbudsvilkårene.

Der vil ikke både kunne pålægges bod for manglende gennemførelse og forsinkelse.⁷¹

VE-lovens § 31, stk. 2 indeholder modsvarende en erstatningsforpligtelse (objektivt ansvar) for Energinet.dk, såfremt denne påfører koncessions-haver et tab i forbindelse med nettilslutningen. I Anholt-udbuddet er erstatningens størrelse begrænset til 400 mio. kr.⁷² Ved Rødsand II-udbuddet var beløbsgrænsen 200 mio. kr.⁷³

Udbudsbetingelserne indeholder en forpligtelse for koncessionshaver til at genetablere det område, hvor havvindmøllerne har været opstillet til den tidligere tilstand. Forpligtelsen til genetablering indtræder, såfremt elproduktionstilladelsen udløber, anlægget ikke vedligeholdes eller ødelægges, anlægget ikke længere anvendes som en vindmøllepark, eller vilkår for tilladelsen ikke opfyldes eller overholdes. Bestemmelsen har været indeholdt i modeltilladelserne siden det første udbud af Rødsand II.⁷⁴

⁷⁰ Udbudsbetingelser af 30. april 2009, punkt 3.

⁷¹ Se svaret på spørgsmål 27 i Energistyrelsen: Spørgsmål og svar vedr. udbud af Anholt havvindmøllepark, samt uddybning af udbudsbetingelser, senest revideret 18. marts 2010. Se generelt om udbudsformer i f.eks. Ruth Nielsen: Udbud af offentlige kontrakter, 4. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2010, s. 138 ff.

⁷² Udbudsbetingelser af 30. april 2009, punkt 6.

⁷³ Udbudsbetingelser af 7. februar 2008, punkt 6.

⁷⁴ Udbudsbetingelserne af 13. oktober 2005.

I aktørundersøgelsen har især de stramme tidsfrister været genstand for kritik i forbindelse med Anholt-projektet. De øvrige udbudsbetingelser har ikke mødt nævneværdig kritik.

Erstatning uden for kontrakt er ikke særskilt reguleret i VE-loven. I forhold til ejeren af havvindmøller finder stærkstrømslovens almindelige bestemmelse i § 17, stk. 1 om præsumptionsansvar anvendelse.⁷⁵ Herefter skal den, der driver et elforsyningsanlæg, »erstatte den skade på person eller gods, som forvoldes af anlægget, medmindre det oplyses, at skadelidte selv forsætligt eller uagtsomt har hidført skaden, eller at skaden ikke kunne være afværget gennem den agtpågivenhed og omhu, som driften af et elforsyningsanlæg kræver.« Efter stærkstrømslovens § 2, stk. 2 omfatter elforsyningsanlæg anlæg til »produktion, transmission og distribution af elektricitet«. Havvindmøller med tilhørende anlæg er således omfattet.

I forbindelse med opstillingen af havvindmøller indgås der ofte kontrakter baseret på FIDIC-standardkontrakter, hvori der er en regulering af ansvaret inter partes.

VE-lovens § 33, stk. 2 indeholder en bemyndigelse, hvorefter Klima- og energiministeren bl.a. kan fastsætte nærmere regler om, at vindmølleejeren har pligt til at være ansvarsforsikret. Bemyndigelsen er pt. ikke udnyttet.

2.4.1.2 Åben dør

Betegnelsen »åben dør« er hentet fra koncessionsretten på olie- og gasområdet.⁷⁶

Åben dør-proceduren medfører, at der er mulighed for at ansøge om en forundersøgelsestilladelse uopfordret, dvs. uden at der er indledt en egentlig budrunde. Forundersøgelsestilladelsen gives efter åben dør-proceduren som en offentligretlig tilladelse, hvor staten optræder som myndighed. Dette er i modsætning til udbudsproceduren, hvor staten

⁷⁵ Lovbekendtgørelse nr. 990 af 16. december 2003 om elektriske stærkstrømsanlæg og elektrisk materiel (stærkstrømsloven).

⁷⁶ Se herom i *Gram Mortensen & Rønne*, 2008, s. 215.

optræder i rollen som ordregiver og indgår i et gensidigt forpligtende aftaleforhold med virksomheden bag det vindende bud, jf. i øvrigt de specielle bemærkninger til L 108/2008 (§ 13).

Der er ingen begrænsninger i, hvem der kan søge, eller for hvilket område på søterritoriet eller i den eksklusive økonomiske zone der kan søges. I modsætning til udbudsproceduren er der begrænset offentlighed i forbindelse med en åben dør-procedure. Således sker der som udgangspunkt ingen offentliggørelse af ansøgninger modtaget efter åben dør-proceduren. Det modsatte er gældende på olie- og naturgasområdet.

Det fremgår ikke af lovteksten, hvorvidt ministeren (Energistyrelsen) har pligt til at offentliggøre indkomne ansøgninger. Af de specielle bemærkninger til L 503/2008 fremgår dog tydeligt, at der ikke foreligger en sådan pligt. Noget egentligt forbud mod offentliggørelse heraf fremgår dog heller ikke. Noget sådant kan næppe heller udledes af de almindelige forvaltningsretlige regler om tavshedspligt.

I den tidligere elforsyningslovs § 14 inkluderede åben dør-proceduren, at der forinden meddelelse af forundersøgelsestilladelse skulle ske »offentliggørelse af en modtaget ansøgning, hvor andre interesserede parter opfordres til at indgive ansøgning«. Denne procedure er ikke videreført.

Af de specielle bemærkninger til lovforslag L 108/2008 følger, at den tidligere ordning med offentliggørelse af åben dør-ansøgninger ønskedes afskaffet, dels da det skabte uklarhed om, hvorvidt der var tale om en budrunde, hvor udbudsreglerne skulle følges, dels da ordningen var administrativ og ressourcemæssig uhensigtsmæssig, eftersom enhver ved at sende en ansøgning principielt kunne igangsætte proceduren. I forhold til den begrundelse kan det fremføres, at det er højst tænkeligt, at en offentliggørelse af en åben dør-ansøgning med efterfølgende indkaldelse af ansøgninger for området kan skabe forvirring hos især aktører, der er nye på området. Forvirringen kan dog også være forstilt med henblik på politisk at få ændret afregningsreglerne for åben dør-

møller, der jf. nedenfor ikke har været så gunstige som for vindmøller etableret efter statslige udbud. Under alle omstændigheder vil en klar lovgivning kunne fjerne eventuel forvirring. At det administrativt vil være forbundet med omkostninger at iværksætte en offentliggørelse og indkaldelse af ansøgninger ved hver åben dør-ansøgning er også hævet over enhver tvivl. Spørgsmålet er dog, hvor store disse omkostninger ville være set i forhold til en eventuel samfundsøkonomisk gevinst ved eventuel at have flere konkurrerende projekter at vælge imellem. Endelig kan der argumenteres for, at en offentliggørelse og indkaldelse af konkurrerende bud ville være bedst i tråd med den almindelige forvaltningsretlige pligt til at optimere ressourceudnyttelsen.

Om de særlige regler om forsøgsområder, se ovenfor under afsnit 2.3.2.

Der er ikke nogen pligt til at give forundersøgelsestilladelse. Energistyrelsen kan således undlade at give tilladelse af alle saglige grunde, herunder at området ønskes reserveret til senere brug. Energistyrelsen er i administrationen af højhedsretten dog underlagt det almindelige forvaltningsretlige ligebehandlingsprincip og EU-rettens generelle principper (f.eks. ligebehandling og proportionalitet).

Inden der gives tilladelse efter en åben dør-ansøgning, foretager Energistyrelsen en høring af andre myndigheder med henblik på at afdække, om andre samfundsmæssige interesser kan blokere for den ansøgte placering. Denne myndighedshøring reducerer risikoen for, at projektet senere må stoppes af hensyn til andre interesser. Princippet betegnes normalt som one-stop-shop og anses normalt som et element, der er med til at begrænse bureaukratiet omkring etablering af havvindmølleparker.⁷⁷

I stedet for at indkalde ansøgninger til et område, hvortil der er indgivet en åben dør-ansøgning, anvendes et »først til mølle«-princip. Indgives

⁷⁷ Se f.eks. Deloitte: Analyse vedrørende fremme af konkurrence ved etablering af store havvindmølleparker i Danmark, rapport af 28. april 2011 efter opdrag af Klima- og Energiministeriet, s. 13 og 17.

der flere ansøgninger til samme område, gives tilladelsen til den, der er først i tid. Heri ligger efter ordlyden af VE-lovens § 23, stk. 4, at tilladelsen gives til den, »som først fremsender en ansøgning, der dokumenterer opfyldelse af betingelserne herfor.« Da Energistyrelsen ikke er forpligtet til at give en forundersøgelsestilladelse, indebærer bestemmelsen reelt et forbud mod at give tilladelsen til den senere ansøger, hvis den første ellers opfylder betingelserne. Det vil formodentlig gælde, selv hvor Energistyrelsen har saglige grunde til at foretrække den senere ansøgning. Det er således tænkeligt, at der efter forundersøgelsestilladelsens udstedelse fremkommer et bedre projekt. En undtagelse hertil er, hvis området udpeges til forsøgsområde, jf. ovenfor under afsnit 2.3.2.

Først til mølle-princippet finder også anvendelse i forhold til etableringstilladelsen. VE-lovens § 24 fastsætter således krav om indsendelse af en forundersøgelsesrapport i forbindelse med afslutningen af forundersøgelserne. Denne udsættes for sagsbehandling i Energistyrelsen, der enten godkender forundersøgelsesrapporten eller undlader at godkende den. En godkendelse af forundersøgelsesrapporten er ensbetydende med, at indehaveren af forundersøgelsestilladelsen gives 3 måneder til at meddele, hvorvidt ansøger ønsker at gå videre med projektet. Dermed får indehaveren af forundersøgelsestilladelsen første ret til at udnytte området. Der er der ikke som ved det seneste statslige udbud knyttet nogen gennemførelsesforpligtelse til en tilladelse efter åben dør-proceduren. Overskrides 3 månedersfristen, eller meddeler tilladelsesindehaveren, at projektet ikke ønskes gennemført overhovedet eller blot på de i tilladelsen anførte vilkår, må tilladelsen anses for bortfaldet. Dermed bortfalder også forrangen efter først til mølle-princippet.

Indehaveren af forundersøgelsestilladelsen kan tillige overdrage retten til at udnytte forundersøgelsestilladelsen. Dermed åbnes der mulighed for, at forundersøgelserne kan foretages af særlige projektudviklere. At knytte en førsteret til forundersøgelsestilladelsen har den indlysende fordel, at den, der investerer i forundersøgelsen, opnår beskyttelse mod konkurrenter i forhold til det konkrete projekt. En

manglende beskyttelse heraf ville forringe incitamentet til at afholde forundersøgelsesomkostninger.

Overdragelse af tilladelsen med tilhørende førsteret kræver dog ministerens godkendelse, men det fremgår af de specielle bemærkninger til lovforslag L 108/2008 (§ 15), at den godkendelse har til formål at sikre, at overdragelsen sker til en virksomhed mv., der vil kunne opnå etablerings- og produktionstilladelse.

3 månedersfristen, der er knyttet til udnyttelse af en godkendt forundersøgelserapport, er udtryk for, at lovgiver ønsker meddelte tilladelser udnyttet inden for et passende tidsrum, og at det ikke skal kunne være muligt at reservere områder og undlade at udnytte dem med henblik på at holde konkurrenter ude. Der er fra udlandet mange eksempler på, at tilladelser til havvindmøller ikke er blevet udnyttet.

Meddeler indehaveren af en forundersøgelsestilladelse, hvis forundersøgelserapport er blevet godkendt, at han ikke ønsker at søge om etableringstilladelse, overskrides 3 månedersfristen i stk. 2 eller den efter stk. 3 fastsatte frist, er konsekvensen, at forundersøgelserapporten kan gøres alment tilgængeligt, og det står herefter alle frit at søge om etableringstilladelse, jf. VE-lovens § 24, stk. 4.

Der stilles som et minimumskrav til en åben dør-ansøger, at denne »skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet til at gennemføre forundersøgelserne«, jf. VE-lovens § 23, stk. 4. I de specielle bemærkninger til L 108/2008 defineres kravet om teknisk og finansiell kapacitet således, at ansøgeren skal kunne »sandsynliggøre, at denne vil kunne leve op til de krav, som stilles til gennemførelse af en forundersøgelse«, og at der kræves »faglig indsigt«, og at ansøgeren skal kunne »dokumentere at have rådighed over en sådan viden«.

Det fremgår ikke, hvorvidt kravet om finansiell kapacitet eventuelt vil kunne opfyldes via en moderselskabsgaranti. Det må dog antages. Således har krav om økonomisk og finansiell kapacitet i forbindelse

med statslige udbud kunnet opfyldes via moderselskabsgarantier.⁷⁸

Kravet har sin rod i EU's udbudsdirektiver. Se således udbudsdirektivets artikel 47 om økonomisk og finansiel formåen og artikel 48 om teknisk og/eller faglig formåen.⁷⁹

Det fremgår i den forbindelse af bemærkningerne, at forundersøgelsesudgifter på op til 25 mio. kr. ikke er usædvanligt.

Endvidere følger det af de almindelige bemærkninger til lovens § 22 a (L 193/2009), at der ikke er hjemmel til at lægge vægt på lokal tilknytning ved valg af projekt, hvis der er flere ansøgere til samme område. Det følger også af almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav, at et sådant hensyn vil kræve lovhjemmel.

Åben dør-proceduren er hidtil kun anvendt i forhold til mindre og kystnære projekter. Af Energistyrelsens brochure Vindmøller i Danmark, 2009, s. 20 fremgår, at det primært er i forbindelse med demonstrationsprojekter, at proceduren er anvendt. Energistyrelsen har således godkendt ansøgninger inden for åben dør-proceduren til demonstrationsprojekter på Avedøre Holme (3 vindmøller) og Frederikshavn (6 vindmøller). Den statsejede Sund & Bælt-koncern har dog fået opsat 7 ikke-demonstrationsmøller ved Sprogø efter åben dør-proceduren.

2.4.2 Etableringstilladelse

Tildeling af etableringstilladelse reguleres af VE-lovens § 25, hvis stk. 1 stiller krav om forudgående tilladelse i forbindelse med elproduktionsanlæg, der udnytter vind og vand.

⁷⁸ Se svaret på spørgsmål 23 i Energistyrelsen: Spørgsmål og svar vedr. udbud af Anholt havvindmøllepark, samt uddybning af udbudsbetingelser, senest revideret 18. marts 2010.

⁷⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

Elforsyningslovens § 11 stiller krav om tilladelse i forbindelse med etablering af nye elproduktionsanlæg samt væsentlige ændringer i bestående anlæg. Det må dog antages, at denne tilladelse efter en lex specialis-betragtning erstattes af de tilsvarende tilladelser i VE-lovens kapital 3.

Etableringstilladelsen vil typisk blive givet til den ansøger, der tidligere har fået en forundersøgelsestilladelse efter et først til mølle-princip. Efter VE-lovens § 24, stk. 1, skal indehaveren af en forundersøgelsestilladelse efter forundersøgelsernes afslutning indsende en forundersøgelsesrapport til ministeren. Godkendes denne forundersøgelsesrapport, er retsvirkningen, at indehaveren af forundersøgelsestilladelsen har tre måneder til at meddele, hvorvidt projektet agtes gennemført. Gives rettidig meddelelse herom, fastsætter ministeren en frist for indgivelse af ansøgning om leveringstilladelse. Ministeren skal herefter meddele tilladelse til en ansøger, hvis forundersøgelsesrapport er blevet godkendt, jf. VE-lovens § 25, stk. 2.

Etableringstilladelsen forudsætter efter VE-lovens § 25, stk. 2, at ansøgeren skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet.

Der er eksplicit hjemmel i VE-lovens § 25, stk. 3 til at stille vilkår i forbindelse med etableringstilladelsen. Bestemmelsen i stk. 3 opregner en række af ikke-udtømmende vilkår, der kan stilles. Disse omfatter »krav til konstruktion, indretning, installationer, opstilling, drift, nedtagning og sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg, samt økonomiske, tekniske, sikkerheds- og miljømæssige forhold i forbindelse med etablering og drift, herunder ophold og beboelse.« I forbindelse med etableringstilladelsen af 2. juli 2010 til Anholt Havmøllepark blev der bl.a. stillet vilkår om forelæggelse af en detaljeret tidsplan, tegning af forsikring mod skader forvoldt ved udnyttelse af tilladelsen, placeringen, møllernes farve, omløbsretning, konstruktionens visuelle indtryk, sikkerhedsstillelse for nedtagelse og indsendelse af afviklingsplan.

Som et særligt vilkår til gunst for koncessionshaver er der for Anholt Havmøllepark fastlagt et friholdelsesareal på 4 km i nordlig, østlig, sydlig og vestlig retning. I dette område forpligter staten sig til ikke at

give tilladelse til andre vindmøller uden koncessionshavers samtykke. Friholdelsesarealet skal reducere problemer med eventuel vindskygge.

Med vindskygge menes det forhold, at hvor vinden først rammer én vindmølle før en anden vindmølle, kan den anden vindmølle opleve ringere vind og dermed et produktionstab. Endvidere vil der kunne skabes turbulens, der vil kunne skabe øget slitage på den anden vindmølle med deraf følgende øgede vedligeholdelsesomkostninger og muligvis levetidsforkortelse. I enhver vindmøllepark vil der være sådanne problemer møllerne imellem. Vindskyggeproblemerne indgår i beslutningsgrundlaget for møllernes indbyrdes placering. Friholdelsesarealet skal reducere problemet fra tredjemands vindmøller.

Friholdelsesbestemmelsen fremgik af modeltilladelsen i udbudsbetingelserne af 30. april 2009 og var således en del af udbudsvilkårene. Friholdelsesbestemmelser har tidligere været anvendt ved statslige udbud. En lignende bestemmelse indgik i udbudsbetingelserne af 13. oktober 2005 og 7. februar 2008 vedrørende af Rødsand II. Her var friholdelsesarealet dog kun på 2 km. Udbudsbetingelserne af 29. oktober 2004 vedrørende Horns Rev II indeholdt ikke bestemmelser om et friholdelsesareal.

Rødsand II er placeret relativt tæt på Rødsand I (Nysted Havvindmøllepark). I modeltilladelsen til etableringstilladelse i udbudsbetingelserne af 7. februar 2008 er det direkte anført, at vinderen af Rødsand II-udbuddet ikke vil kunne ifalde erstatningsansvar for nedsat produktion på Nysted Havvindmøllepark. Forunderligt nok tales der kun om nedsat produktion. Bestemmelsen tager ikke stilling til virkningerne af eventuelt øget turbulens.

Overdragelse af en etableringstilladelse kræver godkendelse af klima- og energiministeren, jf. VE-lovens § 29, stk. 4. Beføjelsen til at godkende overdragelser er delegeret til energistyrelsen efter § 3, stk. 1, nr. 5 i bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser.

Ved anlægget, der må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad og dermed omfattes af VVM-reglerne i VE-lovens §§ 26-28, må tilladelsen ikke udnyttes, før klagefristen på 4 uger i lovens § 67 er udløbet. Når klagefristen er udløbet, kan tilladelsen frit udnyttes, uanset om der er indgivet klage. Energiklagenævnet kan dog tillægge klagen opsættende virkning, jf. § 67, stk. 6.

Etableringstilladelsen kan udstedes samtidigt med forundersøgelsestilladelsen. Det var tilfældet med Anholt-projektet, hvor begge tilladelser blev udstedt den 2. juli 2010. Metoden er især relevant i forbindelse med statslige udbud. I sådanne tilfælde tidsbegrænses forundersøgelsestilladelsen ikke. I stedet finder de tidsmæssige grænser fastlagt i koncessionsaftalen anvendelse.

2.4.3 Elproduktionstilladelse

Det følger af VE-lovens § 29, stk. 1, at anlæg, der har modtaget en etableringstilladelse efter lovens § 25 først må idriftsættes, efter at der er givet tilladelse hertil – sædvanligvis benævnt elproduktionstilladelse.

Tilladelsen gives for 25 år. Det fremgår ikke eksplicit af lovteksten, fra hvilket tidspunkt de 25 år skal regnes. I forbindelse med statslige udbud har Energistyrelsen dog givet udtryk for, at de 25 år regnes fra nettilslutningstidspunktet.⁸⁰ I forbindelse med åben dør-proceduren er der givet elproduktionstilladelse fra »samlet endelig idriftsættelse af parken«.⁸¹ Sidstnævnte kan fortolkes som et tidspunkt, der ligger senere end nettilslutningstidspunktet.

Lovtekstens ordlyd åbner ikke mulighed for kortere tilladelser. Det er i overensstemmelse med et indrettelseshensyn i forhold til koncessionshaver. Derimod vil der kunne ske forlængelse. Der er ikke fastsat noget maksimum for forlængelsen. Et afslag på forlængelse må være sagligt begrundet. Det må antages at omfatte bl.a. sikkerhedsmæs-

⁸⁰ Se svaret på spørgsmål 15 i Energistyrelsen: Spørgsmål og svar vedr. udbud af Anholt havvindmøllepark, samt uddybning af udbudsbetingelser, senest revideret 18. marts 2010.

⁸¹ Se elproduktionstilladelse af 21. oktober 2009 til Sprogø Havmøllepark, j.nr. 2109/1175-0001.

sige hensyn og f.eks. ønsket om anden anvendelse af arealet.

Flere landmøller har holdt i 30 år. I princippet kan man postulere, at en vindmølle ikke har nogen maksimal levetid. Alt kan skiftes. Der er snarere tale om en maksimal økonomisk levetid, hvor vedligehold på vindmøllerne på et tidspunkt vil gøre en fortsat drift urentabel.

Alternativ til en levetidsforlængelse er opstilling af nye vindmøller på de gamle fundamenter. Det kan ikke udelukkes, at fundamenterne vil kunne holde yderligere 25 år til et nyt sæt møller. Det samme vil kabler og transformator.

Kravet om en elproduktionstilladelse ud over etableringstilladelsen er begrundet i ønsket om at kontrollere overholdelsen af tidligere stillede vilkår, jf. VE-lovens § 29, stk. 2.

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen (L 108/2009), der dengang fandtes i elforsyningslovens § 18 anføres, at behandlingen »af en ansøgning om tilladelse til at idriftsætte et anlæg med henblik på at udnytte energi har navnlig til formål at sikre, at alle vilkår i forundersøgelser- og etableringstilladelser stillet med hjemmel i lovens bestemmelser er opfyldt. Det skal endvidere sikres, at vilkår og betingelser i en evt. udbudskontrakt er overholdt, jf. forslaget til stk. 2.«

VE-lovens § 29, stk. 3 indeholder yderligere vilkår, end de der allerede er stillet i etableringstilladelsen. Vilkårene i elproduktionstilladelsen kan efter den ikke-udtømmende opregning i stk. 3 omfatte »tekniske og økonomiske forhold vedrørende drift af anlægget, om pligt til at sikre fremtidig overholdelse af vilkår stillet i tilladelser efter §§ 22-28, om tilsynsforpligtelse i forhold til det samlede anlæg og stillede vilkår og om pligt til indrapportering vedrørende de nævnte forhold.«

Overdragelse af en elproduktionstilladelse kræver godkendelse af klima- og energiministeren, jf. VE-lovens § 29, stk. 4. Beføjelsen til at godkende overdragelser er delegeret til energistyrelsen efter § 3, stk. 1,

nr. 5 i bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser.

Erhvervelse af en elproduktionstilladelse til en havvindmøllepark på over 25 MW forudsætter endvidere, at adressaten for elproduktionstilladelsen har eller kan erhverve en bevilling efter elforsyningslovens § 10, der indeholder et generelt bevillingskrav til alle virksomheder, der driver elproduktion fra anlæg med en kapacitet på over 25 MW, uanset den anvendte teknologi. Sammenkoblede anlæg (f.eks. vindmøller i en vindmøllepark) regnes som ét anlæg i forhold til bestemmelsen.

Det følger af elforsyningslovens § 10, stk. 2, at bevillingen gives for mindst 20 år. Der er ikke sat noget loft over, hvor lang en bevilling, der kan gives. 25 år må anses for normen for havvindmøller. Det fremgår ikke af loven, fra hvilket tidspunkt bevillingen begynder at løbe. Er der ikke nærmere redegjort herfor i bevillingen, må det antages, at den løber fra sin udstedelse. I elproduktionstilladelsen til Rødsand II nævnes blot i punkt 3, at bevillingen gælder i 25 år fra *bevillingens ikrafttræden*.⁸² Hvornår bevillingen træder i kraft, anføres ikke nærmere i tilladelsen.

Det er således et krav efter elforsyningslovens § 10, at bevillingsansøger kan dokumentere »den fornødne tekniske og finansielle kapacitet«. Dette kriterium har dog allerede været et krav i forhold til etableringstilladelsen, jf. VE-lovens § 25, stk. 2. Der er ingen indikationer af, at kravet skal forstås forskelligt efter elforsyningsloven og VE-loven. Såfremt der ikke er opstået ændringer i f.eks. ansøgers finansielle situation siden meddelelsen af etableringstilladelsen, burde opfyldelsen af kriteriet være en formalitet.

Det følger da også af de specielle bemærkninger til VE-loven (L 55/2008), at der sideløbende med tilladelse efter VE-lovens kapitel 3 skal indhentes bevilling efter elforsyningslovens § 10. Er opstilleren allerede i besiddelse af en sådan bevilling, beror det på en

⁸² Energistyrelsens elproduktionstilladelse af 26. marts 2010 til E.ON Vind Sverige AB, j.nr. 2109/1171-0002.

generel fortolkning af bevillingen, om den også dækker drift af en havvindmøllepark.

E.ON har fået selvstændig bevilling efter elforsyningslovens § 10 som følge af medejerskab af Rødsand I (Nysted) og ejerskab af Rødsand II.⁸³

Bevillingskravet har betydning i forhold til muligheden for salg af andele af havvindmølleparker. DONG har således annonceret, at de har solgt henholdsvis 30 og 20 % af Anholt Havmøllepark til pensionskasserne PensionDanmark og PKA. Angiveligt vil det foregå ved etablering af et Joint Venture, der igen indgår en totalentreprisekontrakt med DONG. DONG skulle beholde opførelses- og indkørisrisikoen inklusiv risiko for bod mv. Tidligere er det oplyst, at DONG har solgt 50 % af Nysted-havmølleparken til PensionDanmark. Det fremgår ikke klart af elforsyningslovens § 10, hvorledes man skal forholde sig i forhold til institutionelle investorer som f.eks. pensionskasser, der ikke nødvendigvis kan antages at løfte kravet om teknisk kapacitet.

Aktørundersøgelsen giver udtryk for et behov for øget medfinansiering og en forventning om øget interesse fra institutionelle investorer til at indgå i samarbejder med erfarne investorer. Det ses allerede, at energiselskaber frasælger andele i havvindmølleparker. Dermed frigøres kapital til nye projekter (forøget investeringskapacitet). Energiselskabet kan samtidig fokusere sin indsats i projektfasen ud fra et rationale om, at det er i den fase, der skaber størst værdi. Efterfølgende vil energiselskabet kunne varetage driftsforhold og balanceansvar for investor og dermed bevare en vis indtjening i denne fase.

For en investor som f.eks. et pensionsselskab vil man ofte kunne få et afkast væsentlig over obligationsrenten og med en relativ attraktiv risikoprofil.

⁸³ Energistyrelsens elproduktionsbevilling af 18. marts 2010 efter elforsyningslovens § 10 (underskrevet af Energistyrelsen den 24. marts 2010) til E.ON Vind Sverige AB vedrørende Rødsand II.

DONG-koncernen har i forvejen selvstændige bevillinger efter elforsyningsloven til de driftsselskaber, der driver henholdsvis Nysted og Horns Rev II.⁸⁴ Begge bevillinger indeholder moderselskabsgarantier for økonomiske forpligtelser. Man kan forestille sig en løsning, hvor institutionelle investorer kan inddrages mod, at operatøransvaret forsat ligger hos det energiselskab, der i forvejen lever op til kravet om teknisk og økonomisk kapacitet.⁸⁵ En sådan løsning vil formodentlig kunne rummes under elforsyningslovens nuværende ordlyd ud fra en formålsfortolkning. Formålet med bestemmelsen har næppe været at umuliggøre institutionelle investorer medejerskab.

Der kan muligvis trækkes en analogislutning fra udbudsretten, hvor det antages, at såfremt blot én virksomhed i et konsortium opfylder kravene til en bestemt del af opgaven, kan konsortiet ikke afvises som hele.⁸⁶

2.4.4 Klager over afgørelser om tilladelser

Ministerens afgørelse om tilladelse kan efter VE-lovens generelle klagebestemmelse i VE-lovens § 66 påklages til Energiklagenævnet, der er den generelle rekursmyndighed på energiområdet.⁸⁷ Samtidig fastslår bestemmelsen, at afgørelserne ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Det afskærer ministeren fra at omgøre Energistyrelsens afgørelse efter reglerne om ulovbestemt rekurs,⁸⁸ til

⁸⁴ Bevilling af 21. december 2007 til elproduktion til DONG Energy Nysted I A/S og bevilling underskrevet henholdsvis 22. og 26. marts 2010 til elproduktion til DONG Energy Horns Rev 2 A/S.

⁸⁵ En operatør defineres i lov nr. 1424 af 21. december 2005 om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter (offshore-sikkerhedsloven) som følger: »Ved operatør forstås den virksomhed, som på rettighedshaverens vegne udøver efterforskning og produktion af kulbrinter.«

⁸⁶ Se Michael Steinicke og Lise Groesmejer: EU's udbudsdirektiver med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008, s. 1175.

⁸⁷ VE-lovens § 66 er en videreførelse af den tilsvarende bestemmelse i elforsyningslovens § 89.

⁸⁸ Med ulovbestemt rekurs menes den forvaltningsretlige hovedregel, hvorefter enhver forvaltningsafgørelse uden særskilt lovhjemmel kan påklages til en højere forvaltningsmyndighed og således i sidste ende ressortministeren. Se om ulovbestemt rekurs i Jens Garde m.fl.: Forvaltningsret. Almindelige emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009, s. 303 f.

trods for, at ministeren selv har delegeret kompetencen til Energistyrelsen ved delegationsbekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 5.⁸⁹ Delegationsbekendtgørelsens § 17 afskærer da også eksplicit rekurs til ministeren. Der er ved § 66, stk. 4 fastsat en klagefrist på 4 uger. Klagen skal være kommet frem til Energiklagenævnet senest ved kontortids ophør på den dag, hvor klagefristen udløber, jf. § 7, stk. 2 i Energiklagenævnets forretningsorden.⁹⁰

Det følger af bemærkningerne til den tilsvarende bestemmelse i varmemforsyningslovens § 26, at fristen udløber samme ugedag, som meddelelsen er kommet frem, fire uger senere. Når klagefristens sidste dag falder på en lørdag, en søn- eller helligdag, bliver fristen forlænget til den følgende hverdag (FT 1999-2000, tillæg A, sp. 6630). Det samme følger nu eksplicit af VE-lovens § 67, der omtales nedenfor.

Endvidere er der krav om, at klagen skal være skriftlig, jf. i øvrigt Energiklagenævnets forretningsorden, hvorefter den skriftlige klage også skal angive de synspunkter, hvorpå klagen støttes. Der betales ikke gebyr for en klage.

I overensstemmelse med det almindelige princip i grundlovens § 63⁹¹ kan tilladelser, vilkår hertil og afslag på tilladelser prøves ved domstolene. Der er i VE-lovens § 66, stk. 6 fastlagt en søgsmålsfrist på 6 måneder fra afgørelsen er meddelt den pågældende eller offentlig bekendtgjort. Retssag kan endvidere ikke anlægges, før den endelige administrative afgørelse foreligger, jf. § 66, stk. 3. Den endelige afgørelse foreligger, når Energiklagenævnet har truffet afgørelse, eller når klagefristen til nævnet er overskredet, uden at der er indgivet klage.

Som udgangspunkt vil enhver med en væsentlig og individuel interesse i en tilladelse kunne klage. Det omfatter primært adressaten, men også konkurrenter og andre rettighedshavere vil kunne være klage-

⁸⁹ Bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser.

⁹⁰ Bekendtgørelse nr. 664 af 19. juni 2006 om forretningsorden for Energiklagenævnet.

⁹¹ Senest lov nr. 169 af 5. juni 1953.

berettiget. For så vidt angår klager over etableringstilladelser efter VE-lovens § 25, hvor anlægget må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad, udvides kredsen af klageberettigede, jf. lovens § 67. Klageberettiget herefter er også:

- lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, der som hovedformål har beskyttelse af natur og miljø, kan klage over afgørelserne og
- lokale og landsdækkende foreninger og organisationer, som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser, når en afgørelse berører sådanne interesser.

Ved klage over de miljømæssige forhold, kan etableringstilladelsen ikke udnyttes, før klagefristen på 4 uger er udløbet. Når klagefristen er udløbet, kan tilladelseshaver frit udnytte denne, uanset om der er indgivet klage. Energiklagenævnet kan dog tillægge klagen suspensiv virkning.

Klage over afslag på bevilling efter elforsyningslovens § 10 følger regler i elforsyningslovens § 89, der indeholder regler svarende til VE-lovens § 66.

2.4.5 Søkabler

Elforsyningslovens § 22 a indeholder en generel bestemmelse, hvorefter etablering af nye elforsyningsnet samt væsentlige ændringer i bestående net på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone uanset spændingsniveau forudsætter ministergodkendelse. Er der tale om transmissionsnet på over 100 kV omfattes de desuden af godkendelseskravet i elforsyningslovens § 21.

De interne ledningsanlæg, der etableres i forbindelse med havvindmølleparker er dog undtaget herfra, jf. elforsyningslovens § 22 a, stk. 3. I stedet omfattes de interne ledningsanlæg af den almindelige etableringstilladelse efter VE-lovens § 25. Energinet.dk's ilandføringskabel er også undtaget fra bestemmelsen. Denne skal dog også ministergodkendes efter § 4 a i Energinet.dk-loven.⁹²

⁹² Lovbekendtgørelse nr. 224 af 16. marts 2009 om Energinet.dk.

Det må forventes, at ilandføringskablet på Anholt-projektet bliver etableret som 220 kV-vekselstrømskabel, der inklusiv landdelen af kablet bliver ejet af Energinet.dk. I forbindelse med tidligere projekter har spændingsniveauerne 132 kV (Rødsand I og II) og 150 kV (Horns Rev I og II) svarende til spændingsniveauet på det regionale transmissionsnet henholdsvis øst og vest for Storebælt været anvendt. Ejerforholdene til ilandføringsanlægget har for de store havvindmølleparker vedkommende været lidt forskellige. Energinet.dk ejer såvel sø- som landkabeldelen på Horns Rev, mens det regionale transmissionsselskab SEAS-NVE TRANSMISSION A/S ejer sø- som landkabeldelen af Rødsand I. På Horns Rev II og Rødsand II blev ejerskabet delt, således, at Energinet.dk ejer søkabeldelen, mens landdelen af kablerne ejes af de regionale transmissionsselskaber (henholdsvis Vestjyske Net 150 kV A/S og SEAS-NVE TRANSMISSION A/S). Årsagen til denne ejermæssige fordeling synes historisk betinget. Før etableringen af den statslige transmissionsvirksomhed Energinet.dk havde det østdanske transmissionsvirksomhed (Elkraft Transmission) en vedtægtsmæssig begrænsning, hvorefter virksomheden ikke måtte eje net under 400 kV. Ejerskabet til ilandføringen på Rødsand I blev derfor overladt til den regionale transmissionsvirksomhed. Den oprindelige vestdanske transmissionsvirksomhed var ikke underlagt tilsvarende vedtægtsmæssige begrænsninger og ejede selv hele ilandføringen til Horns Rev I. På Rødsand II og Horns Rev II blev de konstateret, at de to relevante regionale transmissionsselskaber ikke i bevillingerne havde undtagelser for ilandføringsanlæg, kom landdelen af ilandføringskablet til at blive ejet af de regionale transmissionsselskaber. Ved større fremtidige havvindmølleparker må man formode, at Energinet.dk vælger et spændingsniveau, der er højere, end det som de regionale transmissionsselskabers bevilling omfatter, hvorfor ilandføringskablerne fremover formodentlig vil blive ejet af Energinet.dk.

2.4.6 Sø- og lysafmærkning

Luftfartslovens⁹³ § 67 a regulerer afmærkning af anlæg med en højde af mindst 100 m over terræn, såfremt de ligger uden for de særligt regulerede områder ved flyvepladser. Bestemmelsen indeholder en

⁹³ Lovbekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2007 om luftfart.

anmeldelsespligt til Trafikstyrelsen (tidligere Statens Luftfartsvæsen – SLV)⁹⁴ og et krav om, at opførelsen af anlægget må ikke påbegyndes, før der af luftfartsvæsenet er udstedt attest om, at hindringen ikke skønnes at ville frembyde fare for lufttrafikkens sikkerhed. Attesten kan betinges af, at hindringen afmærkes eller dens højde nedsættes, og at udgiften herved afholdes af ejeren eller brugeren.

Der er fastsat nærmere bestemmelser om luftfartshindringer i Bestemmelser for Civil Luftfart (BL), kapitel 3-10.⁹⁵ Reglerne forudsætter, at vindmøller med totalhøjde på 150 meter eller over, skal afmærkes med højintensivt hvidt lys efter Trafikstyrelsens nærmere anvisninger.

Formålet med lysafmærkningerne er at varsko piloter om vindmøllernes placering. Da lysene skal kunne observeres af piloten fra alle retninger, kan afskærmning være vanskeligt.

I henhold til bekendtgørelse nr. 229 af 4. april 1989 om afmærkning mv. i dansk afmærkningsområde fastsætter Farvandsvæsenet bl.a. kravene til søafmærkning af havvindmøller. Disse krav, der følger den internationale anerkendte IALA Recommendation 139 on the marking of man-made offshore structures, er der gjort nærmere rede for i publikationen Afmærkning af danske farvande, 8. udg. I kapitel 9.1 anføres, at vindmølleparker skal afmærkes med gule lanterner, der blinker synkront med en fyrkarakter, der passer til forholdene. Lanterneerne skal anbringes på parkens yderste møller, så de kan ses fra alle retninger i en afstand af 5 sømil. Inden for parken vil der som hovedregel ikke være behov for afmærkning.

Enkeltstående vindmøller og anlæg i tilknytning til vindmølleparken afmærkes efter samme principper. Enkeltstående vindmøller og meteorologimaster kan dog afmærkes med hvide lanterner.

Farvandsvæsenet kan også kræve mærkning med AIS (automatisk identifikations system), racon (radarimpuls) og tågesignal.

Afmærkningen udføres (finansieres) og vedligeholdes afkoncessions-

⁹⁴ Statens Luftfartsvæsen og Trafikstyrelsen blev pr. 1. november 2010 sammenlagt til én styrelse. Navnet på den nye styrelse er Trafikstyrelsen.

⁹⁵ Seneste udgave er fra 22. januar 2010.

haver, jf. § 8 i søsikkerhedsloven.⁹⁶

Søkablerne omfattes af kabelbekendtgørelsen,⁹⁷ hvilket bl.a. medfører, at de indtegnes på de officielle søkort med en beskyttelseszone på 200 m på hver side af kablet, i hvilken der er forbud mod bl.a. opankring, sandsugning, stenfiskning og brug af redskaber mv., der slæbes på bunden, jf. bekendtgørelsens § 4.

2.5 Miljømæssige forhold (VVM)

Anvendelse af miljøkonsekvensvurderinger (vurdering af virkning på miljøet – VVM) har været fast praksis i en årrække for store vindmøller og vindmølleparker. Det omfatter i praksis alle havvindmøller. De eksisterende danske bestemmelser er udtryk for implementering af EU-regler.

For vindmøller på land er VVM-reglerne implementeret i planloven⁹⁸ og VVM-bekendtgørelsen.⁹⁹ Aktiviteter på havet er som udgangspunkt imidlertid ikke omfattet af planloven. I stedet reguleres området af de regelsæt, der regulerer forskellige aktiviteter på havet eller højhedsretten.

Den generelle VVM-regulering på havet (bekendtgørelse nr. 809 af 22. august 2005 om miljømæssig vurdering af visse anlæg og foranstaltninger på søterritoriet (VVM)) er udstedt med hjemmel i højhedsretten. Undergrundsloven (lovbekendtgørelse nr. 889 af 4. juli 2007 om anvendelse af Danmarks undergrund) regulerer tilsvarende specifikt VVM-forhold for så vidt angår indvinding af kulbrinter. Se bekendtgørelse nr. 359 af 25. marts 2010 om VVM, konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om kulbrinteindvinding, rørledninger, m.v. på søterritoriet og kontinentalsøken.

⁹⁶ Lovbekendtgørelse nr. 654 af 15. juni 2010 om sikkerhed til søs.

⁹⁷ Bekendtgørelse nr. 939 af 27. november 1992 om beskyttelse af søkabler og undersøiske rørledninger.

⁹⁸ Lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 om planlægning med senere ændringer.

⁹⁹ Bekendtgørelse nr. 1510 af 15. december 2010 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

For elproduktionsanlæg på havet er der med hjemmel i VE-loven (tidligere elforsyningsloven) udstedt særlige regler om VVM, jf. nedenfor under afsnit 2.5.1.¹⁰⁰

I årene 1999 til 2006 blev der i forbindelse med Horns Rev I og Rødsand I (Nysted) gennemført omfattende miljøovervågningsprogrammer. Undersøgelserne indikerede ikke væsentlige problemer.¹⁰¹

2.5.1 Miljøvurdering af havvindmølleparker

Det følger af VE-lovens § 26, stk. 1, at etableringstilladelse til bl.a. havvindmøller kun kan meddeles på baggrund af en vurdering af de miljømæssige konsekvenser (VVM), og efter at offentligheden og de berørte myndigheder og organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom. Forudsætningen for dette krav er, at etableringen af havvindmøllerne må antages at påvirke miljøet i væsentlig grad. Vurderingen heraf foretages af Energistyrelsen.

VVM-kravet er en del af det oplysningsgrundlag, der skal være til stede, før den pågældende myndighed (her Energistyrelsen) kan træffe en afgørelse. Det er således udtryk for en særlig regulering af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, hvorefter en forvaltningsmyndighed skal sikre sagen tilstrækkelig oplyst, før der træffes afgørelse.

Med bestemmelsen i stk. 1 implementeres bestemmelserne i Rådets direktiv nr. 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (VVM-direktivet). Ved ændringen, der fulgte af direktiv 97/11/EF, blev anlæg til udnyttelse af vindkraft til energiproduktion (vindmølleparker) og anlæg til fremstilling af hydroelektrisk energi omfattet af direktivets bilag II. Dette forpligter medlemsstaterne til efter en

¹⁰⁰ Undergrundsloven (lovbekendtgørelse nr. 889 af 4. juli 2007 om anvendelse af Danmarks undergrund) regulerer tilsvarende VVM-forhold for så vidt angår indvinding af kulbrinter.

¹⁰¹ For en kort beskrivelse, se Udvalget for fremtidens havvindmølleplaceringer: Fremtidens havvindmølleplaceringer – 2025 (2007), s. 15 ff. Hovedrapporten »Danish Offshore Wind – Key Environmental Issues« og baggrundsrapporter kan findes på Energistyrelsens hjemmeside – www.ens.dk.

konkret vurdering eller efter fastsatte grænser at afgøre, om et projekt har sådanne indvirkninger på miljøet, at behandling efter VVM-direktivets regler er påkrævet, jf. direktivets artikel 4, stk. 2.

Der er med hjemmel i den tidligere bestemmelse i elforsyningslovens § 17, stk. 2-4 blevet udstedt bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000 om vurdering af virkninger på miljøet (VVM) af elproduktionsanlæg på havet.

Bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000 omfatter »elproduktionsanlæg«, jf. dennes § 1, stk. 1. Bekendtgørelsen må formentlig også omfatte anlæg, der kan opfattes som accessoriske til elproduktionsanlæg på havet, f.eks. målermaster. Skulle det ikke være tilfældet vil sådanne accessoriske anlæg i al fald for de mere kystnære anlæg i stedet være omfattet af bekendtgørelse nr. 809 af 22. august 2005 om miljømæssig vurdering af visse anlæg og foranstaltninger på søterritoriet (VVM). Denne bekendtgørelse implementerer ligeledes VVM-direktivet og har i § 2, stk. 1, nr. 4 en opsamlingsbestemmelse, der under VVM-kravet inkluderer etablering »af faste indretninger i øvrigt på søterritoriet, som ikke er omfattet af anden lovgivning.«

Det følger af VE-lovens § 76, stk. 2, at regler, der er fastsat i henhold til elforsyningsloven og som vedrører regler, der videreføres i VE-loven, forbliver i kraft, indtil de eventuelt afløses af regler fastsat efter VE-loven. Bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000 finder således stadig anvendelse.

2.5.1.1 Tilladelseskra­vet

Tilladelseskra­vet i VE-lovens § 25, stk. 1 gentages i § 2, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000. Det følger af § 2, stk. 2 i bekendtgørelsen, at det er Energistyrelsen, der træffer beslutning om, hvorvidt der skal foretages en VVM-undersøgelse. Afgørende er, om projektet må antages at påvirke miljøet i væsentligt omfang. Dette skal først vurderes på baggrund af projektets karakteristika, der især omfatter dets dimensioner, kumulation med andre projekter, anvendelsen af naturressourcer, affaldsproduktion, forurening og gener samt risikoen for ulykker,

navnlig under hensyn til de anvendte materialer og teknologier. For det andet skal projektets placering, dvs. den miljømæssige sårbarhed i de geografiske områder, der kan blive berørt af projekter, tages i betragtning. Herunder hører navnlig den nuværende arealanvendelse, naturressourcernes relative rigdom, kvalitet og regenereringskapacitet i området, og det naturlige miljøes bæreevne med særlig opmærksomhed på vådområder, kystområder, reservater og naturparker, områder, der er registreret eller fredet ved national lovgivning, områder der er særligt beskyttet i henhold til EU-lovgivning, områder, hvor de i EU-lovgivningen fastsatte miljøkvalitetsnormer allerede er overskredet, tætbefolkede områder, og vigtige landskaber set ud fra et historisk, kulturelt, arkæologisk eller rekreativt synspunkt.

Der skal i forbindelse med beslutningen navnlig tages hensyn til påvirkningernes omfang, påvirkningernes grænseoverskridende karakter, påvirkningsgrad- og kompleksitet, påvirkningens sandsynlighed samt påvirkningens varighed, hyppighed og reversibilitet.

Afgørelsen skal ske på baggrund af en konkret vurdering eller nærmere fastsatte kriterier.

Efter VE-lovens § 26, stk. 2 kan ministeren »fastsætte nærmere regler om afgrænsningen af de anlæg, der er omfattet af stk. 1.« Bemyndigelsen kan benyttes til at fastsættelse af faste kriterier, herunder regler om størrelsen af de anlæg, der er omfattet af VVM-proceduren samt om en særlig screening-procedure med henblik på at afgøre, om et projekt påvirker miljøet i væsentlig grad. Efter bemyndigelsen i stk. 3 kan ressortministeren tillige fastsætte regler om mindsteoplysninger og nødvendige undersøgelser. Der er dog ikke for nuværende fastsat sådanne kriterier. Det er derfor overladt til et konkret skøn at afgøre, hvorvidt der skal igangsættes en VVM-procedure. I praksis må det dog forventes, at alle fremtidige havvindmølleprojekter skal gennem en VVM-procedure.

Undersøgelserne må almindeligvis foretages inden igangsætning, men kan efter VE-lovens § 26, stk. 3, 2. pkt. fordres foretaget både under og efter etableringen af anlægget. Der er ikke noget særskilt krav til de eksperter, der skal foretage den i stk. 1 nævnte vurdering. Stk. 3 giver

dog ressortministeren bemyndigelse til at kræve, at vurderingen skal udfærdiges af uafhængige eksperter. Ressortministeren har kompetencen til at afgøre, hvem der har den fornødne ekspertise til varetagelse af denne opgave. Formålet med bestemmelsen er kvalitetssikring og kan i følge bemærkningerne til den tidligere bestemmelse i elforsyningslovens § 17 anvendes »i særlige tilfælde«. Der er således i loven næppe hjemmel til at fastsætte et generelt krav om brug af uafhængige eksperter.

De forundersøgelser, der måtte være nødvendige til udfærdigelse af en VVM-redegørelse, forudsætter forundersøgelsestilladelse efter VE-lovens § 22. Det vil typisk også være i forbindelse med forundersøgelserne, at VVM-undersøgelsen foretages.

Ministeren har henlagt beføjelserne til at afgøre, dels om der skal foretages vurderinger af et anlægs miljømæssige påvirkninger under og efter etablering, og dels om anlægget skal bedømmes af uafhængige eksperter, til Energistyrelsen, jf. § 3, stk. 1, nr. 5 i delegationsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010). Efter bekendtgørelsens § 17 kan Energistyrelsens afgørelser ikke indbringes for ministeren.

Energistyrelsens afgørelse, om der skal foretages en VVM-undersøgelse, kan derimod påklages til Energiklagenævnet, jf. § 6 i bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000.

Det er almindeligt i forbindelse med havvindmølleprojekter, at der udarbejdes forskellige VVM-redegørelser for henholdsvis selve havvindmølleparken, transformestationen og ilandføringskablet.

Der ligger formodentlig historiske traditioner bag det valg, ligesom der er det praktiske forhold, at forskellige myndigheder er involveret i de forskellige »delprojekter«.

2.5.1.2 Projektændringer

Ændres projektet, beror det på en konkret vurdering, om den tidligere

udfærdigede VVM-undersøgelse stadig er tilstrækkelig til at danne grundlag for en eventuel tilladelse til at ændre projektet. Det følger af VVM-direktivets bilag II, at også ændringer eller udvidelser af projekter omfattet af bilag I og II, som allerede er godkendt, udført eller ved at blive udført, er omfattet af VVM-bestemmelserne, når ændringerne kan være til skade for miljøet.

I Energiklagenævnets afgørelse af 17. september 2007, j.nr. 11-493 (offentliggjort som MAD 2007.2321) havde Energi E2 A/S (senere DONG) søgt Energistyrelsen om tilladelse til at udskifte to havvindmøller i Nysted Havvindmøllepark med en højde på 110 meter med to højere demonstrationshavvindmøller. Skov- og Naturstyrelsen havde vejledende udtalt, at dette ville kræve en VVM-undersøgelse. Ansøgningen blev herefter ændret til udskiftning af én havvindmølle med en demonstrationsmølle på 121,5 meter, som Energistyrelsen den 6. februar 2007 gav tilladelse til. Sagen blev indbragt for Energiklagenævnet, der ikke fandt, at udskiftningen til en anden 11,5 meter højere mølle ville påvirke miljøet i væsentlig grad, bl.a. da den nye mølle ikke ville støje mere end den gamle mølle.

I Energiklagenævnets to afgørelser af 22. december 2003 vedrørende tilladelse til justering af dimensionerne på 3 vindmøller i forbindelse med havvindmølleprojekt ved Grenaa Havn, j.nr. 11-176 og 11-177, behandles en tilladelse til visse ændringer af et projekt uden fornyet VVM-procedure. Nævnet fandt i de to sager, at Energistyrelsen havde haft et tilstrækkeligt vurderingsgrundlag til at ændre den oprindelige tilladelses vilkår om forholdet mellem højden og vingediameter ændret fra at skulle være mellem 0,8 og 1,1, til et forhold på ca. 0,75, dog således at den totale højde skulle forblive under 100 meter. Efter en konkret vurdering af bl.a. de foreliggende visualiseringer tiltrådte nævnet Energistyrelsens vurdering af, at ændringen ikke væsentligt ændrede på helhedsindtrykket af vindmølleparken eller forårsager en væsentlig ændret indvirkning på landskabet. Herefter havde Energistyrelsen været berettiget til at tillade de pågældende justeringer uden udfærdigelse af nye VVM-undersøgelser.

2.5.1.3 VVM-redegørelsen

Formålet med udfærdigelse af en VVM-redegørelse er primært at give de relevante myndigheder og offentligheden et acceptabelt grundlag for stillingtagen til projektet. Det er således meningen, at miljøforholdene og miljøpåvirkningerne i forbindelse med projektet er undersøgt og vurderet forinden et konkret projekt tillades iværksat. VVM-redegørelsen har hidtil været begrænset til selve vindmølleanlægget med internt ledningsnet, hvorimod nettilslutningen ind til land har været holdt udenfor.

VVM-redegørelsen skal efter § 3, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000 påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på faktorerne

- mennesker, fauna og flora,
- havbund, vand, luft, klima og landskab,
- materielle goder og kulturarv, og
- samspillet mellem disse faktorer.

Det forudsættes efter bekendtgørelsens § 3, at VVM-redegørelsen indeholder en projektbeskrivelse inklusiv

- hele projektets fysiske karakteristika samt arealanvendelsesbehovet under bygnings- og driftsfaserne,
- de væsentligste karakteristika for produktionsprocesserne, f.eks. type og mængde af de anvendte materialer og
- et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner i forbindelse med driften af det foreslåede projekt.

Desuden skal der være en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til virkningerne på miljøet. Der skal tillige være en beskrivelse af konsekvenserne af, at det pågældende projekt ikke gennemføres (0-alternativet).

Endvidere skal der udarbejdes en beskrivelse af det miljø, som i væsentlig grad kan blive berørt af det foreslåede projekt, herunder navnlig befolkning, fauna, flora, jord og havbund, vand, luft, klimatiske forhold, materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske

kulturarv, landskab og kystsikkerhed samt den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer.

I redegørelsen skal tillige indgå en beskrivelse af, hvilke betydelige virkninger på miljøet det foreslåede projekt vil kunne få som følge af tilstedeværelse af projektet som helhed, anvendelse af naturlige ressourcer, emission af forurenende stoffer, gener, bortskaffelse af affald samt bygherrens angivelse af, hvilke metoder der er anvendt til forudberegning af virkningerne på miljøet.

Der skal være en beskrivelse af de foranstaltninger, der påtænkes udført med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere betydelige skadelige virkninger på miljøet og en beskrivelse af de af projektets miljøpåvirkninger afledte socioøkonomiske konsekvenser.

Endvidere skal der vedlægges et ikke-teknisk resumé af de på grundlag af ovennævnte punkter fremsendte oplysninger og en oversigt over eventuelle vanskeligheder (tekniske mangler eller manglende viden), som bygherren er kommet ud for i forbindelse med indsamlingen af de fornødne oplysninger.

Ressortministeriet har udstedt retningslinjer for udarbejdelse af VVM-redegørelser for vindmølleparker på havet.¹⁰² Disse retningslinjer indeholder en vejledende opregning af de emner, der som minimum skal behandles i VVM-redegørelsen.

Redegørelsen skal for de første indeholde en beskrivelse af det påtænkte vindmølle anlæg inklusiv nettilslutning. Dette inkluderer en beskrivelse af anlæggets fysiske udformning, arealbehovet under etablering og drift, etableringsmetode og en driftsbeskrivelse. Herunder hører også en beskrivelse af de typer og mængder af stoffer, der er anvendt samt en beskrivelse af, om der indgår miljøbelastende forhold, og om der forventes reststoffer og emissioner.

For det andet skal redegørelsen indeholde en beskrivelse af alternative opstillinger og alternative punkter, hvor nettilslutningen føres i land. Det vil især dreje sig om alternativer der er fremkommet under

¹⁰² Miljø og Energiministeriet: VVM (Vurdering af Virkning på Miljøet) og vindmøller på havet – Retningslinier for udarbejdelse af VVM-redegørelser for vindmølleparker på havet, februar 2000.

tidligere høringer, f.eks. forhøringer i forbindelse med tilladelse til forundersøgelser.

For det tredje skal der indgå en beskrivelse af området og de omgivelser, som i væsentlig grad kan blive berørt af vindmøleanlægget inklusiv nettilslutningen. Dette omfatter befolkning, hydrografi, bundforhold, vandkvalitet, marinebiologi (fauna og flora), landskabsforhold (inklusiv kystmorfologi), råstoffer, marinearkæologiske forhold, rekreative forhold, planlægningsmæssige forhold, sejlads, fiskeri og afledte socioøkonomiske forhold. Beskrivelsen skal omfatte såvel anlægsområdet, påvirkningsområdet samt et eller flere referenceområder. Beskrivelsen kan bl.a. baseres på litteraturundersøgelser, oplysninger fra relevante myndigheder, organisationer, foreninger m.v. samt på feltundersøgelser og analyser.

For det fjerde skal der være indeholdt en beskrivelse af vindmølleanlæggets og nettilslutningens konsekvenser for miljøet både for etablerings- og driftsfasen som følge af de fysiske indgreb, anvendelsen af naturlige ressourcer og bortskaffelse af affald, emission af forurenende stoffer, støj, lys m.v. til luft- og vandmiljøet samt uheld («Worst Case»-scenario). Visualiseringer både fra kystområder og fra eventuelle sejlrunder skal indgå. Der kan blive tale om en beskrivelse af anlæggets eventuelle indflydelse på vandgennemstrømningen til f.eks. Østersøområdet. Er der dele af anlægsaktiviteterne, der kun kan udføres på visse tider af året på grund af konsekvenserne i området, skal dette tillige fremgå. Virkninger bør beskrives som direkte, indirekte, sekundære, kumulative, kort- og langsigtede samt vedvarende eller midlertidige. De metoder, der er anvendt til forudberegning af konsekvenserne for miljøet, skal beskrives i redegørelsen.

For det femte skal der være en beskrivelse af foranstaltninger, der tænkes anvendt for at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere de skadelige virkninger på miljøet.

Af hensyn til offentligheden skal der tillige være et ikke-teknisk resume. Endelig skal redegørelsen indeholde en oversigt over eventuelle mangler ved oplysningerne og vurderingen af miljøpåvirkningerne.

2.5.1.4 Høring

Antages det, at miljøet vil påvirkes i væsentlig grad skal offentligheden samt berørte myndigheder og organisationer efter stk. 1 høres på baggrund af den udfærdigede vurdering. Dette er i overensstemmelse med VVM-direktivets krav om, at offentligheden orienteres og sikres mulighed for at udtale sig om vurderingen (artikel 6 og 7).

Ressortministeren er i VE-lovens § 26, stk. 4 bemyndiget til at fastsætte nærmere regler for offentlighedsproceduren. Dette inkluderer regler om, hvem der er høringsberettiget og hvilke krav, der skal stilles til offentliggørelse af VVM-redegørelser. Efter bemærkningerne til den tidligere bestemmelse i elforsyningsloven må det antages, at udtrykket »berørte myndigheder og organisationer« skal fortolkes bredt.

Bemyndigelsen i lovens § 26, stk. 4 er benyttet i § 4 i bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000, hvorefter oplysning om ansøgning og VVM-redegørelse skal bekendtgøres for offentligheden af Energistyrelsen i en eller flere stedlige og landsdækkende aviser. Offentliggørelsen skal indeholde oplysning om:

- karakteren af mulige afgørelser,
- hvor ansøgning og redegørelse kan rekvireres,
- offentlighedsperiodens længde, til hvem bemærkninger skal indgives, og hvortil spørgsmål i offentlighedsperioden kan rettes, og
- hvor eventuelle rapporter, baggrundsnotater m.v., der er udarbejdet i forbindelse med VVM-redegørelsen, ligger til gennemsyn for offentligheden.

Frist for fremsættelse af bemærkninger til høringsmaterialet fastsættes af Energistyrelsen til mindst 8 uger. Ressortministeriet kan herudover selv iværksætte egne høringsinitiativer. I forbindelse med tilladelsen til forundersøgelser vedrørende 10 vindmøller syd for Samsø og 9 vindmøller ud for Grenaa Havn lod Energistyrelsen således afholde en indledende høring af en række statslige, regionale og lokale myndigheder. Desuden blev en række organisationer hørt (Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Ornitologisk Forening, Greenpeace, Dansk Sejl-

nion, Danmarks Fiskeriforening, Vindmølleindustrien, OVE, Energi-miljø-Rådet og Danmarks Vindmølleforening), ligesom der blev afholdt lokale høringsmøder. Høringsfristen var 8 uger ved Grenaa Havn-sagen og på grund af sommerferie forlænget til 12 uger i Samsø-sagen.

Ministeriet er ikke forpligtet til at foranstalte indledende høringer. Formålet er især at vurdere projektets muligheder, før ansøger bekoster forundersøgelser, VVM-redegørelse og udarbejdelse af et konkret projektforslag. Det må endvidere antages, at ansøger i såvel VVM-redegørelsen som i selve projektansøgningen i rimeligt omfang må forholde sig til de ved en indledende høring indkomne svar.

2.5.1.5 Omkostninger

Efter bemærkningerne til den oprindelige bestemmelse i elforsyningslovens § 17 (L 234/1999) forudsættes omkostningerne ved de i VE-lovens § 26 omhandlede aktiviteter at blive afholdt af indehaveren af en etableringstilladelse efter § 25. Der er med § 26, stk. 6 givet ministeren bemyndigelse til at lade omkostninger efter § 26, stk. 1-4, der kan være af væsentlig betydning for fremtidige projekter, dække som PSO-omkostninger i overensstemmelse med elforsyningslovens § 8, stk. 3, nr. 3.

Elforsyningslovens § 8, stk. 3 fastslår, at en række omkostninger kan opkræves som PSO-omkostninger hos alle elforbrugere. Bestemmelsens nr. 3 omfatter følgende omkostninger: »Omkostninger, som Energinet.dk efter klima- og energiministerens bestemmelse afholder til dækning af etablering af elproduktionsanlæg på havet, jf. § 26, stk. 6, i lov om fremme af vedvarende energi.«

Efter bemærkningerne til den oprindelige ændringslov til elforsyningsloven (L 74/2000) kan denne mulighed især tænkes anvendt i forbindelse med demonstrationsprojekter til udbygning af havmøller. Ministeren har henlagt denne beføjelse til Energistyrelsen, jf. § 3, stk. 1, nr. 5 i delegationsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010). Efter bekendtgørelsens § 17 kan Energistyrelsens afgørelser ikke indbringes for ministeren.

2.5.1.6 Klageadgang

Der er med VE-lovens § 67 indsat en særlig klageadgang over de miljømæssige forhold i afgørelser i henhold til lovens § 25, hvis afgørelserne tillige er omfattet af § 26. Bestemmelsen er oprindeligt indsat som § 89 a i elforsyningsloven. Efter de specielle bemærkninger til elforsyningsloven § 89 a (FT 1999-2000 tillæg A, s. 4690) omfatter klageadgangen tillige klage over Energistyrelsens afgørelse af, at der ikke skal udarbejdes en VVM-redegørelse.

Efter bestemmelsen kan »enhver med en væsentlig og individuel interesse« i en afgørelse om etableringstilladelse til et VVM-pligtigt projekt klage til Energiklagenævnet over de miljømæssige forhold.

Betingelserne »væsentlig« og »individuel« svarer til de almindelige forvaltningsretlige krav til at være klageberettiget. Begge betingelser skal være opfyldte. I væsentlighedskriteriet ligger, at afgørelsens betydning for den pågældende skal være af en vis styrke og intensitet. Mere generelle eller ideelle interesser er ikke i sig selv tilstrækkeligt. I kriteriet »individuel« ligger, at afgørelsen skal være mere indgribende over for den, der vil klage, i forhold til andre personer, som måtte berøres af afgørelsen. Berøres en større personkreds på samme måde af afgørelsen, har de enkelte personer således ikke en individuel interesse i afgørelsen.¹⁰³

2.5.1.7 Særligt om opdeling af projekter i relation til VVM

Det antages generelt, at VVM-anlæg skal vurderes samlet, således at der opnås en helhedsvurdering af det samlede anlægs virkning på miljøet.¹⁰⁴ Opdeling af projekter med henblik på at undgå VVM-proceduren (benævnt »salami-strategien«) vil være i strid med reglerne. Det bygger bl.a. på VVM-direktivets kriterium om kumulation med andre projekter i direktivets bilag III, punkt 1. En ledende dansk dom på området er

¹⁰³ Spørgsmålet er generelt behandlet i den generelle forvaltningsretlige litteratur. Se f.eks. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002, s. 67 ff. Se i øvrigt Energiklagenævnets afgørelse af 19. januar 2009 vedrørende Avedøre Holme, j.nr. 1011-276.)

¹⁰⁴

UfR 2000.1103 H, hvor Højesteret efter en konkret vurdering underkendte en opdeling af et vejanlæg i to projekter, hvorved en VVM-undersøgelse efter dagældende regler kunne undgås. Højesteret fandt, at der var tale om et samlet anlæg og kendte lokalplanen for ugyldig.

I forbindelse med statslige udbud af havvindmølleprojekter foretages der kun en VVM-procedure for så vidt angår selve havvindmølleparken, mens ilandføringsanlægget ikke omfattes.¹⁰⁵ Der laves dog en miljøredegørelse herfor, men ikke efter VVM-proceduren, hvilket vil sige, at offentlighedsfasen ikke finder sted.

I forbindelse med Rødsand II og Horns Rev II var der dog en kort beskrivelse af ilandføringsanlægget (transformerplatform og søkabel) i VVM-redegørelsen.¹⁰⁶

Der er ikke i VE-loven eller i bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000 om vurdering af virkninger på miljøet (VVM) af elproduktionsanlæg på havet bestemmelser, der tilsiger en samlet vurdering af havvindmøllepark og ilandføringsanlæg. Tværtom fremgår det af bestemmelsen om etableringstilladelse i VE-lovens § 25 og § 26, stk. 1, at VVM-kravet er knyttet til »elproduktionsanlæg, der udnytter vand og vind, med tilhørende interne ledningsanlæg«. Ilandføringsanlægget er ikke anført i bestemmelsen.

Årsagen til dette forhold er måske mest traditionsbestemt. Det har typisk været opstillers opgave for egen regning at få udfærdiget en VVM-undersøgelse for havvindmølleparken. Opstilleren kender på det tidspunkt ikke til de nærmere planer for ilandføringsanlægget, der forestås af staten repræsenteret ved Energinet.dk. Det forhold, at Energinet.dk udfærdigede VVM-redegørelsen for Anholt Havmøllepark, må indtil videre ses som en undtagelse, der udelukkende skyldes tidspres. Hvorvidt denne procedure vil blive gentaget ved Kriegers Flak er uvist.

¹⁰⁵ Se således Energinet.dk: Anholt Havmøllepark. VVM-redegørelse, januar 2010.

¹⁰⁶ E.ON Sverige AB: Rødsand 2 Havmøllepark. VVM-redegørelse, juni 2007 og DONG Energy: Horns Rev 2 Havmøllepark. VVM-redegørelse, oktober 2006.

Det har ikke været retligt prøvet, hvorvidt denne praksis er i overensstemmelse med VVM-direktivet.

Proceduren kan aktualiseres af en stramning af Kommissionens fortolkning af VVM-direktivet. Kommissionen har i skrivelse af 25. marts 2011 foreslået en fortolkning, hvor »associated works« skal være omfattet af VVM-undersøgelsen.¹⁰⁷ Hvorvidt et anlæg falder ind herunder foreslås baseret på en center of gravity-test, der skal afgøre, hvorvidt anlægget er aktuelt eller perifert.

Forslaget til ny fortolkningslinje er naturligvis endnu ikke prøvet ved domstolene og har dermed en begrænset retskildemæssig værdi. Den kan dog få normerende effekt på medlemsstaternes administration. Forslaget fremkom som følge af erfaringerne med gasledningsprojektet »Nord Stream«, der er en ca. 1.200 km land naturgasledning fra Rusland til Tyskland gennem Østersøen. Den overfladebehandlingsvirksomhed, der skulle forestå overfladebehandlingen af naturgasrørene, valgte at etablere nye produktionsfaciliteter i Finland, selv om virksomheden i forvejen havde produktionsfaciliteter andre steder i verdenen. Finland havde i forbindelse med VVM-undersøgelsen af naturgasprojektet valgt ikke at inddrage dette produktionsanlæg, hvilket Kommissionen fandt i strid med VVM-direktivet.¹⁰⁸

2.5.2 Miljøvurdering af planer og programmer

I EU-regi er der ved SMV-direktivet¹⁰⁹ blevet fastlagt regler, hvorefter der skal foretages strategiske miljøvurderinger af planer og programmer, hvis gennemførelse heraf kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

¹⁰⁷ Kommissionens skrivelse af 25. marts 2011: Interpretation line suggested by the Commission as regard the application of Directive 85/337/EEC, as amended, to associated/ancillary works, j.nr. ENV.A.3/SA/sb Ares(2011)33433.

¹⁰⁸ Det kom dog ikke til nogen overtrædelsessag. Anlægget var allerede etableret, og Kommissionen ønskede i stedet at sikre, at fremtidige projekter fulgte Kommissionens forståelse af VVM-direktivet. Se Etat du dossier au 04/02/2011 fra ENVI.

¹⁰⁹ Direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planer og programmers indvirkning på miljøet. Kaldes også SEA-direktivet.

Direktivet er implementeret ved miljøvurderingsloven.¹¹⁰

Det følger af miljøvurderingslovens § 3, stk. 1, at myndigheders tilvejebringelse af planer og programmer inden for bl.a. energi medfører krav om udarbejdelse af en miljøvurdering, »da disse planer og programmer antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet«.

Efter lovens § 4 er det den myndighed, der er ansvarlig for tilvejebringelsen af planen eller programmet, der træffer afgørelse, om en plan eller program er omfattet af § 3. Det sker på baggrund af kriteriet »væsentlig indvirkning på miljøet«, hvis fastlæggelse der er givet nærmere retningslinjer for i et bilag til loven.

Projekter eller planer for etablering af havvindmøller kan således være omfattet af kravet om miljøvurdering.

2.5.3 Konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder

Det følger af habitatsdirektivets artikel 6, stk. 3,¹¹¹ at alle projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for det pågældende internationale naturbeskyttelsesområdes bevaringsmæssige forvaltning (Natura 2000-områder), skal vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten. Dette skal ske under hensyn til bevaringsmålsætningerne for lokaliteten, forudsat at projektet skønnes at kunne påvirke lokaliteten væsentligt. Projektet kan tillades, hvis det ikke skader det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet.

Der er dog mulighed for at gennemføre projektet til trods for negativ påvirkning, såfremt projektets gennemførelse er bydende nødvendigt af hensyn til væsentlige samfundsinteresser, og at der ikke findes nogen alternativ løsning.

Direktivbestemmelsen er implementeret i dansk ret ved VE-lovens § 27, der i forbindelse med etableringstilladelsen efter lovens § 25 stiller krav om vurdering af projektets virkning på udpegede internationale naturbeskyttelsesområders integritet i forhold til dets bevaringsmål-

¹¹⁰ Lovbekendtgørelse nr. 936 af 24. september 2009 om miljøvurdering af planer og programmer.

¹¹¹ Direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

sætning, såfremt projektet i sig selv eller i forbindelse med andre projekter eller planer kan påvirke sådanne områder væsentligt. En konsekvensvurdering vil typisk være indeholdt i VVM-redegørelsen.

Der stilles endvidere krav om forudgående høring af berørte parter.

En etableringstilladelse forudsætter, at projektet enten ikke skader det internationalt naturbeskyttelsesområdes integritet, eller at »væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, gør det bydende nødvendigt at gennemføre projektet, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning«. Begrebet »integritet« skal forstås i forhold til lokalitetens bevaringsmålsætninger. Ikke al negativ påvirkning er omfattet af bestemmelsen. Er der ikke tale om naturtyper og arter af fællesskabsbetydning, jf. habitatsdirektivets bilag I og II, omfattes virkningerne næppe.

Er der er tale om et internationalt naturbeskyttelsesområde med en prioriteret naturtype eller en prioriteret art, kan der efter § 27, stk. 4, kun gives etableringstilladelse, såfremt dette enten »er nødvendigt af hensyn til menneskers sundhed, den offentlige sikkerhed eller opnåelse af væsentlige gavnlige virkninger på miljøet« eller »andre væsentlige samfundsinteresser gør gennemførelsen bydende nødvendig«. Tilladelse efter stk. 4, nr. 2, kan først ske efter indhentet udtalelse fra Europa-Kommissionen.

Der er fastsat nærmere regler for konsekvensvurderingen i bekendtgørelse nr. 1476 af 13. december 2010 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet.

2.5.4 Grænseoverskridende forhold i øvrigt

Espoo-konventionen¹¹² pålægger deltagerne en række forpligtelser i forhold til at vurdere de miljømæssige konsekvenser af vise aktiviteter. Herunder pålægges parterne i konventionen en forpligtelse til at under-

¹¹² Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1991. Konventionen trådte i kraft 10. september 1997 og er ratificeret af størstedelen af de europæiske lande, herunder af EU.

rette og konsultere nabostater om projekter, hvor der kan være grænseoverskridende virkninger.

Havvindmøller omfattes ikke af den generelle oversigt over aktiviteter, hvor der skal gives underretning. Konventionens artikel 2, stk. 5 indeholder imidlertid en opsamlingsbestemmelse, hvorefter der på enhver parts initiativ skal indledes drøftelserne om, »hvorvidt en eller flere påtænkte aktiviteter, der ikke er anført i appendiks I, kan antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne og dermed bør behandles, som var den eller de anført deri. Hvis parterne bliver enige herom, skal aktiviteten eller aktiviteterne behandles i overensstemmelse dermed.«

Notifikationspligten fastlægges i artikel 3, stk. 1: »I forbindelse med en påtænkt aktivitet anført i appendiks I, der må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne, skal oprindelsesparten med det formål at sikre passende og effektivt samråd i medfør af artikel 5 underrette enhver part, som den skønner kan være en berørt part, så hurtigt som muligt og senest, når dens egen offentlighed informeres om den påtænkte aktivitet.« Den danske oversættelse stammer fra bekendtgørelse nr. 71 af 4. november 1999.

Konventionen kan således finde anvendelse på havvindmølleparker. Konventionen har bl.a. været anvendt i forbindelse med opførelse af vindmølleparken på Middelgrunden i Øresund, hvor det var et vilkår, at de svenske myndigheder skulle høres.¹¹³

2.6 Normer og nettilslutning

Fremstilling, opstilling og nettilslutning af vindmøller er underlagt en række krav, der har karakter af tekniske normer. I det følgende opregnes de væsentligste krav.

¹¹³ Se Energistyrelsens godkendelse af 13. december 1999 af vindmøllepark på Middelgrunden.

2.6.1 Typogodkendelse

Energistyrelsen administrerer i Danmark en teknisk godkendelsesordning, der har til formål at sikre, at vindmøller og det anvendte fundament er konstrueret, fremstillet og opstillet i overensstemmelse med særlige fastsatte krav. Godkendelsesordningen administreres af Energistyrelsens Godkendelsessekretariat for Vindmøller, der pt. har hjemme på forskningscenter Risø.¹¹⁴

De nærmere regler fremgår af bekendtgørelse nr. 651 af 26. juni 2008 om teknisk godkendelsesordning for konstruktion, fremstilling, opstilling, vedligeholdelse og service af vindmøller.¹¹⁵ Bestemmelserne opererer dels med en typogodkendelse af den enkelte vindmølle, dels en projektgodkendelse.¹¹⁶

Godkendelseskravene er baseret på det internationale regelsæt for certificering af vindmøller og vindmølleprojekter IEC WT01. Det er således hensigten, at den danske godkendelse opfylder kravene i IEC WT01, og at et certifikat i henhold til IEC WT01 med enkelte tilføjelser kan overføres til en dansk godkendelse.

Den danske godkendelsesordning indebærer enkelte tillægskrav (A-godkendelse) i forhold til IEC WT01. Disse omfatter aerodynamisk bremsesystem, oplysning om vingers refleksionsforhold, anvendelse af normal sikkerhedsklasse, CE-mærkning,¹¹⁷ overholdelse af stærkstrømsbekendtgørelsen, støjmåling og oplysning om lynbeskyttelse.

I forhold til projektgodkendelse indeholder den danske

¹¹⁴ Se www.vindmoellegodkendelse.dk.

¹¹⁵ Ifølge bekendtgørelsens § 1, stk. 2 omfattes »den enkelte vindmølle, inklusiv fundament og el-tekniske anlæg og transformere frem til og med vindmøllens tilslutningsklemmer til det elektriske net, herunder komponenter til at føre kabler ud fra vindmøllen samt permanente hjælpemidler som kraner, kranbeslag, løftebeslag og servicelifte.« Se tillige Energistyrelsens vejledning til bekendtgørelse 651 om teknisk godkendelsesordning for konstruktion, fremstilling, opstilling, vedligeholdelse og service af vindmøller, 2008.

¹¹⁶ Der er tillige særlige regler for godkendelse af ombygninger, flytninger og for fornyet godkendelse af møller med tidsbegrænsede typogodkendelser.

¹¹⁷ Krav om CE-mærkning følger af maskindirektivet (direktiv 2006/42/EF).

godkendelsesordning alle IEC WT01's projektgodkendelsesmoduler.

Typegodkendelser af den enkelte vindmølle kan udstedes som et A- eller et B-certifikat. A-certifikatet er den endelige typegodkendelse med en varighed på 5 år, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2. De nærmere krav er fastsat i bilag 2 til bekendtgørelsen. Udgangspunktet for denne godkendelse er, at alle forhold er dokumenteret. B-certifikatet udstedes for en periode af maksimalt et år. I den periode kan forhold uden væsentlig betydning for den primære sikkerhed dokumenteres. Det kan f.eks. dreje sig om støj- og effektmålinger.

Projektgodkendelsen reguleres af bekendtgørelsens § 6, der stiller krav om en efterprøvning af typegodkendelsen i forhold til de konkrete opstillingsforhold. Således prøves de lokale forhold og eventuelle tilpasninger ved vindmøllen ud fra et sikkerhedsmæssigt aspekt. Specielt for havvindmøller fremgår det af bekendtgørelsens bilag 3, at der skal »redegøres for laster og lastkombinationer fra vind, strøm, bølger og is. Påvirkning fra bølgeudbredelse fra forbipasserende skibe skal tages i betragtning i områder beskyttet mod naturlige bølger.«

Der er særlige krav til forsøgs- og demonstrationsmøller, jf. bekendtgørelsens § 8.

Det er ejeren af en vindmølle, der er ansvarlig for gennemførelse af regelmæssig vedligeholdelse og service, som foreskrevet i typegodkendelsen. Overskrides foreskrevne serviceintervaller med mere end 3 måneder, kan Energistyrelsen påbyde ejeren at bringe forholdene i orden straks eller inden for en nærmere angivet frist, jf. § 19.

Typegodkendelsen og projektgodkendelsen foretages af en certificerende virksomhed, der er akkrediteret af DANAK¹¹⁸ eller en tilsvarende virksomhed, jf. bekendtgørelsens § 16.

Vindmølleejeren har efter bekendtgørelsens § 15, »så længe vindmøllen er i drift, pligt til at sikre, at vindmøllen er vedligeholdt og service af en certificeret eller godkendt virksomhed, der har dokumenteret tilstrækkelig grundlag, erfaringer og ekspertise inden for vedligeholdelse og service af den specifikke mølletype«.

¹¹⁸ Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond.

2.6.2 Støj

Støj er som udgangspunkt et generelt miljøspørgsmål, der dækkes af miljølovgivningen. Specielt for vindmølleområdet er der i 2006 udstedt en bekendtgørelse om støj fra vindmøller (støjbekendtgørelsen).

Støjbekendtgørelsen omfatter, som en bekendtgørelse udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, som udgangspunkt også havet. Det kan få betydning for de kystnære havvindmøller, der skal overholde støjgrænserne i forhold de beskyttede områdetyper i bekendtgørelsens § 3. De beskyttede områdetyper forefindes dog på land.

Områder på havet falder ikke ind under beskyttelsen i støjbekendtgørelsen. De beskyttede områdetyper er dels nabobeboelse i det åbne land, dels områder til støjfølsom arealanvendelse (områder, der anvendes til eller i lokalplan eller byplanvedtægt er udlagt til bolig-, institutions-, sommerhus- eller kolonihaveformål eller som rekreative områder).

Det kan ikke udelukkes, at et ældre sommerhusområde eller lignende ligger så tæt ved kysten, at støjen fra kystnære havvindmøller kunne overskride grænseværdierne på støjfølsomme områder på land.

Der er fastsat følgende grænseværdier for vindmøller:

- I det mest støjbelastede punkt ved udendørs opholdsarealer højst 15 m fra nabobeboelse i det åbne land:
 - 44 dB(A) ved en vindhastighed på 8 m/s.
 - 42 dB(A) ved en vindhastighed på 6 m/s.
- I det mest støjbelastede punkt ved udendørs opholdsarealer i områder til støjfølsom arealanvendelse:
 - 39 dB(A) ved en vindhastighed på 8 m/s.
 - 37 dB(A) ved en vindhastighed på 6 m/s.

Støjbelastningen bestemmes efter retningslinjer i et bilag til støjbekendtgørelsen og efter krav fastsat i bekendtgørelse om kvalitetskrav til miljømålinger udført af akkrediterede laboratorier, certificerede personer m.v.

Ansvar for overholdelse af grænseværdierne er den til enhver tid værende ejer af vindmøllen, jf. bekendtgørelsens § 2.

Etablering af en vindmølle forudsættes i øvrigt efter bekendtgørelsens § 5, at der indgives en anmeldelse til kommunen bilagt dokumentation for overholdelse af grænseværdierne. Kommunen har en 4 ugers indsigelsesfrist, og efter bekendtgørelsens § 6, stk. 3 må bygge- og anlægsarbejderne ikke påbegyndes før 4 ugers fristens udløb, medmindre kommunalbestyrelsen inden da meddeler, at den ikke vil gøre indsigelse mod anmeldelsen. Idriftsættelse af en vindmølle skal ligeledes anmeldes til kommunen, jf. bekendtgørelsens § 7. Efter bekendtgørelsens § 8 kan kommunalbestyrelsen påbyde vindmølleejeren for egen regning at udføre støjmålinger. Det kan ske dels ved idriftsættelse, dels i forbindelse med almindeligt tilsyn efter loven (dog højst 1 gang årligt), dels i forbindelse med behandlingen af naboklager over støj.

Overtrædelse af bekendtgørelsen er strafbelagt, jf. bekendtgørelsens § 10.

Særligt for så vidt angår infralyd/lavfrekvent støj har det været fremsat hypoteser om, at store vindmøller støjer mere end de ældre og mindre møller. Der er imidlertid i støjbekendtgørelsen ikke aktuelt fastsat særlige støjgrænser for infralyd/lavfrekvent støj, der dermed falder ind under bekendtgørelsens almindelige grænseværdier. I forbindelse med den seneste revision af bekendtgørelsen blev det overvejet, men fravalgt. Det følger dog af en pressemeddelelse af 27. januar 2011, at støjbekendtgørelsen i løbet af 2011 vil blive tilført faste grænseværdier for lavfrekvent støj, og der var ved manuskriptets indlevering sendt et forslag i teknisk høring.

I forhold til virksomheder er der fastsat vejledende grænseværdier for støjniveau i forhold til infralyd/lavfrekvent støj i Miljøstyrelsens Orientering nr. 9/1997: Lavfrekvent støj, infralyd og vibrationer i eksternt miljø. Infralyd defineres som lyd med frekvenser lavere end 20 Hz (svingninger pr. sekund), mens Miljøstyrelsen definerer lavfrekvent støj i lydområdet 10-160 Hz, altså med et lille overlap. De anbefalede grænseværdier adresserer ikke bestemte kilder til støj, men de er et udtryk for, hvilket støjniveau der kan accepteres i forskellige typer

lokaler. Hvis støjen kommer fra de virksomheder, anlæg mv., hvor miljøbeskyttelsesloven giver kommunen mulighed for at gribe ind over for væsentlig forurening, kan grænseværdi blive udgangspunktet for beslutning om eventuelt indgreb.

I en rapport fra 2010 finansieret af Energistyrelsen (Delta: Low Frequency Noise from Large Wind Turbines, 21. november 2010) kan det imidlertid ikke påvises, at store vindmøller skulle udgøre et specielt problem i forhold til lavfrekvent støjpåvirkning ved naboer til vindmøller. På baggrund af beregninger af den lavfrekvente støj indendørs i beboelser i nærheden af vindmølleparker blev det fundet, at hvor man ligger tæt på den udendørs støjgrænse for vindmøller, jf. ovenfor, ville man også ligge tæt på den vejledende grænseværdi for lavfrekvent støj i virksomheder. På den baggrund anses infralyd/lavfrekvent støj ikke aktuelt af myndighederne for et problem, der skal adresseres særskilt.

Risikoen for lavfrekvent støj/infralyd har flere gange været påberåbt i forbindelse med værditabsordningen, dog uden at Taksationsmyndigheden har lagt vægt herpå. Lavfrekvent støj blev ligeledes påberåbt i forbindelse med Energiklagenævnets afgørelse af 17. september 2007, j.nr. 11-493.¹¹⁹ Sagen vedrørte en klage over, at Energistyrelsen havde tilladt DONG at udskifte en havvindmølle i Nysted Havvindmøllepark med en lidt større demonstrationsvindmølle. Nævnet gik ikke specielt ind i problematikken, men konstaterede blot, den nye mølle ikke væsentligt ville komme til at ændre på det samlede støjniveau.

2.6.3 Nettilslutning

VE-lovens kapitel 4 (§§ 30-32) indeholder de overordnede nettilslutningsbestemmelser for vindmøller. I § 30 gives en bred bemyndigelse til klima- og energiministeren til at fastsætte regler for vindmøllers tilslutning til elnettet. Disse regler er nu fastsat ved bekendtgørelse nr. 1063 af 7. september 2010 om nettilslutning af vindmøller og pristillæg for vindmølleproduceret elektricitet m.m. (vindmøllebekendtgørelsen).

¹¹⁹ Sagen er offentliggjort som MAD 2007.2321.

Ministeren er forpligtet til at fastsætte disse regler, jf. udtrykket »fastsætter« i VE-lovens § 30, stk. 1. Bestemmelsen har tidligere været formuleret med udtrykket »kan fastsætte«, men det blev ændret ved § 6, nr. 3 i ændringslov nr. 622 af 11. juni 2010. Ændringen trådte i kraft den 16. juni 2010, jf. ændringslovens § 8.

Bestemmelserne i §§ 30-32 omfatter kun vindmøller. VE-loven indeholder ikke generelle nettilslutningsbestemmelser for andre VE-teknologier.

Tilslutning af andre VE-teknologier skal i stedet ske efter den almindelige bestemmelse i elforsyningslovens § 67, der ikke gælder for vindmøller, jf. § 67, stk. 3. Etableres produktionsenheden på en central kraftværksplads, finder elforsyningslovens § 12 b dog anvendelse.

Af bestemmelsen i vindmøllebekendtgørelsens § 2, stk. 1 følger, at en »vindmølle kan kun tilsluttes elnettet, såfremt den er opstillet i overensstemmelse med gældende bestemmelser i lov om fremme af vedvarende energi, lov om elforsyning, lov om planlægning og byggeloven samt regler udstedt med hjemmel i de nævnte love.«

De nærmere tekniske forskrifter er fastsat af Energinet.dk.

Se således: Teknisk forskrift 3.2.5 for vindkraftværker større end 11 kW.

Er de ovennævnte regler opfyldt, er der et retskrav på at blive tilsluttet, jf. bestemmelsen i § 2, stk. 2, hvorefter net- og transmissionsvirksomheden har pligt til at tilslutte vindmøllen til elnettet, såfremt betingelserne for nettilslutning er opfyldt.

Det er netvirksomheden eller transmissionsvirksomheden, der fastsætter nettilslutningspunktet og spændingsniveauet, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 4. Tilslutningspunktet skal efter bestemmelsens ordlyd være »på det nærmeste sted på elnettet, hvor elektriciteten fra den nye vindmølle kan aftages« (min fremhævelse). Vindmølleejeren har således ikke krav på nettilslutning på et hvilket som helst sted på elnettet.

Udtrykket »elnettet« i vindmøllebekendtgørelsen må forstås i overensstemmelse med begrebet »kollektivt elforsyningsnet« i elforsyningslovens § 5, nr. 9. Dette defineres som: »Transmissions- og distributionsnet, som på offentligt regulerede vilkår har til formål at transportere elektricitet for en ubestemt kreds af elleverandører og elforbrugere.«

Ved statslige udbud bliver nettilslutningspunktet på den til formålet etablerede transformerstation.¹²⁰

Det kan diskuteres, hvorvidt ilandføringsforbindelserne til havvindmølleparker i alle tilfælde lever op til kravet om en »ubestemt kreds« i elforsyningslovens § 5, nr. 9. Ilandføringsforbindelsen kan siges at have karakter af en stikledning, der forbinder én bestemt leverandør med elnettet. Ilandføringsforbindelsen er dog ejet af en transmissionsvirksomhed (primært Energinet.dk), og det kan ikke udelukkes, at andre senere kan benytte den.

De store havvindmølleparker, der er etableret ved statslige udbud er nettilsluttet direkte til det overordnede transmissionsanlæg. Dermed kan disse havvindmølleparker indgå i den overordnede planlægning for transmissionsnetudbygningen allerede ved den politiske beslutning om placering af anlægget, og nettilslutningsomkostninger og nødvendige netforstærkninger kan indgå i beslutningen.

Havvindmøller etableret under åben dør-proceduren vil typisk være en del af mindre parker, der tilsluttes på lavere spændingsniveauer. Dermed indgår de ikke i planlægningen af det overordnede transmissionsnet. Det kan give anledning til samfundsøkonomiske uhensigtsmæssige beslutninger.

Bestemmelserne om nettilslutning foretager en opdeling mellem de omkostninger, der skal afholdes af vindmølleopstilleren, og de omkostninger der skal afholdes af nettet (Energinet.dk, net- eller transmissionsvirksomheden) og dermed i sidste ende af alle tilsluttede forbrugere.

¹²⁰ Se svaret på spørgsmål 22 i Energistyrelsen: Spørgsmål og svar vedr. udbud af Anholt havvindmøllepark, samt uddybning af udbudsbetainger, senest revideret 18. marts 2010.

Som udgangspunkt skal vindmølleopstilleren betale for omkostningerne frem til et fastlagt tilslutningspunkt, mens nettet afholder de resterende omkostninger, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 8. Afstanden til tilslutningspunktet er således afgørende for størrelsen af opstillers omkostninger. Det gør sig især gældende i forhold til havvindmøller.

Ved fastlæggelse af tilslutningspunktet for havvindmøller skelnes der mellem på den ene side havvindmøller etableret efter de statslige udbud og opstillet i de i Havmøllehandlingsplan for danske farvande (1997) udvalgte hovedområder for havmølleudbygningen (Gedser Rev, Gedser Rødsand, Horns Rev, Læsø Syd og Omø Stålgrunde) eller efter statslig udbud, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 5 og på den anden side alle andre havvindmøller, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 6.

For havvindmøller etableret efter statsligt udbud eller i de udvalgte hovedområder i Havmøllehandlingsplan for danske farvande placeres der et opsamlingspunkt ved havvindmøllernes interne forbindelsesnet på en transformerplatform. Koncessionshaver finansierer og driver anlægget af det interne forbindelsesnet. Energinet.dk driver transformerplatformen, dele af udstyret herpå og ilandføringsforbindelsen. Spændingsniveauet ved tilslutningspunktet fastsættes af Energinet.dk. En stor del af omkostningerne ved ilandføring af den producerede elektricitet påhviler således nettet (konkret Energinet.dk.). Denne omkostningsfordeling må formodes at indgå i budpriserne, således at buddene bliver lavere, når ilandføringsomkostningerne afholdes af Energinet.dk. Aktørundersøgelsen peger på en tilfredshed med, at Energinet.dk står for ilandføringen.

Snitfladen mellem, hvad der finansieres og drives af Energinet.dk og koncessionshaveren, fastlægges ved udbudsvilkårene.

Ved Anholt-udbuddet fremgik snitfladen af bilag 2a til etableringstilladelsen af 2. juli 2010. Denne var som modeltilladelse integreret i udbudsbetingelserne af 30. april 2009. Snitfladen blev lagt ved 33 kV-siden af 220/33 kV hovedtransformere, således at koncessionshaveren ejede 33 kV-udstyret og Energinet.dk hovedtransformererne og 220 kV-udstyret. Hele anlægget er efterfølgende projekteret og omfatter en 5000 ton tung transformerplatform, et 25 km 220

kV-søkabel til ilandføring land nord for Grenaa. På land etableres endvidere fra kabelstationen et 60 kilometer langt 220 kV-landkabel til den eksisterende 400 kilovolt-transformerstation i Trige. Endvidere er det i udbudsbetingelser og etableringstilladelse pålagt koncessionshaver i sit design af 33 kV-anlægget at tage hensyn til eventuel etablering af en 33 kV-forbindelse til Anholt. Denne er det efterfølgende besluttet at etablere.

For havvindmøller etableret efter åben dør-proceduren betaler opstilleren efter vindmøllebekendtgørelsens § 8, stk. 1 omkostningerne frem til nærmeste punkt på land, hvor søkablet ilandføres, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 6. Det punkt kan være både på en ø eller på fastlandet. Da det ikke nødvendigvis er hensigtsmæssigt at ilandføre elproduktionen på nærmeste ø, er der indsat en særlig hjemmel til, at Energistyrelsen, hvor en nettilslutning på nærmeste land vil være uhensigtsmæssig eller samfundsøkonomisk urimeligt, kan træffe afgørelse om en særlig udgiftsfordeling. Den net- eller transmissionsvirksomhed, der er nærmeste tilslutningspunkt, fastsætter spændingsniveauet.

Forholdsmæssigt set kommet opstiller efter åben dør-proceduren til at bære en større del af omkostningerne ved ilandføring af elektriciteten, end det er tilfældet ved vindmøller etableret efter statsligt udbud. Da havvindmøller etableret efter åben dør-proceduren typisk vil være kystnære, må ilandføringsomkostningerne dog også forventes at være mindre, end ved havvindmøller etableret efter statsligt udbud.

Vindmøllebekendtgørelsens § 8, stk. 2 indeholder en nærmere opregning af, hvilke nettilslutningsomkostninger, der kan overvæltes på vindmølleopstilleren: »Nettilslutningsomkostninger ved opstilling af en vindmølle omfatter omkostninger til vindmøllens installation, lavspændingstilslutning og lavspændingsstik, køb og etablering af afregningsmålere, målertransformere og lokal transformer, stikledning til elnettet og tilslutning til elnettet, herunder fasekompensering. Omkostninger til fasekompensering for ikke-medleveret reaktiv effekt påhviler net- eller transmissionsvirksomheden. Omkostninger til den kollektive elforsyningsvirksomheds behandling af anmodning om nettilslutning påhviler vindmøllelejereren.« Endvidere følger det af samme bestemmelse

stk. 5, at omkostninger til »vedligeholdelse af eller udskiftning af afregningsmålere og målertransformere, kalibrering og aflæsning af målere samt til afregning af elektricitet« også påhviler vindmøllejeeren. Der er i bestemmelsens stk. 4, 5 og 6 knyttet dokumentationskrav til nettilslutningsomkostningerne. Som bestemmelserne er formuleret, må de anses for udtømmende, og yderligere omkostninger i forbindelse med nettilslutningen vil ikke kunne pålignes opstiller.

Energiklagenævnet har i afgørelse af 20. december 2010 vedrørende tilslutning af en vindmølle til Nyfors Net A/S, j.nr. 1011-10-3-5 afvist, at en netvirksomhed kan fastsætte tilslutningsomkostningerne ud fra standardiserede tariffer om tilslutningsbidrag, der anvendes ved elforsyning og ikke elproduktion. Nævnet understreger, at en »vindmøllejeer alene skal afholde udgifter til tilslutning af vindmøllen til elnettet, som net- eller transmissionsvirksomheden kan dokumentere er afholdt.«

Om afholdelse af nettilslutningsudgifter og netudbygning i øvrigt som støtte, se nedenfor under afsnit 3.2 og 3.3.

2.6.4 Vindmøller som fast ejendom

Det følger af VE-lovens § 25, stk. 4, jf. stk. 1, at bl.a. havvindmøller med tilhørende interne ledningsanlæg på søterritoriet og i den eksklusive økonomiske zone, som er fast forankret på samme sted på søterritoriet eller på den eksklusive økonomiske zone i tinglysningsmæssig henseende anses for fast ejendom. Det følger videre af bestemmelsen, at tinglysning af rettigheder over sådanne anlæg sker efter reglerne i tinglysningslovens § 19, stk. 1, 2. pkt. Heraf følger, at bygningen (vindmøllen) i lighed med bygninger på lejet grund får sit eget ejendomsblad i tinglysningsystemet. Individualiseringskravet må i mangel af matrikulering på havet opfyldes ved angivelse af havvindmøllens geografiske position (koordinater) samt eventuelt identifikationsnummer. Dermed sidestilles havvindmøller med vindmøller

på land i tinglysningsmæssig henseende.¹²¹

Med muligheden for tinglysning følger tillige mulighed for pantsætning og dermed finansiering med pant i vindmøllen efter reglerne om pant i fast ejendom.

Byggeloven med dens krav til udførsel, indretning, vedligeholdelse og godkendelse finder som udgangspunkt ikke anvendelse på havvindmøller. Loven definerer ganske vist ikke, hvorvidt den gælder på søterritoret mv. eller ej. Lovens virkningsområde er mere praktisk afgrænset. F.eks. finder loven anvendelse for »husbåde og flydende konstruktioner, der anvendes til beboelse, erhverv eller lignende formål«, jf. § 11, stk. 1, litra b. I en sag om fjernelse af en husbåd procederede det daværende Ministerium for offentlige arbejder på højhedsretten, hvilken Højhedsret også anvendte.¹²² Der var dog næppe for nogen af parterne anledning til at inddrage byggelovgivningen.¹²³ Under alle omstændigheder må VE-lovens krav om statslig tilladelse for havvindmøller antages at have forrang for byggelovens mere generelle regler.¹²⁴

2.7 Kompensationspligt ved etablering (fiskeri)

Fiskerilovens¹²⁵ §§ 76-80 fastlægger bestemmelser for, hvorledes man skal forholde sig i tilfælde af indgreb, der kan påvirke fiskeriet.

Af hovedbestemmelsen i § 76 fremgår, at der som udgangspunkt ikke må lægges hindringer i vejen for lovligt udøvet fiskeri. Foranstaltninger eller indgreb på havet (saltvandsområder), »der kan forårsage ulemper eller hindre fiskeriet i saltvandsområder, gøre bundforholdene uegnede til fiskeri eller i øvrigt påvirke fauna og flora på fiskeriterrito-

¹²¹ På land har det været omstridt, hvorvidt en vindmølle har været at betragte som en vindmølle i forhold til VE-lovens regler om værditabsordning. Det antages, at vindmøller falder ind under begrebet fast ejendom. Se i Bent Ole Gram Mortensen: Er en vindmølle fast ejendom i VE-lovens forstand? i Ugeskrift for Retsvæsen 2011B, s. 163 ff.

¹²² UfR 1975.415 H.

¹²³ Sagen er kommenteret af Trolle i UfR 1975B.398.

¹²⁴ For vindmøller på land findes ikke et tilsvarende statsligt tilladelsessystem. Her finder byggeloven anvendelse.

¹²⁵ Lovbekendtgørelse nr. 978 af 26. september 2008 om fiskeri og fiskeopdræt.

riet, må kun foretages efter tilladelse«, jf. § 77, og denne udstedes kun, når der enten taget endelig stilling til spørgsmålet om erstatning i forhold til de erhvervsfiskere, der normalt udøver erhvervsmæssigt fiskeri på stedet, og hvis indtjening vil blive berørt af foranstaltningen eller indgrebet, der er indledt forhandlinger om eventuel erstatning mellem den, der gennemfører foranstaltningen eller indgrebet, og de erhvervsfiskere, der normalt udøver erhvervsmæssigt fiskeri på stedet, og hvis indtjening vil blive berørt af foranstaltningen eller indgrebet, eller spørgsmålet om eventuel erstatning til de berørte erhvervsfiskere er blevet henvist til afgørelse ved et nævn nedsat efter lovens § 79.

I Havmøllehandlingsplan 2008 anføres følgende om fiskeri:
»Opførelsen af havmølleparker kan have mærkbare konsekvenser for erhvervsfiskeri. Hvis dette er tilfældet, får fiskerne kompensation for deres tab. Størrelsen af kompensationen vil blive opgjort efter officielle fangsttal for det berørte område samt en vurdering af, hvilke typer af fiskeri området er vigtigt for. Tabet vil blive beregnet ud fra en 500 meters beskyttelseslinje omkring selve havmølleparken.

Det vil være hensigtsmæssigt at skelne mellem garnfiskeri og fiskeri med bundslæbende redskaber. Det kan overvejes, at der i kommende konkrete havmølleparker gives tilladelse til fiskeri med ikke bundslæbende redskaber – som det er tilfældet ved den eksisterende Nysted havmøllepark.

Der arbejdes i forskellige sammenhænge på at undersøge fremtidige erhvervsmuligheder fx ved at lave fiske- og muslingeopdræt i forbindelse med havmølleparker.«

I modeltilladelsen til etableringstilladelse i udbudsmaterialet af 30. april 2009 (bilag 2, punkt 8) og i punkt 8 i den endelige etableringstilladelse af 2. juli 2010 anføres dels en forpligtelse til at tage kontakt til erhvervsfiskerne med henblik på at tilrettelægge anlægsaktiviteterne, således at fiskeriet ikke påvirkes unødigt, dels en henvisning til fiskerilovens bestemmelser med en tilhørende passus om, at erstatningsbetin-

gelskerne varetages af Danmarks Fiskeriforening, og at erstatningsforpligtelsen påhviler koncessionshaver.¹²⁶

Det er som udgangspunkt koncessionshavers eget problem at forhandle en erstatning hjem med erhvervsfiskerne efter fiskerilovens bestemmelser. Er det ikke muligt at opnå en aftale, kan opstiller kræve et nævn nedsat efter fiskerilovens §§ 79 og 80. Efter lovens § 79, stk. 1 afgør nævnet »endeligt administrativt« spørgsmålet om en eventuel erstatning. Dermed er administrativ rekurs udelukket, men ikke domstolskontrol. Det fremgår af lovens § 80, stk. 5 og 6, at en eventuel fastsat erstatning skal betales inden 15 dage efter, at afgørelsen er forkyndt for den erstatningspligtige, og at efterkomme af nævnets afgørelse er et vilkår for den pågældende tilladelses meddelelse eller opretholdelse.

2.8 Fortidsminder og historiske skibsvrag

Museumslovens¹²⁷ § 29 g indeholder et forbud mod at foretage »ændringer i tilstanden af fortidsminder på havbunden, hvis de befinder sig i territorialfarvandet eller på kontinentalsoklen, dog ikke ud over 24 sømil fra de basislinjer, hvorfra bredden af det ydre territorialfarvand måles.« Et fortidsminde kan f.eks. være en stenalderboplads, af hvilke der skønnes at være 10.000 på havbunden i dansk område.¹²⁸ Det samme gælder tilstanden af vrag af skibe eller skibsladninger, der må antages at være gået tabt for mere end 100 år siden, og eventuelt yngre vrag efter kulturministeren beslutning.

Findes der under et anlægsarbejde eller en aktivitet på havbunden spor af fortidsminder eller ovennævnte vrag, skal fundet anmeldes til kulturministeren efter reglerne i museumslovens § 28, og arbejdet skal

¹²⁶ Tilsvarende bestemmelse findes i modelableringstilladelserne i udbudsbetingelserne af 13. oktober 2005 for Rødsand II og i udbudsbetingelserne af 29. oktober 2004 for Horns Rev II.

¹²⁷ Lovbekendtgørelse nr. 1505 af 14. december 2006.

¹²⁸ Se for en gennemgang af reglerne om fortidsminder på havbunden, se Ole Christiansen og Veit Koester: Beskyttelse af kulturmiljøet i Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 2. Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006, s. 529 ff.

standses. Kulturministeren skal inden 4 uger fra anmeldelsen beslutte, om arbejdet kan fortsætte, eller om det skal være indstillet, indtil der er foretaget en marinarkæologisk undersøgelse. Denne skal gennemføres hurtigst muligt, og kulturministeren kan stille krav om, at den ansvarlige for anlægsarbejdet eller aktiviteten udfører den marinarkæologisk forundersøgelse for egen regning. Ministeren kan fastsættes vilkår for genoptagelsen af arbejdet. Der er tilsvarende regler for fund af usædvanlige naturhistoriske genstande, jf. museumslovens § 29.

Der kan være henvist til museumslovens § 28 i forundersøgelsestilladelsens vilkår med krav om at rette henvendelse til Kulturarvsstyrelsen mv. under Kulturministeriet, såfremt der bliver gjort fund af beskyttede kulturlevn.¹²⁹ Dette er et eksempel på et vilkår, der ikke har noget selvstændigt retligt indhold, men udelukkende er medtaget af pædagogiske hensyn.

For fortidsminder findes der i museumslovens § 27, stk. 4 en bestemmelse om, at udgiften til den arkæologiske undersøgelse afholdes af den, for hvis regning jordarbejdet skal udføres. Lovens § 27, stk. 7 fastsætter endvidere, at »private grundejeres tab ved ikke at kunne fortsætte den hidtidige drift, mens undersøgelsen foretages, eller indtil spørgsmålet om erhvervelse efter stk. 8 er endeligt afgjort, erstattes af kulturministeren«. Tilsvarende bestemmelser findes ikke i lovens § 28, der udelukkende omhandler »fortidsminder, herunder vrag af skibe, skibsladninger og dele fra sådanne skibsvrag, der må antages at være gået tabt for mere end 100 år siden, i vandløb, søer, i territorialfarvandet eller på kontinentalsoklen, dog ikke ud over 24 sømil fra de basislinjer, hvorfra bredden af det ydre territorialfarvand måles«. ¹³⁰ Bestemmelsen i § 28 må betragtes som *lex specialis* i forhold til den generelle bestemmelse i § 27. Som sådan synes der ikke at være fornøden hjemmel til at

¹²⁹ Se f.eks. Energistyrelsens forundersøgelsestilladelse af 12. februar 2010 til Nissum Bredning Vindmøllelaug I/S og Energistyrelsens forundersøgelsestilladelse af 2. juli 2010 vedrørende Anholt Havvindmøllepark.

¹³⁰ Udenfor de 24 sømil fra de basislinjer gælder lignende bestemmelser efter lovens § 28 a.

pålægge en opstiller af havvindmøller at betale for de arkæologiske undersøgelser, lige som der tilsvarende ikke kan ydes godtgørelse for driftstab i undersøgelsesperioden, hvor arbejdet med at opstille vindmøllerne eventuelt må ligge stille.¹³¹

2.9 Råstofindvinding

Udvinning af sand, grus og ral på havet har fundet sted gennem mange år. En række marine områder er reserveret til udvinning af eller efterforskning efter marine råstoffer, hvilket er sket med hjemmel i råstoflovens § 22. Der har været en stigning i behovet for marine råstoffer til bl.a. kystfodring og store anlægsopgaver.¹³²

Disse råstofindvindingsinteresser indgår i vurderingen ved udstedelse af eventuel forundersøgelsestilladelse efter VE-loven.

I forbindelse med etableringen af en fast forbindelse til Tyskland (Femern Bælt-forbindelsen) kan der blive behov for udnyttelse af marine råstofressourcer (grus- og sandindvinding) ved Krigers Flak, hvilket kan påvirke størrelsen og placeringen af det projekt. Der er derfor friholdt en række områder med henblik herpå.¹³³

2.10 Dekommissionering

Det følger af VE-lovens § 25, stk. 3, at ministeren i vilkårene til en tilladelse kan stille krav til bl.a. nedtagning og sikkerhedsstillelse for nedtagning.¹³⁴

¹³¹ Det er kun i forhold til optagne genstande, at der er hjemmel til at yde godtgørelse i lovens § 28, stk. 5. Bjergeløn ydes ikke.

¹³² Se Energistyrelsen: Stor-skala havvindmølleparker i Danmark. Opdatering af fremtidens havvindmølleplaceringer, april 2011, s. 12.

¹³³ Se Energistyrelsen: Stor-skala havvindmølleparker i Danmark. Opdatering af fremtidens havvindmølleplaceringer, april 2011, s. 14 f.

¹³⁴ Tilsvarende kendes for elproduktionsanlæg i al almindelighed. Se således elforsyningslovens § 12, nr. 2, der hjemler vilkår om sikkerhedsstillelse for nedtagning af anlæg og § 10, stk. 7 om vilkår om nedtagning i kraftværksbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 493 af 12. juni 2003 om betingelser og procedurer for meddelelse af tilladelse til etablering af nye elproduktionsanlæg samt væsentlige ændringer i bestående anlæg).

I havretskonventionens artikel 60, stk. 3 stilles der krav om fjernelse af »Enhver installation eller ethvert anlæg, som er forladt eller ikke mere er i brug« i den eksklusive økonomiske zone. IMO har fastlagt nærmere retningslinjer. I forhold til kontinentalsokkelområdet er der i kontinentalsokkelkonventionen artikel 5, stk. 5, 2. pkt. fastsat et krav om, at »Enhver installation, som nedlægges, eller som ikke længere anvendes, skal fjernes fuldstændigt«.

Det er både for de statslige udbud og for havvindmøller etableret efter åben dør-proceduren blevet udmøntet i krav om, at koncessionshaveren for egen regning skal »genetablere den tidligere tilstand i området samt afvikle anlægget efter en af Energistyrelsens godkendt afviklingsplan, ...«. ¹³⁵ Afviklingen skal ske i de tilfælde, hvor elproduktionstilladelsen udløber, anlægget ikke vedligeholdes eller ødelægges, anlægget ikke længere anvendes som vindmøllepark eller vilkår for tilladelsen ikke opfyldes eller overholdes. Sidstnævnte kriterium går på den situation, hvor tilladelsen tilbagekaldes på grund af misligholdelse.

Vilkåret kan ikke afskære Energistyrelsen fra i en konkret situation ikke at kræve fuldstændig genetablering. F.eks. kan man forestille sig, at fundamenterne eller det interne ledningsnet kan genanvendes, at resterne af fundamenterne ikke vil blive blotlagt i forbindelse med naturlige ændringer i sedimentet, eller at rester af fundamenterne kan gavne havmiljøet som rev. Der ses dog ikke i de konkrete vilkår at være tillagt den danske stat en overtagelsesret efter tilladelsens ophør. Mulighed for et sådant vilkår findes på kulbrinteområdet med hjemmel i undergrundslovens §§ 32-33.

Det er endvidere et vilkår, at koncessionshaver har en »tilstrækkelig og en af Energistyrelsens godkendt sikkerhed« for dekommissioneringen. Kravet er i overensstemmelse med det almindelige krav om sikkerhedsstillelse for nedtagelse af elproduktionsanlæg, der følger af elforsyningslovens § 12, nr. 2.

¹³⁵ Se f.eks. etableringstilladelse af 18. november 2008 til elproduktionsanlæg på havet ud for Avedøre Holme og etableringstilladelse af 2. juli 2010 for Anholt Havvindmøllepark, begge DONG-koncernen.

Sund & Bælt Holding A/S blev fritaget for kravet om sikkerhedsstillelse, da det er en 100 % statsejet virksomhed – dog med vilkår om, at et ejerskifte kan udløse krav om sikkerhedsstillelse.¹³⁶ DONG, der ikke er 100 % ejet af den danske stat, er ikke blevet fritaget for sikkerhedsstillelse.

2.11 Værditabsordningen

Med VE-loven er der blevet indført en værditabsordning, der skal sikre naboer og andre nærtboende til vindmøller erstatning for et eventuelt værditab, som rammer fast ejendom. Værditabsordningen omfatter efter VE-lovens § 6, stk. 1 opstilling af »vindmøller« og således uanset, om der er tale om land- eller havvindmøller.¹³⁷ Havvindmøller etableret under statslige udbud (VE-lovens § 23) omfattes dog ikke af ordningen. Det må formodes, at kun relativt kystnære havvindmøller vil være i stand til at medføre et værditab på fast ejendom. Da statslige udbudsrunder hidtil kun har været anvendt på havvindmølleparker langt fra land, kan det ikke antages, at undtagelsen for nuværende har praktisk betydning. Imidlertid er der intet i vejen for, at statslige udbud fremover også anvendes på mere kystnære projekter. Energistyrelsen har således i april 2011 givet udtryk for den mulighed, at mere kystnære placeringer kan komme i udbud.¹³⁸

Værditabsordningen gælder efter lovens § 75 som udgangspunkt for vindmøller, der tilsluttes det offentlige elforsyningsnet efter den 1. januar 2009. Der er dog en række overgangsordninger, hvis formål er at sikre allerede igangsatte projekter mod at blive omfattet af værditabsordningen. Det omfatter for havvindmølleprojekter det tilfælde, hvor opstiller inden den 1. marts 2009 har modtaget forundersøgelsestilladelse, og møllen nettilsluttes inden den 1.

¹³⁶ Se etableringstilladelse af 29. december 2008 vedrørende elproduktionsanlæg på havet nord for Sprogø.

¹³⁷ Vindmøller på under 25 meter omfattes ikke af værditabsordningen, jf. VE-lovens § 6, stk. 2. Denne undtagelse er bestemt for små husstandsmøller og er irrelevant for havvindmøller.

¹³⁸ Se Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 4.

september 2010. Klima- og energiministeren kan dispensere fra kravet om, at møllerne nettilsluttes inden den 1. september 2010, såfremt nettilslutning ikke kan finde sted på grund af forhold, som ikke kan lægges opstilleren til last.

Værditabsordningen har hidtil kun været relevant for en enkelt havvindmølle, den sidste ud af 3 vindmøller på Avedøre Holme.¹³⁹ Her indkom der for øvrigt ingen anmeldelser om værditab til Taksationsmyndigheden.

Værditabsordningen har været udsat for en del kritik ud fra en betragtning om, at man derved fraviger den almindelige erstatningsret. Bl.a. har det været fremført, at der ikke er nogen grund til at behandle vindmøller opstillet i det åbne land anderledes end andre anlæg, som f.eks. veje og jernbanelinjer. Af de generelle bemærkninger til lovforslaget (L 55/2008, punkt 2.3.1.2) fremgår det, at formålet med værditabsordningen er at øge den lokale opbakning til etablering af vindmøller og dermed være med til at fremme udbredelsen af vedvarende energi i overensstemmelse med lovens formålsbestemmelse. Endvidere anføres det, at vindmølleudbygningen har »baggrund i en politisk vedtaget målsætning om øget udbygning af vindkraft, og det er på denne baggrund, man skal se ordningen, der sikrer, at det ikke er tilfældige husejere, der skal bære et eventuelt værditab som følge af opstillingen.« For så vidt angår f.eks. motorveje og jernbanestrækninger, kunne det dog også anføres, at det var sket på baggrund af en politisk vedtagen målsætning, uden at der dog af den grund er indført særregler.¹⁴⁰

2.11.1 Offentligt møde og anmeldelse

Det følger af VE-lovens § 9, at der i forbindelse med VVM-pligtige vindmølleprojekter skal afholdes et offentligt møde, hvor der »redegøres for opstillingens konsekvenser for de omkringliggende faste ejen-

¹³⁹ Denne mølle står ganske tæt på land, men dog formelt på søterritoriet.

¹⁴⁰ For en kritisk kommentar til værditabsordningen, se Helle Tegner Anker: Lovkvalitet – en kamp mod vindmøller? i Helle Tegner Anker og Birgitte Egelund Olsen: Miljøretlige emner. Festskrift til Ellen Margrethe Basse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.

domme«. Mødet skal afholdes inden 4 uger før udløbet af høringsfristen for det offentliggjorte forslag til kommuneplantillæg efter planloven. Indkaldelsen skal ske »med rimeligt« varsel, hvilket ikke er nærmere defineret i loven. Annonceringens form og indhold, tidsfristen for indkaldelsen samt det med henblik på mødet udarbejdede orienteringsmateriale skal dog godkendes af Energinet.dk, inden annonceringen iværksættes.

Der er ikke krav om, at de nærmeste naboer adviseres direkte – f.eks. gennem et brev – om afholdelse af orienteringsmødet. Mødet skal blot varsles gennem annoncering i lokale aviser. Dette har været kritiseret fra flere sider. Som det fremgår nedenfor, regnes anmeldelsesfristen fra afholdelse af det offentlige møde, og der er i forbindelse med landvindmølleprojekter indkommet en række anmeldelser for sent, hvor anmelder bl.a. har gjort gældende, at de ikke tidligere havde været bekendt med projektet. Muligheden for at kunne få erstatning efter værditabsordning kan således afhænge af, om man læser lokalaviser.

Taksationsmyndigheden har afvist flere for sent indkomne anmeldelser, hvor forsinkelsen udelukkende skyldes, at anmelderen ikke har været opmærksom på annonceringen i lokalpressen. Der kan med en vis vægt rejses kritik af, at lovgiver ikke har valgt at sikre direkte meddelelse til i al fald de nærmeste grundejere. Bl.a. vil sommerhusejere ofte ikke orientere sig i lokalpressen, hvor de har et sommerhus, på samme måde som helårsbeboere.

Anmeldelsesfristen er 4 uger efter afholdelse af det offentlige møde. Der er i VE-lovens § 10, stk. 1 knyttet en dispensationsordning til for sene anmeldelser, »såfremt særlige omstændigheder taler herfor«. Hvad heri ligger er ikke nærmere defineret i loven. De specielle bemærkninger til lovens § 10 (L 55/2008) anfører, at dispensationsadgangen for det første er tænkt anvendt i »situationer, hvor taksationsmyndigheden skønner, at kravet ikke med rimelighed burde være rejst på et tidligere tidspunkt«. Som eksempler nævnes, at »genevirkningen er væsentligt større, end man måtte antage på baggrund af det materiale, som blev fremlagt på det offentlige møde«, eller at der »optræder gener, f.eks. skyggekast eller

støj, som ikke var forudset i planfasen«. Denne dispensation vedrører objektive forhold, og dispensationsansøgningen vil typisk komme, efter at møllen er opstillet, når en ejer af fast ejendom bliver opmærksom på, at generne er større, end ejeren oprindeligt havde forventet. Muligheden for at en anmelder får dispensation på denne baggrund kan reduceres ved opstillers udfærdigelse af et fyldestgørende orienteringsmateriale. Af bemærkningerne følger endvidere, at dispensationsadgangen for det andet vil kunne anvendes, »såfremt ejeren af ejendommen af særlige grunde ikke havde mulighed for at blive opmærksom på annonceringen af det offentlige møde eller ikke kunne fremsætte krav inden for 4 ugers fristen på grund af sygdom, længere tids bortrejse eller lignende«. Disse tilfælde vedrører anmelders subjektive forhold. Erfaringsmæssigt vil der inden møllens opstilling være nogle grundejere, der af forskellige grunde ikke har været opmærksomme på anmeldelsesfristen. Der vil imidlertid ikke kunne gives dispensation, blot fordi en grundejer ikke har været opmærksom på annonceringen. Ordningen bygger netop på, at der kun skal orienteres via annoncer i modsætning til direkte henvendelse til den enkelte (mulige) anmelder. De i bemærkningerne anførte tilfælde kan næppe siges at være udtømmende, men især i forhold til omstændigheder, der ikke er omtalt i bemærkningerne må det antages at være særligt vanskeligt at opnå dispensation for overskridelse af anmeldelsesfristen. Selv om konsekvensen af fristoverskridelsen er stor (afskæring af værditabsbetaling), må loven på denne tolkes strengt, da anmeldelsesfristen er indsat af hensyn til opstiller. Praksis har da også hidtil været streng i forbindelse med fristoverskridelse.

For ejere af ejendomme, som helt eller delvis er beliggende i en afstand af op til seks gange højden af den planlagte vindmølle, betales der ikke gebyr for anmeldelse. Andre betaler et gebyr på 4.000 kr. pr. ejendom. Gebyret tilbagebetales, såfremt der aftales eller tilkendes værditabsbetaling.

VE-loven åbner mulighed for, at opstiller og ejer indbyrdes indgår aftale om værditabs størrelse. Retsvirkningerne heraf er, at Taksationsmyndigheden ikke kan behandle kravet.

2.11.2 Opstillers forpligtelse

Det er efter VE-lovens § 6, stk. 1 opstilleren af en vindmølle, der skal betale for et eventuelt værditab. Hvem opstiller er, defineres ikke i loven, men i de specielle bemærkninger til § 6 er opstiller defineret som »den person, eller den juridiske person, der står som ejer af vindmøllen«. Værditabsbetalingspligten må således påhvile den, der er den formelle ejer af vindmøllen på opstillingstidspunktet. Der er ikke indført bestemmelser, der pålægger den til enhver tid værende ejer af vindmøllen at garantere betalingen af et eventuelt værditabsbetalingsbeløb. En senere erhverver af vindmøllen vil således ikke kunne gøres ansvarlig for betaling af beløbet.

Værditabsbetalingspligten er ikke betinget af, at opstilleren har handlet culpøst eller på anden måde dadelværdigt. Efter loven og dens forarbejder er det i øvrigt heller ikke afgørende, om vindmøllerne overholder gældende regler for opstilling af vindmøller. Værditabsbetalingspligten udløses alene som følge af, at opstillingen af vindmøllen har påvirket værdien af en ejendom i negativ retning.

2.11.3 Den berettigede i forhold til erstatning

Den værditabsbetalingsberettigede er efter de generelle bemærkninger til lovforslaget (L 55/2008), punkt 2.3.1.2 »enhver, hvis ejendom lider et tab som følge af opstillingen« – dvs. ejeren eller ejerne af en fast ejendom. Lejere er ikke umiddelbart berettigede til erstatning efter denne ordning. Bygninger på lejet grund, f.eks. sommerhuse, betragtes dog også som fast ejendom.

Der er ikke i loven angivet noget om begrænsninger i karakteren af den faste ejendom, der kan blive udsat for værditab. Værditabet vil dog typisk være knyttet til beboelse.

Et særligt problem har knyttet sig til vindmøller, der også betragtes som fast ejendom i forhold til dansk tingsret. Det medfører, at ejere af eksisterende vindmøller kan kræve erstatning for det værditab, som opstilling af nye vindmøller medfører i kraft af vindskygge, der kan medføre produktionstab og turbulens med deraf følgende

produktionstab, øgede vedligeholdelsesomkostninger og eventuelt levetidsforringelse.

Eksisterende vindmøller på havet vil dog ikke kunne anses for fast ejendom. Af VE-lovens § 25, stk. 4 følger, at bl.a. havvindmøller i tinglysningsmæssig henseende anses for fast ejendom. Bestemmelsen er tænkt for at muliggøre pantsætning af havvindmøller og dermed fremme muligheden for belåning af møllerne. Bestemmelsen kan ikke fortolkes udvidende, således at havvindmøller også i forhold til værditabsordningen kan anses for fast ejendom og dermed berettigede til værditabsersatning.

2.11.4 Erstatningsudmåling mv.

Der er efter VE-loven nedsat en særlig Taksationsmyndighed, der skal træffe afgørelse af størrelsen af værditabsersatningen. Taksationsmyndigheden kan kun træffe afgørelse i forhold til krav, der er rettidig anmeldt, eller hvor der er givet dispensation for fristoverskridelse eller genoptagelse.

Af de generelle bemærkninger til lovforslaget (L 55/2008, punkt 2.3.1) fremgår, at værditabsordningen supplerer de ulovbestemte naboretlige erstatningsregler. Det må således antages, at en skadeslidt efter de ulovbestemte naboretlige erstatningsregler eventuelt kan få suppleret en værditabsbetaling efter VE-loven eller eventuelt få erstatning, selv om skadeslidte ikke har været berettiget til værditabsbetaling efter VE-loven eller blot ikke har anmeldt sit krav rettidigt. I forhold til den almindelige naboret har de danske domstole hidtil ikke været villige til at tilkende erstatning for i øvrigt lovligt opførte vindmøller. Dette har været begrundet i tålegrænsen. Domstolene har bl.a. lagt vægt på, at etablering af vindmøller er underlagt en særlig regulering vedrørende bl.a. afstands-krav og støjgrænser. Denne regulering har netop til formål at varetage hensynet til naboer. Er de omtalte krav overholdt, vil domstolene være tilbøjelige til at tilkende erstatning efter de naboretlige regler.

Spørgsmålet, om en vindmølle overskred en tålegrænse, har også

været prøvet af den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forhold til artikel 8 om retten til privat- og familieliv i menneskerettighedskonventionen.¹⁴¹ Klagerens sommerhus lå i en afstand af henholdsvis 430 m og 620 m til 2 vindmøller med en navhøjde på 31,5 m og en vingediameter på 27 m. En tredje vindmølle med en navhøjde på 45 m høj og en vingediameter på 44 m var placeret på en afstand af 371 m. Det fulgte af støjmålinger, at støjen ikke oversteg den vejledende støjgrænse på 40 dB. Domstolen afviste sagen som åbenbart grundløs.¹⁴²

Der kan ligeledes mellem opstiller og ejeren af den pågældende faste ejendom indgås en privatretlig aftale om værditabsbetaling. Er det sket, udelukkes Taksationsmyndigheden også fra at tage stilling til kravets størrelse.

Lovteksten definerer ikke nærmere, hvorledes værditabsbegrebet skal forstås. I mangel heraf har Taksationsmyndigheden taget udgangspunkt i en eventuel nedgang i handelsværdien. For de fleste typer af fast ejendom er der et marked, og det er muligt at skønne en eventuel ændring i salgsprisen som følge af opstillingen af vindmøller.

Hvor der ikke er et marked for en fast ejendom, der dog utvivlsomt har en handelsværdi, eller omsætningen for den type ejendom er så ringe, at der vanskelig kan danne sig en markedspris, må Taksationsmyndigheden fastsætte værdien og værditabet ud fra andre kriterier.

Har den faste ejendom ingen handelsværdi, må Taksationsmyndigheden antagelig kunne tage udgangspunkt i en nedgang i brugsværdien.

Der er ikke nogen maksimumgrænse for, hvor langt en ejendom kan ligge fra vindmøller og stadig udløse en værditabsbetalingspligt. Det antages, at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem afstand til vindmøllen og et eventuelt værditab. Det er formodentlig derfor, at der ikke er blevet fastsat en maksimumsgrænse.

¹⁴¹ Konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder.

¹⁴² Sagen er refereret i MAD 2008.8.

Loven eller lovens bemærkninger giver ikke umiddelbart anvisninger på, hvornår værditabsbetalingen forfalder til betaling. I mangel heraf må de almindelige erstatningsregler finde anvendelse – dvs. at værditabsbetalingen forfalder ved »skadens« indtræden. Et værditab kan skyldes såvel opstillingen (den landskabelige påvirkning) som ibrugtagningen (støj, lysreflekser og skyggekast). Det må antages, at forfaldstid vil indtræde allerede ved opstillingen, da den landskabelige påvirkning typisk vil repræsentere en betydelig del af værditabet. Sker der rent faktisk ikke opstilling af nogen vindmølle, er der ikke pligt til at erlægge en værditabsbetaling, selv om taksationsmyndigheden har fastsat størrelsen heraf efter lovens § 7, stk. 1.

Medfører opstillingen af en eller flere vindmøller et værditab på 1 % eller derunder bortfalder kravet på værditabsbetaling, jf. VE-lovens § 6, stk. 3. Er værditabet på over 1 %, skal det fulde tab efter en almindelig ordlydsfortolkning erstattes. Dette fremgår også af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 6, jf. sætningen: »Det er det fulde værditab, der kan kræves betaling for.« I modsætning til de ulovbestemte naboretlige erstatningsregler, er der ikke i værditabsordningen indbygget nogen tålegrænse (lovforslagets almindelige bemærkninger, punkt 2.3.1.2).

2.12 Køberetsordningen

Bestemmelser i VE-lovens §§ 13-17 fastlægger en særlig pligt for en vindmølleopstiller til at tilbyde lokale borgere en ejerandel i opstillede vindmøller. Dermed skabes en minoritetsmedejersmodel for lokale til vindmøller.

Pligten til udbud påhviler opstilleren. Opstiller er ikke defineret i § 15, men i overensstemmelse med de specielle bemærkninger til § 6 må opstiller defineres som »den person, eller den juridiske person, der står som ejer af vindmøllen«.

I de specielle bemærkninger til VE-lovens § 13 (L 55/2008) angives formålet med ordningen at være at øge den lokale opbakning til opstillingen af nye møller og kommunens interesse i at udlægge arealer til

formålet. I bemærkningerne til § 14 anføres, at køberetsordningen bl.a. skal ses på baggrund af, at »vindmøllerne i dag er så store og derfor så dyre, at investeringens størrelse vurderes at være en barriere for et lokalt initiativ til opstilling af vindmøller. Det er derfor i sig selv en fordel for personer, der ønsker at deltage i en vindmølleinvestering, at de kan deltage i et færdigt udviklet projekt for en afgrænset og på forhånd fastsat investering med en afgrænset økonomisk risiko.« Der ses dog stadig lokale initiativer til opstilling af vindmøller gennem vindmøllelaug.

Der synes at være en erfaring for, at egne vindmøller opfattes som mindre generende end »naboens« vindmøller.

2.12.1 Omfang og konsekvenser

Udbudspligten omfatter mindst 20 % af ejerandelene. Opstiller kan frit vælge at udbyde en større andel, herunder 100 %. Udbudspligten omfatter mindst 20 % af ejerandelene. Opstiller kan frit vælge at udbyde en større andel, herunder 100 %.

Retsvirkningerne af manglende overholdelse af udbudspligten er umiddelbart, at pristillæg mv. efter VE-loven ikke kan udbetales for de pågældende møller, jf. § 54. Da der vanskeligt efterfølgende kan repareres på det forhold, at udbuddet ikke er sket, før opstilling er påbegyndt, kan konsekvensen blive, at manglende udbetaling af pristillæg mv. vil forblive permanent i møllens levetid, hvilket også er forudsat i de specielle bemærkninger til VE-lovens § 13 (L 55/2008). I stedet henvises der til dispensationsmuligheden efter lovens § 54, stk. 2, 2. pkt.

Det må antages, at pligten til udbud endvidere vil kunne fremtvinges privatretligt af købsberettigede borgere.

2.12.2 Møller omfattet af køberetsordningen

Ordningen gælder dels landvindmøller på 25 m og derover, dels havvindmøller der ikke er omfattet af statslige udbud efter VE-lovens § 23. Endvidere undtages de såkaldte forsøgmøller, jf. lovens § 13, stk. 1 og 2.

Landvindmøller på under 25 m er undtaget fra udbudspligten. Der vil typisk være tale om de såkaldte husstands vindmøller eller minimøller monteret på en tagryg. Sådanne møller vil også falde ind under undtagelsen i stk. 2. Som bestemmelsen er formuleret, gælder undtagelsen ikke for havvindmøller på under 25 m. Dette forhold synes dog aktuelt uden praktisk betydning.

Endvidere undtages havvindmøller etableret ved udbud, jf. § 23, stk. 4 fra køberetsordningen. Det følger af henvisningen til § 23, stk. 4, at kun havvindmøller etableret efter den særlige statslige udbudsordning er undtaget fra udbudspligten. Alle andre havvindmøller (dvs. møller etableret efter åben dør-proceduren) er omfattet.

Forsøgsmøller udtages fra pligten til at udbyde ejerandele, jf. VE-lovens § 13, stk. 2. Om definitionen på forsøgsmølle, se afsnit 2.3.2.

Undtagelsen for forsøgsmøller giver dem, der gerne vil undgå køberetsordningen, et incitament til at tilrette projektet, så det fremstår som et forsøgsprojekt.

Ministeren (Energistyrelsen efter delegation) træffer afgørelse om, hvorvidt en mølle kan betegnes som en forsøgsmølle og dermed kan fritages for køberetsordningen. Efter de specielle bemærkninger til § 13 (L 55/2008) skal denne afgørelse være konkret. Energistyrelsen har i forbindelse med opstilling af kystnære havvindmøller ud for Frederikshavn den 24. september 2010 meddelt, at projektets møller kan defineres som forsøgsmøller og dermed fritages for køberetsordningen. Forudsætningen er, at møllerne får godkendelse til forsøg og demonstration efter den tekniske godkendelsesordning (bekendtgørelse nr. 651 af 26. juni 2008 om teknisk godkendelsesordning for konstruktion, fremstilling, opstilling, vedligeholdelse og service af vindmøller). Energistyrelsen har givet udtryk for, at forsøgsmøller er undtaget, fordi forsøgsmøller ofte ikke isoleret set vil være rentable. Derfor anser man ikke sådanne projekter for specielt egnede til »folkelig deltagelse.¹⁴³ Der

¹⁴³ Se Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 11.

er dog eksempler herpå. Én af tre havvindmøller under demonstrationsprojektet ved Avedøre Holme er solgt som vindmølleandele, og forundersøgelsestilladelsen til projektet ved Nissum Bredning er gået til et vindmøllelaug.

For havvindmøller omfattet af den statslige udbudsordning er der i VE-lovens § 23, stk. 2, 2. pkt., hjemmel til at stille krav om, at forbrugere eller andre skal kunne deltage som parter i projektet. Det er således overladt til ministeren at beslutte, hvorvidt et sådant vilkår skal stilles. Stilles vilkåret, er det ikke nødvendigt at stille krav om at benytte proceduren efter køberetsordningen. Kravet synes endnu ikke at have været stillet i forbindelse med statslige udbud.

2.12.3 De købsberettigede

Kredsen af de købsberettigede fastlægges efter VE-lovens § 15. Den købsberettigede personkreds opdeles i to grupper (personer efter henholdsvis stk. 1 og stk. 2 i § 15). Der er en prioritering mellem de to grupper, jf. stk. 3, således, at den første gruppe har første prioritet til de udbudte andele (de 20 %). Kun såfremt alle udbudte andele ikke kan afsættes til stk. 1-gruppen, finder stk. 2-gruppens købsret anvendelse. De andele, der ikke kan afsættes til stk. 1 eller stk. 2-grupperne, kan opstiller frit råde over, jf. VE-lovens § 16, stk. 3.

Det følger af ordlyden i § 15 (alderskravet), at kun fysiske personer falder ind under bestemmelsen. Selskaber, foreninger mv. omfattes ikke.

Personer under 18 år tildeles ikke en købsret. Efter de specielle bemærkninger til § 15 (L 55/2008) skal alderskravet være opfyldt på tidspunktet for udbuddet.

Købsretten knytter sig til folkeregisteradressen (bopælskriterium). Hvor personen de facto bor kan ikke tillægges betydning. Bopælskriteriet må i lighed med 18-årsgrænsen være opfyldt på tidspunktet for udbuddet, jf. de specielle bemærkninger til § 15 (L 55/2008). Dermed kommer købsretten ikke indehavere af fritidshuse, fritidslejligheder eller lignende til gode, medmindre folkeregisteradressen er tilknyttet

den pågældende fritidsbolig. Ejere af jord eller anden fast ejendom uden tilknyttet beboelse omfattes heller ikke. De er derimod omfattet af værditabsordningen.

Enhver person, der opfylder bopæls- og alderskravet er købsberettiget. En husstand vil således kunne omfatte flere købsberettigede personer.

Det er ikke et krav, at man skal eje boligen. Lejere mv. omfattes af køberetsordningen. Disse omfattes modsætningsvis ikke af værditabsordningen.

Personkredsen efter stk. 1 omfatter personer, der opfylder alders- og bopælskravet, med bopæl i en afstand af 4,5 km eller derunder fra opstillingsstedet. Er man inden for afstandsgrensen af nærmeste vindmølle, omfatter køberetten samtlige møller i gruppen. Det er ikke et krav, at man skal bo i samme kommune, som opstillingen finder sted.

Det følger af de specielle bemærkninger til § 15 (L55/2008), at afstanden »beregnes fra hver mølle, hvis der opstilles en gruppe vindmøller. Man er således berettiget til at afgive købstilbud på møller i en gruppe, såfremt bopælen helt eller delvist ligger inden for en afstand af 4,5 km til en af møllerne. Der vil efter denne bestemmelse være mulighed for at borgere, der bor i en anden kommune end den, hvori vindmøllen opstilles, vil kunne omfattes af denne persongruppe, såfremt borgeren bor inden for en radius af 4,5 km fra møllen.«

Personkredsen efter stk. 2 omfatter personer, der opfylder alders- og bopælskravet, og som bor i samme kommune, hvori opstillingen sker. Det må antages, at det er tilstrækkeligt, at en enkelt af vindmøllerne i en gruppe er opstillet i ens kommune, for at man omfattes af køberetten. Det følger af de specielle bemærkninger til § 15 (L 55/2008), at for havvindmøller, der er omfattet af ordningen, vil stk. 2 omfatte de relevante personer i den kommune, hvis kyststrækning ligger nærmest møllen. Dermed er det ikke muligt for opstiller ved valg af placering at undgå køberetsordningen.

2.12.4 Procedure

Udbuddet foregår efter de specielle bemærkninger til § 15 (L 55/2008) som en samlet udbudsrunde i forhold til personkredsen i både stk. 1 og stk. 2.

Udbuddet skal ske, før opstillingen påbegyndes. Det er ikke et krav, at udbuddet skal være gennemført (herunder at ejerandele skal være overdraget), før opstillingen påbegyndes, jf. ordlyden til VE-lovens § 13, stk. 1. Loven tager ikke stilling til, hvornår ejerskabet til ejerandele skal overgå.

Overstiger de indkomne bud ved budfristens udløb antallet af udbudte ejerandele, imødekommes først alle, der har afgivet bud på mindst én ejerandel, med en ejerandel, jf. VE-lovens § 16. Herefter imødekommes alle, der har afgivet bud på mindst to ejerandele, med yderligere en ejerandel og så fremdeles, indtil alle bud på et givet antal ejerandele eventuelt ikke kan imødekommes. De andele, der herefter ikke kan fordeles efter det beskrevne princip, fordeles efter lodtrækning, som foretages af Energinet.dk.

2.12.5 Udbudsmateriale

VE-lovens § 14 fastsætter en række krav til udbudsmaterialets indhold. Udbudsmaterialets pligtmæssige indhold omfatter efter de specielle bemærkninger til § 14 (L 55/2008) bl.a. »oplysninger om selskabets vedtægter, et specificeret anlægs- og driftsbudget, antal og pris på de ejerandele, der skal udbydes, ligesom der skal være oplysninger om frister og betingelser for afgivelse af købstilbud«. Endvidere skal der efter bemærkningerne redegøres for »vindmølleprojektets udgifter og forventede indtægter, finansiering og andre forhold af betydning for en investors beslutning om erhvervelse af ejerandele i projektet«. Oplysninger om antal og pris på de ejerandele, der udbydes, og frister og betingelser for afgivelse af købstilbud, hæftelsens omfang per andel, samt, såfremt vindmøllen skal drives i et selskab med personlig hæftelse, i hvilket omfang vedtægterne giver mulighed for at stifte gæld, skal særligt fremhæves.

Endvidere skal udbudsmaterialet være ledsaget af en revisorerklæring fra en statsautoriseret revisor. Ved valg af en organisationsform med personlig hæftelse, skal det i udbudsmaterialet fremhæves, at vedtægterne giver mulighed for, at der stiftes gæld i virksomheden, og at investor kan komme til at hæfte med hele sin formue. Stiftes der gæld i selskabet, skal det af materialet fremgå, hvilken type finansiering der er valgt, herunder om der er tale om lån med variabel rente.

Hvor der ved køb af andelen alene opkræves delvis betaling, men hvor køber hæfter med den fulde størrelse på andelen, skal det tydeligt fremgå, hvad den enkelte køber hæfter med.

Pligten til udarbejdelse af udbudsmateriale foreligger, uanset om udbuddet i øvrigt ville være omfattet af prospektpligten i værdipapirhandelsloven, jf. i øvrigt de specielle bemærkninger til § 14 (L 55/2008).

Pligten til udarbejdelse af udbudsmateriale ligger hos opstiller. Opstiller er ikke defineret i § 15, men i overensstemmelse med de specielle bemærkninger til § 6 må opstiller defineres som »den person, eller den juridiske person, der står som ejer af vindmøllen«.

Det fremgår ikke eksplicit af lovteksten, hvornår udarbejdelse af udbudsmaterialet skal ske. Af de specielle bemærkninger til § 14 (L 55/2008) fremgår dog, at dette skal ske »inden udbud af ejerandele kan finde sted«.

2.12.6 Offentliggørelse

Udbuddet skal som minimum offentliggøres ved udbud i lokale aviser, jf. VE-lovens § 15, stk. 4, 1. pkt. Disse skal være i de købsberettigede områder, dvs. i den eller de kommuner, hvor opstillingen sker og inden for 4,5 km-afstanden. Af de specielle bemærkninger til § 15 (L 55/2008) fremgår, at annoncering kan ske i forbindelse med indkaldelsen til mødet om værditab (VE-lovens § 9, stk. 1 og 2). Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at opstilleren er forpligtet til at fremsende udbudsmaterialet ved henvendelse fra en lokal borger. Det fremsendte udbudsmateriale skal overholde kravene i lovens § 14.

2.12.7 Prissætning

Andelene skal prissættes således, at opstiller (sælger) og køber af andelene ligestilles økonomisk set i forhold til de respektive andele. Herefter kan opstiller i forbindelse med prissætningen af andelene sikre sig dækning for »alle omkostninger i henhold til udbudsmaterialet ved mølleprojektet, herunder planlægning, udarbejdelse af projekt- og udbudsmateriale, projektering, køb/leje af grund, gennemførelse af udbud og opførelse af møllen osv.«, jf. de specielle bemærkninger til § 1 (L55/2008).

Prisen på de enkelte ejerandele fastsættes ud fra en beregnet produktion på 1.000 kWh. Vindmølleopstilleren kan ikke stille krav om, at den lokale borger skal købe mere end en andel. Fristen for afgivelse af købstilbud skal minimum være fire uger fra det tidspunkt, hvor udbudet annonceres, jf. VE-lovens § 15, stk. 5.

Det er efter VE-lovens § 13, stk. 4 overladt til Energinet.dk at godkende udbuddet og udbudsmaterialet. Godkendelse eller mangel på samme må forvaltningsretligt set anses for en afgørelse og skal overholde forvaltningsrettens krav herom. Konsekvensen af manglende godkendelse er, at de særlige pristillæg, der fremgår af lovens kapitel 6, kan bortfalde, jf. § 54, stk. 1, nr. 3. Denne afgørelse træffes også af Energinet.dk, jf. lovens § 54, stk. 2. Godkendelse eller mangel på samme efter § 13, stk. 4 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, herunder Energiklagenævnet. Det vil derimod afgørelsen efter § 54, stk. 2 kunne, jf. lovens § 66, stk. 2. Bestemmelsen udelukker ikke domstolsprøvelse.

2.12.8 Krav til organisation

Organisatorisk stilles der i VE-lovens § 13, stk. 3, 1. pkt. krav om, at vindmølleprojekter omfattet af udbudspligten skal drives i selvstændige juridiske enheder. Efter de specielle bemærkninger til § 13 (L 55/2008) er formålet at sikre køberne mod forøget risiko og begrænset indflydelse som følge af deltagelse i et større selskab. Formålet er altså investorbekyttelse.

Kravet kan betegnes som et krav om selskabsmæssig unbundling.¹⁴⁴ Kravet findes tillige i elforsyningsloven, hvor formålet dog enten er konkurrenceretligt (hindre udnyttelse af vertikal integration, hvori indgår naturlige monopoler) eller beskyttelse af kommunal elforsyningsvirksomhed mod tab.

Herudover stilles der ikke krav til selskabskonstruktionen, som det i øvrigt er op til opstiller at fastlægge. De specielle bemærkninger til § 13 (L 55/2008) anfører, at der vil kunne arbejdes med »en model, hvor det, der udbydes, er ejerandele i form af andele, aktier m.v. i den juridiske enhed, der ejer og driver hele vindmølleprojektet«. Andre modeller kan ikke dermed antages at være udelukket. Det må dog anses for tvivlsomt, om andelene kan udbydes som anparter, da det følger af selskabslovens § 1, stk. 3,¹⁴⁵ at et anpartsselskab ikke kan udbyde selskabets kapitalandele til offentligheden, jf. i øvrigt de specielle bemærkninger til § 13 (L 55/2008).

Vælger opstiller at organisere virksomheden i et selskab med personlig hæftelse f.eks. et interessentskab (I/S), skal det ifølge stk. 3. 2. pkt. fremgå af vedtægterne, om selskabet kan stifte gæld.

Det fremgår dog af VE-lovens § 17, at de andele, der er afsat gennem udbuddet efter køberetsordningen, ikke må stilles dårligere end andre andele i selskabet. Dette gælder ethvert forhold, inkl. stemmeret og ret til udbytte. De andele, der ikke er afsat gennem udbud efter § 13, må gerne stilles ringere. Desuden kan de pågældende andele ikke tvangsindløses. Er der tale om et aktie- eller anpartsselskab fraviges dermed den almindelige ordning i selskabslovens § 70, hvorefter en kapitalejer, der ejer mere end 90 % af kapitalandelene i et kapitalsselskab

¹⁴⁴ Se om unbundling som generelt konkurrenceretligt instrument på EU-niveau i Bent Ole Gram Mortensen: *Liberaliserede sektorer* i Bent Iversen m.fl.: *Regulering af konkurrence i EU*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008, s. 537 ff.; for elforsyning på EU-niveau i Thomas Andersen Thrane og Bent Ole Gram Mortensen: *EU's tredje liberaliseringspakke på energiområdet: Det indre marked tager endnu et skridt frem*, EU-ret & Menneskeret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, nr. 6, 2009 samt i dansk regi i Bent Ole Gram Mortensen: *Firmatisering og unbundling m.v. i H.T. Anker, B.E. Olsen og B.O. Gram Mortensen (red.): Kommunal miljøforvaltning i retlig belysning*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006, s. 160 ff.

¹⁴⁵ Lovbekendtgørelse nr. 322 af 11. april 2011.

(aktie- og anpartsselskaber) og en tilsvarende del af stemmerne, kan bestemme, at de øvrige kapitalejere i kapitalselskabet skal lade deres kapitalandele indløse af den pågældende kapitalejer. Tvangsindløsningsundtagelsen i VE-loven gælder uanset selskabsform og afskærer dermed fra særlige aftaler herom.

Det er ikke fastlagt, hvorledes de minimum 20 % af andelene skal fordeles på de enkelte møller i en gruppe. Af de almindelige bemærkninger til L 55/2008, punkt 2.3.2 fremgår bl.a., at »opstilleren kan vælge at udbyde en hel mølle«. Det må forstås således, at en konstruktion, hvor opstiller beholder det fulde ejerskab til op til 4 ud af 5 møller og den 5 mølle fuldt ud udbydes efter køberetsordningen, er lovlig.

2.13 Garantiordningen

Det følger af VE-lovens § 21, at der skal oprettes en garantifond. Formålet hermed er at støtte lokale initiativers forundersøgelser mv. ved at garantere (kautionere) for lån til finansiering af en række indledende projektudgifter.

Ordningen administreres af Energinet.dk, der træffer afgørelse om ydelse af garanti, jf. stk. 1 og 5. Energinet.dk optræder i den forbindelse som en forvaltningsmyndighed og er underlagt de almindelige forvaltningsretlige krav, herunder saglighedskravet, ligebehandlingsprincippet og sagsbehandlingsreglerne, herunder begrundelseskravet. Forvaltningsloven og offentlighedsloven er eksplicit gældende for Energinet.dk., jf. § 17 i lov om Energinet.dk.

Energinet.dk's afgørelser efter garantiordningen kan indbringes for Energiklagenævnet, jf. VE-lovens § 66, stk. 2.

Det er op til en garantiberettiget selv af søge. Garantien stilles kun efter ansøgning, jf. § 21, stk. 5.

2.13.1 Garantiberettigede formål

Lovteksten definerer de udgifter, der kan dækkes af garantien, som »forundersøgelser, herunder til undersøgelse af placeringer, tekniske og økonomiske vurderinger og forberedelse af ansøgninger til myndighe-

der«. Der er ikke tale om nogen udtømmende opregning. De specielle bemærkninger til § 21 (L 55/2008) nævner »finansiering af aktiviteter, som må anses for et naturligt og nødvendigt led i en forundersøgelse om etablering af en vindmølle. Der kan herunder stilles garanti for lån til undersøgelse af mulige egnede vindmølleplaceringer og til gennemførelse af tekniske og økonomiske vurderinger af vindmøllens placering og drift. Endvidere kan der stilles garanti for lån til dækning af konsulentbistand til forberedelse af ansøgninger til berørte myndigheder.«

Den lokale gruppe skal på eget initiativ selv optage et kommercielt lån til finansiering af de garantiberettigede omkostninger. Det forudsættes af ordlyden af § 21, stk. 3, at lånet optages på markedsbestemte vilkår. Er vilkårene ringere end de markedsbestemte vilkår for den lokale gruppe, vil der næppe kunne stilles garanti. Det fremgår således af de specielle bemærkninger til § 21 (L 55/2008), at det »er en betingelse for garantistillelsen, at lånet er optaget på almindelige markedsbestemte vilkår, således at der ikke er vilkår, som i usædvanlig grad forøger risikoen for, at garantien udløses, fordi lånet erklæres for misligholdt.«

Der vil heller ikke kunne stilles garanti for i forhold til indskudskapitel, hvis denne anvendes til finansiering af forundersøgelser mv., da der dermed ikke vil være tale om et lån.

2.13.2 Garantiberettigede møller

Bortset fra landvindmøller¹⁴⁶ omfatter garantiordningen projekter på alle vindmøller, der etableres uden for de statslige udbud, dvs. åben dørmøller, jf. § 21, stk. 1.

Det følger af kravet i § 21, stk. 2, nr. 4, at kun projekter, der vurderes som realistiske, kan omfattes af garantiordningen. Det er Energinet.dk, der foretager det skøn i forbindelse med sin almindelige sagsbehandling. Det følger af de specielle bemærkninger til § 21 (L 55/2008), at der herunder skal tages hensyn til »dels den forventede økonomi i projektet under hensyn til placering, vindforhold og de(n) planlagte vindmølle(r)

¹⁴⁶ Vindmøller installeret i egen forbrugsinstallation, jf. VE-lovens § 41 omfattes dog ikke af garantiordningen.

kapacitet, dels det oplyste om vindmøllelavets eller initiativgruppens deltagere, økonomiske grundlag og, for så vidt angår lav eller grupper, der allerede har etableret vindmøller, tillige lavets eller initiativgruppens hidtidige resultater.« Opregningen er ikke udtømmende. Energinet.dk kan tage hensyn til alle saglige og lovlige kriterier.

2.13.3 Modtagere af garanti

Garantien kan stilles til fordel for »lokale vindmøllelav eller andre lokale initiativgrupper«. Et »vindmøllelav« er ikke et juridisk veldefineret begreb. Der stilles da heller ikke krav om en præcist selskabsretlig organisationsform.

Derimod stilles der krav til deltagerne i lavet i stk. 2. Således skal der være mindst 10 deltagere i vindmøllelavet eller initiativgruppen. Flertallet af deltagerne skal ifølge folkeregistret have fast bopæl i den kommune, hvor møllen eller møllerne planlægges opstillet, eller uden for kommunen i en afstand af højst 4,5 km fra det sted, hvor møllen eller møllerne planlægges opstillet. Disse deltagere skal endvidere have den bestemmende indflydelse. Indehavere af fritidshuse, fritidslejligheder eller lignende lever ikke op til bopælskravet, medmindre folkeregisteradressen er tilknyttet den pågældende fritidsbolig. Ejere af jord eller anden fast ejendom uden tilknyttet beboelse lever heller ikke op til bopælskravet. I forhold til havvindmøller forstås kommunebopælskravet som den kommune, hvis kyststrækning ligger nærmest møllen.

Det følger af de specielle bemærkninger til § 21 (L 55/2008), at kravene skal være opfyldt på ansøgningstidspunktet og på det tidspunkt, hvor garantien stilles. Ligger placeringen ikke helt fast ved ansøgningen (undersøgelse af placeringsmuligheder falder ind under de garantiberettigede omkostninger) »vil det afgørende være, om bopælskravet opfyldes i forhold til den placering, som angives i ansøgningen.

2.13.4 Garantens størrelse

Den samlede garantifond har en ramme på 10 mio. kr., jf. VE-lovens §

21, stk. 5. Det følger af elforsyningslovens § 8, stk. 2, at beløbet opkræves hos de danske elforbrugere i forhold til den enkeltes forbrug. Denne form for finansieringspligt for elforbrugerne betegnes sædvanligvis som en Public Service Obligation (PSO). Rammebeløbet vil løbende blive bundet i garantier. Der kan kun stilles garanti inden for den rest-ramme, der endnu ikke er bundet op på garantier. På sigt vil rammen på 10 mio. kr. blive reduceret i det omfang, der sker udløsning af garantier.

Der kan ikke ydes garanti ud over den til enhver tid disponible sum, jf. § 21, stk. 5, 2. pkt.

Der ydes maksimalt en garanti på 500.000 kr. pr. projekt, jf. § 21, stk. 5, 3. pkt. Maksimumsgrænsen er uafhængig af, om projektet omfatter en eller flere vindmøller.

2.13.5 Løbetid og bortfald

Det følger af § 21, stk. 3, 2. pkt., at garantien bortfalder ved nettilslutningen af vindmøllen, dog senest 3 måneder efter, at vingerne er sat på vindmøllen.

Garantien vil kun blive udløst, såfremt det optagne lån misligholdes. Fører projektet ikke til opstilling af vindmøller, afskrives de udbetalte midler, og deltagerne undgår dermed at skulle betale for forgæves afholdte omkostninger, der har været omfattet af garantiordningen, jf. § 21, stk. 4. Formålet er at undgå, at en lokal projektgruppe skal bære en økonomisk risiko ved at engagere sig i forundersøgelser i et rimeligt omfang. Overdrages projektet (helt eller delvist) vil garantien dog skulle kræves tilbagebetalt. Det sker ud fra en betragtning om, at i så fald foreligger der en værditilvækst, som garantistillelsen i høj grad må antages at have bidraget til, jf. de specielle bemærkninger til § 21 (L 55/2008).

Kapitel 3

3 Afsætning på elmarkedet og støtteordninger

I dette afsnit redegøres der for dele af den økonomiske virkelighed, som ejere og opstillere af havvindmøller skal eksistere under. Der redegøres dels for det elmarked, som ejere af havvindmøller skal afsætte den producerede elektricitet på. Endvidere redegøres der for de særlige støtteordninger, der eksisterer for ejere og opstillere af havvindmøller. Eventuel støtte i andre led i værdikæden behandles ikke.

Og støttet bliver havvindmøller. Det anses endnu ikke for muligt at etablere havvindmøller udelukkende på markedsvilkår. Der fordres en form for tilskud.

Vindmøller (på land som på havet) er karakteriseret ved at generere ekstra omkostninger på 3 områder:

Balanceomkostninger. Vindmøller producerer i sagens natur som vinden blæser. De kan nedreguleres men ikke opreguleres. Skønt man er blevet bedre til at forudse produktionen, kan der stadig ske afvigelser fra den forventede produktion, når vinden enten svigter eller bliver så kraftig, at produktionen må stoppes. Balanceringsomkostningerne repræsenterer systemets omkostninger ved at afdække afvigelser fra den forventede produktion.

Kapacitetsomkostninger. Da der vil være perioder helt uden vind, kan vindkraftkapaciteten ikke medgå i den nødvendige kapacitet til at sikre forsyningen. Vindmøllekapaciteten bliver »ekstra«, og opretholdelse/etablering af anden kapacitet skal finansieres.

Transmissions- og distributionsomkostninger (T&D-omkostninger). Især transmissionsnettet kan kræve en forstærkning for at kunne håndtere elektriciteten fra de store havvindmølleparker, der skønt en kapacitet som et centralt kraftværk ikke er placeret på de centrale kraft-

værkspladser. Hertil kommer ilandføringsomkostningerne (»stikledningen«), der præges af lange afstande og høje omkostninger ved søkabler.

Overordnet set kan støtte til vindmølleopstilling opdeles i etableringsstøtte og driftsstøtte. Etableringsstøtten er i Danmark typisk begrænset til støtte til ilandføringsanlæg. Driftsstøtten kan igen opdeles i direkte og indirekte støtte samt i en særlig kompensation ved nedregulering. Hertil kan man lægge det forhold, at staten ikke opkræver koncessionsafgift for udnyttelsen af havområdet.

Dette er i modsætning til etablering af vindmøller på land, hvor opstilleren skal betale for rådigheden over det nødvendige landområde (eje eller leje).

Den direkte driftsstøtte består typisk i en overbetaling i forhold til markedsprisen. Overbetalingen kan opdeles i dels en garanteret mindstepris, dels i et fast pristillæg for den producerede elektricitet. Støtten begrænses typisk enten i forhold til den producerede volumen eller et bestemt tidsrum.

Den volumenmæssige begrænsning er knyttet til produktion i et bestemt antal fuldlasttimer. Ved produktion i en fuldlasttime forstås produktion svarende til en times produktion med vindmøllens installerede effekt, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 7. Antallet af fuldlasttimer som kriterium har for så vidt angår landmøller været kritiseret af bl.a. Leo E. Jensen, DONG Energy for at give uhensigtsmæssige incitamenter til at øge effekten (generatorstørrelsen) på vindmøller. Antallet af årlige fuldlasttimer får man ved at dividere årsproduktionen med den installerede effekt. Jo større effekt, jo færre fuldlasttimer har man forbrugt, og jo længere varer pristillægget. En effektforøgelse er imidlertid ikke ligefrem proportional med forøgelsen i elproduktionen. Forenklet sagt er rotorens størrelse afgørende for elproduktionens størrelse ved svag vind, mens en større effekt kun resulterer i forøget produktion ved stærk vind. Anvendelse af fuldlasttimer som kriterium giver derfor incitament til at øge effekten, allerede fordi

det forlænger perioden, i hvilken pristillægget modtages, ikke nødvendigvis fordi den øgede elproduktion værdisat til markedspris kan finansiere omkostningerne ved den øgede effekt. Hvor problematisk anvendelsen af fuldlasttimer som kriterium er, afhænger af den enkelte lokalitets vindforhold. Er der kun sjældent stærk vind, er rotoren mere interessant end generatoren.

De primære støtteregler findes i VE-lovens kapitel 4 om nettilslutning og kapitel 6 om pristillæg med underliggende regler. Disse bestemmelser forudsætter, at vindmøllerne tilsluttes elnettet. Sker der ikke nettilslutning, f.eks. fordi energien ilandføres på anden vis, f.eks. som brint, udløses der ikke pristillæg.¹⁴⁷

Det er karakteristisk, at vindmøller har deres helt egen støtteordning. Andre VE-produktionsanlæg (på land eller til havs) reguleres af VE-lovens §§ 44-48, jf. nedenfor under kapitel 4. På havvindmølleområdet differentieres der mellem vindmøller opsat som følge af statslige udbud og andre vindmøller (åben dør). Endvidere er støtten afhængig af nettilslutningstidspunktet (eller udbudsrunden), der som udgangspunkt bevarer tidligere mere generøse støtteordninger. Dette sker for at hindre, at forringelse af støtteordninger skulle gøre tidligere investeringer nødlidende (strandede omkostninger).¹⁴⁸ Endelig opereres der med et særligt fuldlastkriterium, der benyttes til at beregne udstregningen af støtten.¹⁴⁹ Ejerforhold har som udgangspunkt ingen betydning for støttens størrelse.

¹⁴⁷ Allerede som følge af det manglende pristillæg er det tvivlsomt, om det vil være lønsomt at ilandføre den indvundne energi som andet end elektricitet.

¹⁴⁸ Strandede omkostninger eller på engelsk stranded costs kan specielt i forhold til forsyningssektorerne defineres som »those costs that the utilities are currently permitted to recover through their rates but whose recovery may be impeded or prevented by the advent of competition« (William J. Baumol og J. Gregory Sidak: *Transmission Pricing and Stranded Costs in the Electric Power Industry*, AEI Press 1995, s. 98). Stranded costs findes f.eks. i elforsyningssektoren i form af kraftværker, herunder vindmøller, der er blevet etableret i en monopolperiode, hvor alle omkostninger kunne overvælttes på slutbrugerne f.eks. via tilskud eller garanterede priser. Disse værker vil ikke nødvendigvis kunne forrente investeringen på et åbent elmarked.

¹⁴⁹ VE-lovens § 5, stk. 1, nr. 4, definerer produktion i fuldlasttime som: »Elproduktion svarende til produktionen i en time med vindmøllens installerede effekt.«

Såkaldte elværksfinansierede anlæg, herunder vindmøller, får dog ikke samme støtte som andre vindmøller. Elværksfinansierede anlæg er anlæg, som er opført som følge af et pålæg givet efter § 13 i den tidligere elforsyningslov,¹⁵⁰ jf. definitionen i elforsyningslovens § 5, stk. 1, nr. 2. Demonstrationshavvindmølleparkerne Rødsand I og Horns Rev I er etableret af et sådant pålæg af 13. februar 1998.¹⁵¹

Støtten til produktion af VE-elektricitet, herunder via havvindmøller, finansieres gennem den såkaldte PSO-tarif.¹⁵² Denne opkræves som en tillægstarif på alle elforbrugeres elregning. Tilskud til vedvarende energi, herunder havvindmøller, udgør den største del af PSO-tariffen, men tariffen anvendes også til finansiering af bl.a. tilskud til decentral kraftvarmeproduktion, forskning og udvikling i miljøvenlig energiproduktion og i effektiv anvendelse af el og Sikkerhedsstyrelsens omkostninger. PSO-tariffen fastsættes kvartalsvis og svinger i forhold til forventningerne til markedsprisen. Da en del af støtten er koblet op på markedsprisen, vil en lav markedspris betyde højere PSO-tariffer end ved en høj markedspris.

Støtteordningerne har ændret sig en smule gennem tiden. Primært behandles den aktuelle støtteordning for nyetablerede havvindmøller. Der indledes dog med en kort redegørelse for betalingen til ældre havvindmøller.

3.1 Tilskudsordninger for ældre havvindmøller

Med ældre møller menes vindmøller etableret før 21. februar 2008, der er skæringsdag for den nuværende støtteordning.

Bestemmelserne er præget af, at tilskuddene til vindmøller over en knap 10-årig periode blev mindre og mindre.

Der redegøres for tilskuddene i forenklet form.¹⁵³

¹⁵⁰ Lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning (1976-elforsyningsloven).

¹⁵¹ Bestemmelsen i § 13 er kort omtalt i afsnit 2.3.

¹⁵² PSO (Public service Obligations) repræsenterer visse offentlige serviceforpligtelser.

¹⁵³ De mere specifikke bestemmelser kan udledes af lovteksten eller findes i Energinet.dk: Forskrift E: Miljøvenlig elproduktion og anden udligning, 2009.

3.1.1 Vindmøller med nettilslutning mellem den 1. januar 2005 og til og med den 20. februar 2008

Der ydes et pristillæg på 10 øre/kWh i 20 år. Hertil kommer en godtgørelse på 2,3 øre/kWh for balanceringsomkostninger mv.

Det er overladt til vindmølleejeren selv at afsætte den producerede elektricitet.

3.1.2 Vindmøller med nettilslutning i årene 2003-04

Der ydes et pristillæg på 10 øre/kWh i 20 år. Dog kan summen af markedspris og pristillæg ikke overstige 36 øre/kWh. Hertil kommer en godtgørelse på 2,3 øre/kWh for balanceringsomkostninger mv.

Det er overladt til vindmølleejeren selv at afsætte den producerede elektricitet.

3.1.3 Vindmøller med nettilslutning i årene 2000-02

Der ydes et pristillæg, således at summen af pristillæg og markedspris giver en afregningspris på 43 øre. Støtten er begrænset til 10 år efter nettilslutningstidspunktet for havvindmøller. Derefter reduceres støtten til et pristillæg på op til 10 øre/kWh, indtil møllen er 20 år. Summen af sidstnævnte pristillæg og markedsprisen kan ikke overstige 36 øre/kWh. Desuden ydes en godtgørelse på 2,3 øre/kWh for balanceringsomkostninger mv.

Energinet.dk sælger elproduktionen (aftagepligt) i støtteperioden, hvorefter ejeren selv skal afsætte den producerede elektricitet.

3.1.4 Vindmøller købt inden udgangen af 1999 (såkaldte eksisterende møller)

Der ydes et pristillæg, således at summen af pristillæg og markedspris giver en afregningspris på 60 øre/kWh til såkaldte eksisterende vind-

møller.¹⁵⁴ Støtten er begrænset til et antal fuldlasttimer afhængig af vindmøllens installerede effekt:

- 25.000 timer for møller på 200 kW eller derunder
- 15.000 timer for møller på 201-599 kW
- 12.000 timer for møller på 600 kW og derover

Når fuldlasttimerationen er opbrugt, ydes der et pristillæg således at summen af pristillæg og markedspris giver en afregningspris på 43 øre. Støtten er begrænset til 10 år efter nettilslutningstidspunktet for havvindmøller.

Energinet.dk sælger elproduktionen (aftagepligt).

For havvindmøller, der ikke lever op til kravene om at være »eksisterende«, ydes der et pristillæg, således at summen af pristillæg og markedspris giver en afregningspris på 33 øre. Støtten er begrænset til 10 år efter nettilslutningstidspunktet. Der ydes tillige et pristillæg på 10 øre/kWh.

3.1.5 Elværksfinansierede havvindmøller

For elværksfinansierede havvindmøller, der er nettilsluttet efter den 1. januar 2000, ydes et pristillæg, således at summen af pristillæg og markedspris giver en afregningspris på 35,3 øre/kWh samt et pristillæg på 10 øre/kWh. Pristillægget er tidsbegrænset til 42.000 fuldlasttimer. Betales der indfødningsstarif, ydes yderligere et pristillæg på op til 0,7 øre/kWh som kompensation herfor.

Når antallet af fuldlasttimer er opbrugt, ydes der et pristillæg på 10 øre/kWh i 20 år. Dog kan summen af markedspris og pristillæg ikke overstige 36 øre/kWh.

3.1.6 Aftagepligt

Det er nu hovedreglen, at ejere af havvindmøller selv skal afsætte

¹⁵⁴ Eksisterende vindmøller defineres i vindmøllebekendtgørelsens § 11, stk. 1 som vindmøller, der senest den 31. december 1999 er købt ved bindende, ubetinget kontrakt, senest den 31. december 1999 er anmeldt i henhold til støjbekendtgørelsen og for hvilke der senest den 31. august 2000 er indgivet anmodning om tilslutning til elnettet sammen med dokumentation for opfyldelse af betingelserne for tilslutning.

elektriciteten. Dermed ligestilles de med øvrige, større elproducenter.

Den producerede elektricitet vil typisk blive afsat via et spotmarked som Nord Pool. Større elproducenter handler her selv, mens mindre producenter kan benytte mellemmand til at handle for sig.

Det følger dog af VE-lovens § 52, stk. 1-3 at Energinet.dk har en aftagepligt for bl.a. elektricitet produceret på vindmøller nettilsluttet inden udgangen af 2002 (VE-lovens § 39), jf. den tilsvarende bestemmelse i elforsyningslovens § 59 a. Efter bestemmelsen skal Energinet.dk aftage elektriciteten og afregne salgssummen og pristillæggene. Vindmølle-ejeren skal ikke betale balanceringsomkostninger og indfødningsstarif. Elektriciteten sælges på Nordpool.

For vindmøller, der tidligere har været omfattet af en aftagepligt, skal Energinet.dk efter VE-lovens § 52, stk. 4-6 på anmodning fortsat varetage salg og balanceringsomkostninger, men elproducenten skal selv betale omkostningerne herved. Energinet.dk har til formålet oprettet to klubber, (ENDKWP-W og ENDKWP-E) opdelt efter prisområderne DK1 og DK2.

3.2 Tilskudsordninger ved statslige udbud

Det er karakteristisk for havvindmøller etableret efter statslige udbud, at tilskud – direkte som indirekte – ikke blot reguleres offentligretligt (i VE-loven) men også privatretligt via udbudsbetingelserne.

3.2.1 Direkte driftstilskud

Med bestemmelsen i VE-lovens § 23 fastslås, at forundersøgelses-tilladelsen gives til vinderen af udbuddet, der har budt på en garanteret pris (markedspris¹⁵⁵ plus tilskud). Dermed fastlægges tilskuddet indirekte via tilbuddet, jf. i øvrigt lovens § 37. Tildelingen beror således mest af alt på en privatretlig tildeling. Det fremgår da også af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (§ 14 i elforsyningsloven, jf. lovforslag

¹⁵⁵ Se om markedsprisen under afsnit 3.4.4.

L 108/2008), at reguleringen således i vidt omfang sker »som en kontraktsretlig regulering mellem staten og den vindende part inden for de rammebetingelser, som opstilles af elforsyningslovens regler på området.«

Visse generelle elementer, der kunne have været reguleret som kontraktretlige vilkår er imidlertid offentligt reguleret. Det gælder f.eks. de økonomiske konsekvenser af påbud om nedregulering. Se herom i afsnit 3.4.3.

Det forudsættes i øvrigt eksplicit i bemærkningerne til lovforslag L 108/2008, at udbuddet sker i overensstemmelse med EU's udbudsregler. I det seneste udbud vedrørende Anholt er det i udbudsbetingelserne af 30. april 2009, punkt 2 eksplicit anført, at udbuddet sker efter udbudsdirektivets regler om koncessionskontrakter.

Tilskudsbestemmelserne er formuleret således, at der ydes et pristillæg, »som fastsættes således, at dette og den efter § 51, stk. 2, nr. 1, fastsatte markedspris tilsammen udgør« det vindende bud. Som bestemmelserne er formuleret, vil der ikke blive ydet tilskud, såfremt markedsprisen når op på højde eller over det vindende bud. Selve tilskuddets størrelse vil afhænge af udviklingen i markedsprisen. Jo højere markedspris, jo mindre tilskud skal der ydes via PSO-afgifterne.

Vilkårene for udbuddet fastlægges i forbindelse med selve udbuddet. Bestemmelsen i § VE-lovens 23, stk. 2 vedrører 3 hovedforhold, der kan indgå i vilkårene:

- Økonomiske forhold. Herunder hører ifølge lovteksten »støtte til produktionen«. Efter de specielle bemærkninger (til § 14, lovforslag L 108/2008) indbefattes heri det tidsrum eller den mængde elproduktion, for hvilken ansøgeren betinger sig tilskuddet.
- Udformningen. Det defineres ikke nærmere, hvad der ligger heri.
- Tekniske forhold vedrørende produktionsanlægget eller den infrastruktur, som skal forbinde anlægget. Dette punkt defineres heller ikke.

Der må antages at være vide rammer for fastlæggelsen af vilkårene, blot de kan falde ind under de 3 hovedkategorier, og at de er i overensstemmelse med den almindelige forvaltningsret blot er saglige.

Det vil således ikke være problematisk at prioritere kystnære placeringer til forsøgsmøller, som Energistyrelsen har foreslået.¹⁵⁶

Som et særligt vilkår kan der efter VE-lovens § 23, stk. 2, 2. pkt. stilles krav om, at forbrugere eller andre skal kunne deltage i projektet. Bemyndigelsen er en pendant til køberetsordningen for landvindmøller og åben dør-møller i lovens §§ 13-17. Denne ordning gælder netop ikke udbudsmøller. Det står dog ministeren frit for, hvorvidt dette særlige vilkår skal stilles. Vilkåret blev ikke stillet i forbindelse med Anholt-udbuddet.

VE-loven indeholder ingen generel hjemmel til at yde betaling i henhold til vilkårene i vinderbuddet. I stedet anføres det konkret i VE-lovens § 37, stk. 2, hvad hver enkelt havvindmøllepark skal have i elpris og pristillæg. Dette har den konsekvens, at VE-loven skal ændres efter hvert udbud. Ellers vil der ikke være hjemmel til at udbetale driftsstøtten. Beløbene er i lovteksten konkret anført for Horns Rev II og Rødsand II, mens der for Anholt er givet en specifik hjemmel til ministeren til at fastsætte beløbet, dog efter forelæggelse for folketingets energipolitiske udvalg. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 737 af 23. juni 2010 om pristillæg til elektricitet produceret på Anholt Havmøllepark. Heri fastlægges et pristillæg, der fastsættes således, at dette og markedsprisen, som fastsættes efter VE-lovens § 51, stk. 2, nr. 1, tilsammen udgør 105,1 øre pr. kWh. Udstrækningen af tilskuddet fastlægges ikke ved bekendtgørelsen, men det fremgår af såvel udbudsbetingelserne af 30. april 2009 som af VE-lovens § 37, stk. 4, at pristillægget skal betales for 20 TWh (400 MW i 50.000 fuldlasttimer).¹⁵⁷

Da prisen er fast som en garanteret pris, afhænger den faktiske stør-

¹⁵⁶ Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 4.

¹⁵⁷ Da Anholt Havmøllepark bliver ca. dobbelt så stor (ca. 400 MW) som Horns Rev II og Rødsand II (ca. 200 MW hver), er der lagt op til ens forhold.

relse af pristillægget (differencen ned til markedsprisen) af den til enhver tid gældende markedspris på elektricitet.

Priserne (pristillæg plus markedspris) for de to hidtidige statslige udbud er som følger:

- Horns Rev II 51,8 øre/kWh for 10 TWh.
- Rødsand II 62,9 øre/kWh for 10 TWh.

Prisen er således mere end fordoblet, siden Horns Rev blev udbudt i 2004. Det har medført en del kritik, især da der kun var én byder på Anholt Havmøllepark.

Ved Horns Rev II og Rødsand II var der i begge tilfælde fire ansøgere til prækvalifikationsrunden.

Der har været fremført i aktørundersøgelsen, at et udbudssystem forudsætter et tilstrækkeligt antal bydere, for at der kan fremkomme en realistisk markedspris. Samtidig blev de konkrete vilkår¹⁵⁸ for udbuddet på Anholt Havmøllepark og den store aktivitet på det britiske marked anført som mulige forklaringer på, at ikke flere havde budt. I en mere omfattende interviewundersøgelse udført af Deloitte¹⁵⁹ peges der som årsag til den manglende lyst til at byde både på markeds-mæssige forhold (muligheder på det britiske marked, kapitalknaphed som følge af finanskrisen, høje priser på grund af kapacitetsknaphed i leverandørkæden, manglende optimeringsmuligheder på det danske marked som følge af få danske projekter samt DONG's stærke position på det danske marked) og de konkrete udbudsvilkår (korte tidsrammer, høj bod samt manglende muligheder for dialog som følge af den valgte udbudsmodel). I en undersøgelse udført af Ernst & Young peges der dog på, at budprisen ikke er urealistisk. Holder det stik, har omstændighederne omkring Anholt-udbuddet muligvis ikke haft den store betydning for prisen. Det bemærkes, at undersøgelsen i lighed med Deloitte-undersøgelsen er bestilt af Klima- og Energiministeriet og

¹⁵⁸ Se om udbudsvilkårene i afsnit 2.4.1.1.2.

¹⁵⁹ Deloitte: Analyse vedrørende fremme af konkurrence ved etablering af store havvindmølleparker i Danmark, rapport af 28. april 2011 efter opdrag af Klima- og Energiministeriet.

således af den myndighed, der har afholdt udbuddet.¹⁶⁰

Som forklaring på den store stigning fra Horns Rev II i 2004 til Anholt-projektet peger Ernst & Young på stigende omkostninger, køb og installation af vindmøller, fundament samt elektrisk infrastruktur. Desuden var bundforholdene blødere ved Anholt. Det kan tilføjes, at efterspørgslen efter landvindmøller kan have haft stigende priser på havvindmøller som konsekvens.

I den periode, hvor tilskuddet ydes (estimeret til 12½ år for Anholt Havmøllepark), reguleres støttebeløbet ikke. Med forventet stigende inflation og elmarkedspris forringes støttens værdi således over tid.

Det følger af VE-lovens § 37, stk. 3, at der ikke ydes pristillæg for elproduktion fra Anholt Havvindmøllepark i timer, hvor den efter § 51, stk. 2, nr. 1, fastsatte markedspris ikke er positiv. Bestemmelsen giver et incitament til at stoppe produktionen i perioder, hvor elprisen er negativ. Nord Pool indførte negative elpriser i 2009.

3.2.2 Kompensation ved nedregulering

Energinet.dk vil som systemansvarlig kunne kræve produktionsomlægninger af elproducenter i tilfælde af force majeure. Denne myndigelse findes i elforsyningslovens § 27 c, stk. 7, der også omfatter VE-anlæg.

Ved overhængende risiko for netsammenbrud samt under netsammenbrud og genopbygning af nettet kan Energinet.dk uden betaling kræve de nødvendige omlægninger af produktion, handel og forbrug.

Som det fremgår af bestemmelsen, skal elproducenten ikke kompenseres for eventuelle tab som følge af et påbud om omlægning af produktionen, hvis dette skyldes force majeure. Dette gentages i VE-lovens § 35, stk. 3. Bestemmelsen omfatter specifikt havvindmøller etableret efter statslig udbud.

¹⁶⁰ Ernst & Young 2010.

For havvindmøller etableret efter statslig udbud bemyndiger VE-lovens § 34, stk. 3 tillige Energinet.dk til at påbyde reduktion eller afbrydelse af elproduktionen (betegnes nedregulering), »hvis dette er nødvendigt på grund af

1) fejl eller vedligeholdelsesarbejder på transmissionsanlæg til ilandføringen af elproduktion eller i det øvrige transmissionsnet eller

2) kapacitetsbegrænsninger i øvrigt i det sammenhængende transmissionsnet, som kan afhjælpes ved nedregulering.«

Påbuddet er efter samme bestemmelses stk. 4 tillige betinget af, at nedreguleringen er »nødvendig af hensyn til forsyningssikkerheden eller en samfundsøkonomisk optimal udnyttelse af det sammenhængende elforsyningssystem, herunder sikringen af et velfungerende konkurrencemarked.« Det må antages, at der dermed overlades den systemansvarlige virksomhed en betydelig skønsfrihed.

Medfører påbuddet efter VE-lovens § 34, stk. 3 et tab for havvindmølleejeren, skal Energinet.dk erstatte dette tab, jf. lovens § 35, stk. 1. Forpligtelsen er begrænset til 25 år fra meddelelsen af elproduktionstilladelse. Tabet fastsættes som udgangspunkt, så det modsvarer elproducentens mistede dækningsbidrag.

Principperne om prioritering i elnettet af VE-elektricitet, jf. elforsyningslovens § 27 c, stk. 5 finder ikke anvendelse på havvindmøller etableret efter statslige udbud.

3.2.3 Etableringsstøtte

I Danmark er der etableret den særlige ordning, at den transmissionsvirksomhed, som ejer det elnet, hvortil havmøllerne tilsluttes på havet eller på land, er »forpligtet til at afholde omkostninger til etablering af ledningsnet frem til et opsamlingspunkt ved havvindmøllernes interne forbindelsesnet«, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 5, stk. 1. Det omfatter transformatorplatform og ilandføringskabel, hvor omkostninger påhviler Energinet.dk som ejer af det overordnede transmissionsnet. Hertil kommer eventuelle krav til generelle netforstærkninger, der også

afholdes af nettet og dermed af samtlige elforbrugere.¹⁶¹

I forbindelse med de statslige udbud fremgår det af udbudsbetingelserne for Anholt-projektet, at Energinet.dk skal bekoste ilandføringsanlægget (transformerplatform og ilandføringskabel) samt eventuel nødvendig forstærkning af transmissionsnettet mv. på land. Dette forventes på Anholt-projektet at ville koste ca. 1,3 mia. kr.¹⁶²

Der er i VE-lovens § 35, stk. 3, 2. pkt. indført en særregel om, at der for Anholt Havmølle ikke ydes kompensation for nedregulering i timer, hvor den beregningstekniske markedspris efter VE-lovens § 51, stk. 1, nr. 1 er negativ.

3.3 Tilskudsordninger ved åben dør

Ejere af havvindmøller, der er etableret efter åben dør-proceduren, er selv ansvarlige for at afsætte den producerede elektricitet. Implicit heri ligger, at mølleejeren får markedsprisen for den producerede elektricitet. Store energiselskaber kan selv afsætte den producerede elektricitet, mens andre ejere af havvindmøller ofte vil benytte mellemmand.

3.3.1 Direkte driftstilskud

Som det primære incitament til at fremme udbygningen får vindmøllejerne udover indtægten ved salg af den producerede elektricitet tillige et driftstilskud i form af et pristillæg på 25 øre pr. kWh, jf. VE-lovens § 36 for så vidt angår vindmøller tilsluttet den 21. februar 2008 eller senere. Derudover ydes et tilskud på 2,3 øre/kWh for balanceomkostninger.

For vindmøller nettilsluttet før den 21. februar 2008 ydes der efter VE-lovens §§ 38 og 39 følgende tilskud:

- For nettilslutning i perioden 1. januar 2005-20. februar 2008: Et

¹⁶¹ Se i øvrigt afsnit 2.6.3. om bl.a. nettilslutningsomkostninger.

¹⁶² Se i Energistyrelsens notat af 15. juni 2010: Samfundsmæssige konsekvenser af en havvindmøllepark ved Anholt.

pristillæg på 10 øre/kWh i 20 år fra nettilslutningstidspunktet, jf. § 38, stk. 2. Derudover ydes et tilskud på 2,3 øre/kWh for balanceomkostninger.

- For nettilslutning i perioden 1. januar 2003-31. december 2004: Et pristillæg på 10 øre/kWh i 20 år fra nettilslutningstidspunktet, jf. § 38, stk. 2, dog således at summen af markedspris og pristillæg ikke overstiger 36 øre/kWh, jf. § 38, stk. 3. Derudover ydes et tilskud på 2,3 øre/kWh for balanceomkostninger.
- For nettilslutning senest den 31. december 2002 ydes der et pristillæg, således at summen af markedspris og pristillæg bliver på 60 øre/kWh i et begrænset antal fuldlasttimer, der afhænger af vindmøllens installerede effekt, jf. § 39. Når støtten efter § 39 ophører, reguleres støtten af § 38. En begrænset støtte vil således blive givet i op til 20 år efter nettilslutning.

Havvindmøller etableret efter åben dør-proceduren får dermed samme pristillæg som landmøller. Pristillægget er begrænset til de første 22.000 fuldlasttimer. Herefter bortfalder dette pristillæg.

Det ovenfor anførte pristillæg er gældende for vindmøller nettilsluttet den 21. februar 2008 eller senere. Ved nettilslutningstidspunktet forstås det tidspunkt, hvor vindmøllen første gang leverer elektricitet til det kollektive elnet, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 1, stk. 2, nr. 5.

Åben dør-metoden har hidtil kun været anvendt til mindre projekter tæt ved land. Ifølge oplysninger fra Energinet.dk er følgende 3 havvindmølleparker etableret som et resultat af åben dør-proceduren:

- Demonstrationsprojekt ved Avedøre Holme (3 vindmøller).
- Demonstrationsprojekt ved Frederikshavn (6 vindmøller).
- Sund & Bælt-koncerns 7 møller ved Sprogø.

Der er ikke mulighed for under åben dør-proceduren at få tildelt et højere pristillæg, end der fremgår af loven. Der er kun hjemmel til at give 25 øre/kWh i pristillæg.

Energistyrelsen har oplyst, at den under åben dør-proceduren har fået præsenteret projekter for mere end 2000 MW havvindmøller,

hvoraf langt hovedparten forudsætter en højere afregning end den nuværende.¹⁶³ Sådanne projekter vil kræve en lovændring for at kunne fremmes.

I modsætning til havvindmøller etableret efter statslige udbud, er havvindmøller etableret efter åben dør-proceduren ikke garanteret nogen fast pris. Forventningerne til den fremtidige markedspris bliver dermed et væsentligt kriterium i forbindelse med investeringsbeslutningen.

3.3.2 Indirekte driftstilskud

Efter elforsyningslovens § 27 c, stk. 3 og 6 kan Energinet.dk i særlige tilfælde påbyde omlægninger af elproduktionen. Dette påbud skal der ikke altid betales erstatning for. Som generel kompensation for balanceringsomkostninger ydes der en godtgørelse på 2,3 øre pr. kWh til elektricitet fra havvindmøller etableret efter åben dør-proceduren og nettilsluttet den 21. februar 2008 eller senere.

3.3.3 Etableringsstøtte

I modsætning til reglerne for statslige udbud, skal ejeren af havvindmøller etableret efter åben dør-proceduren selv betale for nettilslutning til nærmeste punkt på land, jf. vindmøllebekendtgørelsens § 6. Se i øvrigt afsnit 2.6.3. om bl.a. nettilslutningsomkostninger.

Dog skal nettet (og dermed samtlige elforbrugere) finansiere den nødvendige udbygning og forstærkning af elnettet.

3.4 Elproduktion og elmarkedet

Elproduktion er et konkurrenceudsat led i elforsyningens værdikæde. Som udgangspunkt sker elproduktion derfor på kommercielle vilkår, og producenterne er frit stillet med hensyn til at afsætte produktionen. VE-området repræsenterer imidlertid en modifikation til dette udgangspunkt. Dels sker der en omfattende støtte til VE-elproduktion,

¹⁶³ Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011, s. 6.

dels har elmarkedet og prissætningen herpå en afledt effekt på støtten, jf. ovenfor.

I nærværende afsnit skal der ikke foretages en fuldstændig redegørelse for elmarkedet. Kun de elementer, der er nødvendige for denne fremstilling, medtages.

3.4.1 Afsætning på spotmarkedet

Spotmarkedsprisen har indflydelse på driftsstøtten til vindmøller, der hvor pristillæggets størrelse er kædet sammen med markedsprisen (garanteret pris). Det følger således af VE-lovens § 51, stk. 2 og 3, at markedsprisen defineres som spotmarkedsprisen på Nordpool for det pågældende område.

Nord Pool ASA (et norsk aktieselskab) ændrede pr. 1. november 2010 sit navn til NASDAQ OMX Oslo ASA (handelsnavn: NASDAQ OMX Commodities Europe). Der er tale om en børs, der handler med bl.a. elektricitet, naturgas og CO₂-kvoter. Når der refereres til spotmarkedsprisen i VE-loven, er der tale om den fysiske engros-handel med elektricitet på den såkaldte Elspot, der er et day-ahead-marked. Der handles på timepriser i forskellige prisområder. Danmark er opdelt i to prisområder: DK1 (vest for Storebælt) og DK2 (øst for Storebælt). Som engrosmarked for fysisk elektricitet findes også Elbas, der er et intra-day-marked, som giver aktørerne mulighed for at handle sig i balance så tæt på driftstimen som muligt.

Afhængig af, hvilken støttebestemmelse den pågældende vindmølle falder ind under, anvendes spotprisen på timebasis eller som et vægtet gennemsnit på måneds- eller årsbasis.

I visse situationer vil man komme ud for, at spotprisen på Nordpool (og dermed markedsprisen) overstiger den garanterede pris. Udgangspunktet er her, at vindmølleejeren ikke får mere end den garanterede pris, uanset hvad spotprisen er. Det sker i praksis ved modregning eller beregning af et negativt pristillæg, jf. VE-lovens § 51, stk. 4 og 5. Alt efter udviklingen i markedsprisen vil det kunne betyde, at den rene

driftsstøtte resulterer i en ringere betaling, end hvad produktionen kunne indbringe på det fri marked. Vindmølleejeren har dog, jf. VE-lovens § 53, mulighed for at fravælge pristillæg og således få det fulde udbytte af eventuelt høje markedspriser.

Det er ikke muligt for at vælge tilskud fra og til time for time alt efter markedsprisen. For havvindmøller etableret efter statsligt udbud kan pristillægget slet ikke genoptages efter fravalg, jf. VE-lovens § 53, stk. 2. For nyere havvindmøller (nettilsluttet den 21. februar 2008 eller senere) er fravalg ikke relevant, da pristillægget ikke er afhængigt af markedsprisen, jf. VE-lovens § 36. For havvindmøller nettilsluttet tidligere fastslår § 16 i vindmøllebekendtgørelsen¹⁶⁴ at fravalg og genoptagelse af pristillæg skal ske med en måneds varsel til den første i en måned. Der er i øvrigt ingen minimumsperiode på et fravalg. Fravalgsperiodens produktion under fravalg medgår i det maksimale antal fuldlasttimer, der kan ydes pristillæg. I pristillægsbekendtgørelsen¹⁶⁵ er der i § 9 for f.eks. bølgekraft fastsat, at fravalg og genoptagelse af pristillæg skal ske med en måneds varsel til den første i en måned. Fravalgsperioden skal være på mindst 3 måneder. Fravalgsperioden medgår i den maksimale årrække, hvor driftsstøtten kan modtages.

3.4.2 Certifikatmarkedet

VE-direktivet indeholder i artikel 15 bestemmelser om oprindelsesgaranti. Disse pålægger medlemsstaterne at udstede oprindelsesgarantier for VE-elektricitet.

Der åbnes endvidere mulighed for, at medlemsstaterne kan udstede oprindelsesgarantier for VE-produceret opvarmning og køling (fjernvarme og fjernkøling). Derimod regulerer VE-direktivet ikke biogas som energibærer.

Som minimum skal udstedelse af oprindelsesgarantien ske på anfor-

¹⁶⁴ Bekendtgørelse nr. 1063 af 7. september 2010 om nettilslutning af vindmøller og pristillæg for vindmølleproduceret elektricitet m.m.

¹⁶⁵ Bekendtgørelse nr. 732 af 9. juli 2009 om pristillæg til elektricitet produceret af andre vedvarende energianlæg end vindmøller.

dring. Bestemmelserne er dog ikke til hinder for administrative systemer, hvor udstedelsen sker automatisk. Der er fastsat nærmere krav til oprindelsesgarantiernes indhold, herunder at de skal have en standardstørrelse på 1 MWh.

Der er indført den særlige bestemmelse, at »enhver brug« af oprindelsesgarantien skal ske inden 12 måneder fra energienhedens produktion. Dermed bliver det kun i begrænset omfang muligt at gemme oprindelsesgarantier til senere brug (banking).

Bestemmelserne er implementeret i dansk ret primært via stamdata-bekendtgørelsen.¹⁶⁶ Det følger heraf, at omfanget af produktionen dokumenteres via de oplysninger, der fremgår af stamdataregistret.

Det følger af elforsyningslovens § 85 a, stk. 2, at klima- og energiministeren kan fastsætte regler om bl.a. indsendelse af oplysninger om elproduktion mv. til et dertil oprettede register, der nu er oprettet som Stamdataregistret, der drives af Energistyrelsen og Energinet.dk, jf. stamdatabekendtgørelsen.

Oprindelsesgarantien udstedes af Energinet.dk som et elektronisk dokument for hver kalendermåned, jf. stamdatabekendtgørelsens § 3. Oprindelsesgarantien udstedes kun på anmodning, jf. bekendtgørelsens § 2.

Oprindelsesgarantier er nærmere reguleret i bekendtgørelse nr. 1323 af 30. november 2010 om oprindelsesgaranti for VE-elektricitet. Oprindelsesgaranti defineres i bekendtgørelsens § 1, stk. 1 som »et elektronisk dokument, hvis eneste funktion er over for en endelig kunde at dokumentere, at en given andel eller mængde af energi er produceret fra vedvarende energikilder i form af: Vindkraft, solenergi, aerotermisk energi, geotermisk energi, hydrotermisk energi og havenergi, vandkraft, biomasse, lossepladsgas, gas fra spildevandsanlæg eller biogas.« Pligten til at udstede oprindelsesgarantier stammer fra artikel 15

¹⁶⁶ Bekendtgørelse nr. 1521 af 23. december 2004 om kontrol og tilsyn med udbetalinger af pristillæg og andre ydelser til elproduktionsanlæg m.v.

i VE-direktivet.¹⁶⁷ Ordningen administreres i Danmark af den systemansvarlige virksomhed, Energinet.dk. Efter bekendtgørelsens § 2 udstedes oprindelsesgarantien på anfordring for produktion af VE-elektricitet, som enten leveres fra et elproduktionsanlæg til det kollektive elforsyningsnet eller anvendes til elproducentens eget forbrug af elektricitet. Oprindelsesgarantien udstedes pr. 1 MWh produceret i en kalendermåned. Hvis elproduktionen i en måned ikke svarer til 1 MWh, udstedes en oprindelsesgaranti i den måned, hvor elproduktionen svarer til 1 MWh. Udstedelse medfører, at »mængden« af VE-elektricitet indsættes på en konto tilhørende elproducenten. Oprindelsesgarantierne har en begrænset levetid. Efter bekendtgørelsens § 6 skal enhver brug af en oprindelsesgaranti finde sted senest 12 måneder efter den kalendermåned, hvori produktionen har fundet sted. Anvendes oprindelsesgarantien – f.eks. det et dokumentere at et forbrug er baseret på VE-elektricitet – skal oprindelsesgarantien annulleres af den, der anvender den.

Oprindelsesgarantierne er i dansk regi ikke knyttet til nogen støtteordning. Driftsstøtten udbetales i stedet som pristillæg på baggrund af produktionen. Elforsyningsloven har tidligere indeholdt regler om såkaldte VE-beviser (også betegnet certifikat), hvor tanken var at knytte VE-beviset sammen med en pligt for elforbrugerne til at »forbruge« en vis andel VE-elektricitet, hvor forbruget så kunne dokumenteres via erhvervelse af et VE-bevis på et finansielt marked. Dermed ville der opstå et marked for VE-beviser (et certifikatmarked), hvor støttens størrelse (eller en del heraf) kunne gøres afhængig af en markedspris på VE-beviserne. Disse regler blev dog aldrig taget i brug og er nu fjernet fra elforsyningsloven.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Europa-Parlamentets og rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF.

¹⁶⁸ Se om de tidligere regler om VE-beviser i elforsyningslovens §§ 60-63 i Bent Ole Gram Mortensen: *Elforsyningsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004, s. 344 ff.

3.4.3 Balancemarkedet og nedregulering

Bestemmelserne om nedregulering og eventuel kompensation herfor er differentieret, alt efter, om der er tale om havvindmøller etableret efter statslig udbud eller andre anlæg, herunder havvindmøller etableret efter åben dør proceduren.

Fælles er dog, at bl.a. havvindmølleproducenter skal anmelde planer for elproduktion for det følgende driftsdøgn til Energinet.dk.¹⁶⁹ Energinet.dk skal inden starten af det følgende driftsdøgn godkende planerne.

Havvindmøller etableret efter statsligt udbud reguleres af bestemmelserne i VE-lovens §§ 34-35.¹⁷⁰ For andre anlæg, herunder havvindmøller etableret under åben dør-proceduren, finder den generelle bestemmelse i elforsyningslovens § 27 c anvendelse, der giver Energinet.dk mulighed for i såvel planfasen som i driftsdøgnet at nedregulere eller afbryde havvindmølleproduktion for at modvirke risiko for kritisk eloverløb.

Energinet.dk kan uden at kompencere vindmølleejeren forlange nedreguleringer i forhold til de indmeldte planer, forinden disse er godkendt, såfremt omlægningerne er nødvendige for enten ikke at overskride den offentliggjorte overføringskapacitet eller for at bringe balance i de enkelte brugeres planlagte elproduktion, elforbrug eller elhandel.

Se i øvrigt afsnit 3.2.2.

3.4.4 Markedspris som afregningsteknisk begreb

Som det fremgår ovenfor knyttes tilskudsordningerne i mange tilfælde sammen med markedsprisen. Det medfører et behov for at få fastlagt markedsprisen som et afregningsteknisk begreb. Dette er sket med VE-lovens § 51, stk. 2.

¹⁶⁹ Bestemmelsen finder ikke anvendelse i forhold til elektricitet, som Energinet.dk er pligtig til at aftage efter VE-lovens § 39 og § 41.

¹⁷⁰ Det fremgår eksplicit af Elforsyningslovens § 27 c, stk. 12, at de almindelige regler for nedregulering mv. i elforsyningslovens § 27 c ikke finder anvendelse på vindmøller omfattet af VE-lovens § 34.

Hovedreglen er, at den afregningstekniske markedspris for elektricitet produceret af tilskudsberettigede vindmøller fastsættes på timebasis som spotprisen svarende til den timepris, som den nordiske elbørs, Nordpool, angiver pr. kWh på spotmarkedet for det pågældende prisområde. For havvindmøller, der er omfattet af støttere reglerne i VE-lovens § 38 (nettilsluttet i perioden 1. januar 2003 til 20. februar 2008) fastsættes markedsprisen dog på årsbasis som et vægtet gennemsnit af markedsværdien af elproduktionen ved spotprisen i det pågældende område.

En række af de ovenfor omtalte bestemmelser om pristillæg indeholder som nævnt bestemmelser, der fastsætter et maksimum på summen af pristillæg og markedspris. For det tilfældes skyld, at markedsprisen skulle overstige det fastsatte maksimum indeholder VE-lovens § 51, stk. 4 og 5 regler om modregning af det overstigende beløb eller et fastsat negativt pristillæg. Med et negativt pristillæg sigtes til, at pristillægget skal modsvare de pristillæg, som er blevet givet i medfør af de nævnte bestemmelser. Der kan alene foretages fradrag for allerede udbetalte pristillæg. Fradraget foretages i aktuelle og fremtidige udbetalinger af pristillæg, indtil fradraget er modregnet. Summen af det negative pristillæg vil efter bemærkningerne ikke kunne overstige summen af udbetalte pristillæg i det seneste år inden opgørelsestidspunktet. Sker der ikke udbetalinger af pristillægget, skal der ikke foretages modregning. Vindmølleejeren kan således ikke pålægges at foretage positive betalinger til den systemansvarlige virksomhed.

Med bestemmelsen i VE-lovens § 53 er der givet ministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om betingelser og tidsfrister for vindmølleejernes fravalg af afregningspriser og pristillæg. Bestemmelsen forudsætter således en sådan fravalgsmulighed, selv om denne ikke eksplicit anføres i lovtæksten.

Formålet med en sådan fravalgsmulighed er at give mulighed for fleksibilitet ved salg af den omfattede elektricitet på markedet. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor eksport af sådan elektricitet er betinget af, at elproducenten ikke har modtaget støtte til elproduktionen.

Ligeledes vil der være situationer, hvor markedsprisen er så høj, at

producenten har et økonomisk incitament til at vælge markedsprisen frem for den afregningspris, der følger af de enkelte afregningsbestemmelser i VE-loven.

Efter bemærkningerne vil der kunne fastsættes regler om, under hvilke betingelser producenten kan fravælge afregningspris og pristillæg og atter vælge at modtage ydelserne, samt tidsfrister for, hvor hurtigt dette med rimelighed kan gennemføres.

Bemyndigelsen er udnyttet i vindmøllebekendtgørelsens § 16, hvor efter en vindmøllejer ved meddelelse til Energinet.dk kan fra- og senere gentilmelde sig ordningen med pristillæg. Dette skal ske med mindst 1 måneds varsel til den første i en måned.

Fravælges pristillæg for vindmøller etableret efter statsligt udbud er muligheden for senere at få genoptaget pristillægget dog afskåret, jf. VE-lovens § 53, stk. 2 og vindmøllebekendtgørelsens § 16, stk. 1, sidste pkt.

3.4.5 Skrotningsbeviser

VE-lovens § 42 indeholder særlige regler om skrotningsbeviser. Der er tale om en skrotningsordning, der indebærer, at der for nedtagning af vindmøller ydes en præmie i form af et pristillæg til elektricitet produceret på en anden vindmølle. Formålet med ordningen er at give et økonomisk incitament til at fjerne mange af de små og gamle vindmøller, der er placeret i det danske landskab og erstatte dem med nye og mere effektive vindmøller.

Det følger imidlertid af VE-lovens § 42, stk. 4, 2. pkt., at skrotningsordningen ikke finder anvendelse på havvindmøller. Ordningen behandles derfor ikke yderligere i denne sammenhæng.

Skrotningsordningen er mere detaljeret reguleret ved vindmøllebekendtgørelsens kapitel 4.

3.5 Regulering af andre VE-teknologier på havet

VE-lovens bestemmelser er som udgangspunkt teknologineutral. I realiteten er det primære formål med VE-loven dog at regulere vindmøller.

Således vedrører kapitlerne 2-5 og dele af kapitel 6 (§§ 6-43) udelukkende vindmøller.

VE-loven indeholder dog også en række bestemmelser, der vedrører andre VE-teknologier end vindkraft. Det drejer sig om regler om pristillæg (§ 44-48) og tilskudspuljer (§§ 49-52). Hertil kommer fælles bestemmelser for alle VE-teknologier om ministerbemyndigelse, tilsyn, rekurs, sanktion og ikrafttræden (§§ 57-77).

Opdelingen mellem statslige udbud og åben dør-ansøgninger kendes ikke ved andre VE-teknologier.

Særligt væsentligt er bestemmelserne om pristillæg til de andre VE-teknologier i §§ 44-48. Som ved vindmøller opereres der med pristillæg. Pristillæggene afhænger dels af den valgte teknologi (biomasse eller andet VE), dels af ejerskab, dels af nettilslutningstidspunktet, dels den pågældende teknologis betydning, og dels af om det sker i samproduktion med andre teknologier. I modsætning til vindmøllerstøtteordningen finder fuldlastkonceptet ikke anvendelse.

Bølgekraft nævnes eksplicit i VE-lovens § 47 som en VE-teknologi, der støttes. Andre VE-teknologier, der er tilknyttet havet som f.eks. tidevandskraft vil dog blive omfattet af opsamlingskategorien »andre vedvarende energikilder«. Pristillægsbekendtgørelsen¹⁷¹ benytter udtrykket »bølgekraftanlæg og andre lignende anlæg til udnyttelse af strømme i havet« i § 3, stk. 2, nr. 1.

I det følgende redegøres der for støtteordningen til andre VE-teknologier, der er tilknyttet havet. Teknologier, der må påregnes anvendt på land, behandles ikke yderligere.

Driftsstøtten til bølgekraft mv. afhænger af, hvorvidt der er sket nettilslutning senest den 21. april 2004 eller senere. Reglerne fremgår af VE-lovens § 47.¹⁷²

For så vidt angår anlæg nettilsluttet senest den 21. april 2004 ydes et pristillæg, der udgøres af differencen mellem markedsprisen og 60 øre/

¹⁷¹ Bekendtgørelse nr. 732 af 9. juli 2009 om pristillæg til elektricitet produceret af andre vedvarende energianlæg end vindmøller.

¹⁷² VE-lovens § 47 er en videreførelse af elforsyningslovens § 57 d, som indsat ved ændringslov nr. 55 af 17. juni 2008.

kWh. Pristillægget får i denne variant karakter af en garanteret pris. Pristillægget ydes i 20 år fra nettilslutningen. Som en særlig overgangsbestemmelse (fra et tidligere mere gunstigt system) ydes pristillægget dog i mindst 15 år regnet fra den 1. januar 2004, dvs. frem til udgangen af 2018.

For så vidt angår anlæg nettilsluttet den 22. april 2004 eller senere, sker der en opdeling alt efter om den pågældende energikilde eller -teknologi anses for værende af »væsentlig betydning for den fremtidige udbredelse af VE-teknologi« eller ej. Det er ved pristillæggsbekendtgørelsens § 3, stk. 1 overladt til Energinet.dk at træffe bestemmelse om, hvorvidt kriteriet er opfyldt.

Om markedsprisen, se afsnit 3.4.4. Overstiger markedsprisen i en time det fastsatte maksimum, sker der modregning efter VE-lovens § 51, stk. 4.

For elektricitet fremstillet ved anvendelse af energikilder eller teknologier af væsentlig betydning for den fremtidige udbredelse af VE-elektricitet ydes der et pristillæg svarende til differencen mellem markedsprisen og 60 øre/kWh i 10 år efter nettilslutningen og 40 øre/kWh i de følgende 10 år. Også her fremstår pristillægget som en garanteret pris.

For elektricitet fremstillet ved anvendelse af energikilder eller teknologier, der ikke anses af væsentlig betydning for den fremtidige udbredelse af VE-elektricitet, ydes et pristillæg på 10 øre/kWh i 20 år fra nettilslutningstidspunktet. Pristillægget er således uafhængigt af udviklingen af markedsprisen.

VE-lovens § 48 indeholder særlige bestemmelser for støtte til anlæg, der er omfattet af § 47, men hvor elproduktionen sker sammen med andre energikilder. Da dette ikke er aktuelt for bølgekraftanlæg mv. omtales denne variant ikke yderligere.

Kapitel 4

4 Afsluttende betragtninger

Etableringen af havvindmøllekapacitet er central i et bredt politisk perspektiv. Udbygningsplanerne er sket på baggrund af såvel en grundig statslig planlægning og storskala demonstrationsprojekter (Horns Rev I og Rødsand I).

Havvindmøller har i en årrække indgået i de almindelige energipolitiske overvejelser i forhold til at fremme udbygningen af vedvarende energi. De energipolitiske forlig i Danmark beror i overensstemmelse med en efterhånden mangeårig tradition på brede forlig, der inddrager hovedparten af de danske partier repræsenteret i Folketinget. Det indebærer den fordel, at et eventuelt regeringsskifte ikke umiddelbart betyder nogen ændring i den førte energipolitik.

Mere væsentligt er det, at det eksisterende energipolitiske forlig fra 2008 udløber ultimo 2011. Det er derfor uvist, hvorledes de fremtidige satsninger på havvindmølleområdet kommer til at være. Her kan Folketingets sammensætning få stor betydning, og netop 2011 er et valgår.

4.1 Støtte

Et af formålene med VE-loven er at fremme denne udbygning. Da havvindmølleteknologien under de nuværende forhold imidlertid ikke er fuldt konkurrencedygtig med andre elproduktionsteknologier, kræves der offentlig støtte for at sikre etablering af havvindmøller. Offentlige ressourcer er pr. definition begrænsede, og der ligger en naturlig politisk og administrativ forpligtelse til at anvende samfundets ressourcer mest hensigtsmæssigt. Som følge heraf er det et afledt formål med en given støtteordning at begrænse støttens størrelse til det nødvendige. Støtteordningerne skal således ikke have karakter af generel erhvervsstøtte.

Det vil i givet fald kræve en klar hjemmel, såfremt man ønskede at benytte VE-lovens bestemmelser til generel erhvervsstøtte. Det kunne f.eks. være af beskæftigelsesmæssige hensyn. Sådanne hensyn fremgår imidlertid ikke af lovens formålsbestemmelse i § 1 eller af lovens bemærkninger.

Fordelen ved anvendelse af et statsligt udbudssystem set i forhold til et rent åben dør-system ligger i statens mulighed for at styre udbygningen tidsmæssigt, omfangsmæssigt og geografisk. Ved udbud indretter prisen sig efter de til enhver tid værende markedsforhold. Ved et fast pristillæg eller ved en fast garanteret pris risikerer man enten at overkompensere med overforbrug af offentlige ressourcer til følge eller at underkompensere med mindre udbygning end ønsket til følge.

De statslige udbud åbner mulighed for at integrere havvindmølleudbygningen dels med det fysiske elnet på land og udbygningen/forstærkningen heraf på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde, dels at sikre en udbygning i overensstemmelse med den til enhver tid siddende regerings politiske målsætning. Teoretisk set bør et udbud altid kunne sikre etableringen af det ønskede antal vindmøller, blot staten er villig til at betale den til enhver tid gældende markedspris for havvindmøllestrøm.

Markedsprisen på etablering af havvindmøller vil svinge med en langt række faktorer – udbud/efterspørgsel, råstofpriser etc. – så den kapacitet, der kommer ud af de afsatte midler afhænger til dels af statens købmandsskab/heldige hånd. Endvidere vil støttens størrelse ved det nuværende udbudssystem afhænge af den til enhver tid værende markedspris på elektricitet. Denne svinger som følge af forholdet mellem udbud og efterspørgsel.

Statslige udbud har hidtil været støttet ved en garanteret afregningspris for et vist produktionsomfang. Dette flytter risikoen for udsving i markedsprisen over på elforbrugerne, der via PSO-afgiften finansierer differencen mellem garanteret afregningspris og markedspris. Uden en garanteret afregningspris burde deltagerne i udbuddet indregne et risikotillæg i prissætningen. Alt andet lige burde staten således få lavere

priser ved at tilbyde fast afregningspris. Prisafrægningsprincippet er dog blot én af flere faktorer, der afgør, hvilken pris, der bliver budt ind med.

Muligheden for at styre udviklingen har stor betydning i forhold til overholdelse af internationale forpligtelser (rettidig etablering af den lovede kapacitet)¹⁷³ og i forhold til styring af de samfundsmæssige ressourcer, der medgår hertil (direkte og indirekte støtte).

Anvendes udelukkende et åben dør-system vil udbygningen afhænge af private initiativer, der igen afhænger bl.a. af det fastsatte pristillæg eller den fastsatte faste afregningstarif. Rammer staten rigtig med fastsættelse af tarif/tillæg, fås den ønskede udbygning og ikke mere – dvs. støttens størrelse begrænses til det nødvendige. Det vil imidlertid være vanskeligt at fastsætte lige nøjagtig den samfundsmæssige mest hensigtsmæssige størrelse af pristillæg/tarif. Rammes der for lavt, vil staten ikke opnå den ønskede udbygning. Rammes der for højt, vil man få en udbygning, der koster samfundet mere end nødvendigt.

Der ytres jævnligt kritik af pristillæggets størrelse ved åben dør-projekter. Det har også været tilfældet i forbindelse med de interviews, der har været gennemført i forbindelse med dette projekt. Argumentationen er, at det vil være vanskeligt at gennemføre normale kommercielle projekter med det nuværende pristillægs størrelse. Sandt er det da også, at åben dør-projekter ikke har været en hyppig foreteelse. Der kan argumenteres for, at forsøgsprojekter ikke etableres for indtjeningens skyld, hvorfor sådanne møller ikke vil blive hindret af det lave tilskud. Der er dog kun etableret et begrænset antal havvindmøller som forsøgsprojekter under åben dør. Det kan ikke udelukkes, at tilskuddets størrelse har en indflydelse, al den stund at vindmøllerne i mange forsøgsprojekter ender som produktionsmøller. Sprogø-møllerne gennemført af den offentlige virksomhed Sund & Bælt står som en markant undtagelse. Her er der tale om produktionsmøller. Det hører dog med til denne undtagelse, at Sund & Bælt i kraft af sin organisation, sit kendskab til området, sine krav til tilbagebetalingstid og lånemuligheder har haft nogle

¹⁷³ Sikring af nationale og internationale målsætninger indgår direkte som en del af VE-lovens formål efter lovens § 1, stk. 2.

forudsætninger, der næppe forefindes hos mange. Der skal ikke hermed tages stilling til, om pristillægget bør hæves eller ej. Dette er primært et politisk spørgsmål. Det understreges da også af, at pristillægget er indskrevet direkte i loven og ikke f.eks. overladt til ministeren at fastsætte. Der er således intet i vejen for, at lovgiver mest af alt betragter åben dør-proceduren som en kattelem for særlige gunstige havvindmølleprojekter, som staten ikke har fået øje på, og i øvrigt benytter andre ordninger, herunder statslige udbud, til at opnå den ønskede målsætning. En dokumentation af, at andre projekter, end de af staten valgte til udbudsrunderne, vil kunne gennemføres med en lavere støtte end hidtil givet og i fremtiden forventet under statslige udbud, vil dog kunne udfordre et sådant system rent politisk.

Der har været forslag fremme om at flytte en del af havvindmølleudbygningen til mere kystnære placeringer. Der er således blevet peget på placeringer ved Århus, Bornholm, Kalundborg, København og Sønderborg. Disse forudsætter dog en større støtte end den, der pt. ydes til åben dør-møller. Angiveligt skulle det dog kunne gøres noget billigere end for det seneste Anholt-projekt. Umiddelbart er der en samfundsøkonomisk fordel ved mere kystnære møller i kraft af lavere ilandføringsomkostninger. Jo nærmere havvindmøller kommer land, jo lettere kommer de imidlertid også i konflikt med landskabsmæssige interesser forbundet med kystlandskabet, hvilket var årsagen til, at man i handlingsplanen fra 1997 kun anbefalede kystnære vindmøller, hvor der var en funktionel begrundelse. Det bemærkes, at disse kystnære placeringer også vil kunne indgå i statslige udbudsrunder. Valget er primært politisk.

Et lavt støtteniveau under åben dør-proceduren er i sig selv et styringsredskab. Dermed sikres, at den væsentligste del af udbygningen sker under statslige udbud og dermed efter central planlægning. Gøres ordningen væsentlig mere gunstig, vil der muligvis komme et væsentligt øget antal ansøgninger. Det vil kunne medføre et behov for at styre udbygningen på anden vis.

4.2 PSO-finansiering af støtten

Støtten til bl.a. havvindmøller sker som for landvindmøllers vedkommende via de såkaldte PSO-tariffer. Det gælder såvel den direkte driftsstøtte som den indirekte støtte via finansiering af nettilslutningsomkostninger og generelle netforstærkninger. Dermed fordeles omkostningerne ved støtteordningerne ud på de enkelte elforbrugere i forhold til den enkeltes elforbrug. Der er i princippet intet legalt loft over, hvor store støttebeløb, der samlet kan gives til vindmøller. Det er udelukkende et politisk spørgsmål, hvor stor den samlede støtte må blive, og dermed hvor store PSO-gifterne kan blive.

PSO-afgifterne bliver et supplement til de almindelige nettariffer, der også benyttes til finansiering af andre mere politisk betingede investeringer i elforsyningssektoren, herunder især kabellægningen af dele af transmissionssystemet.

Der kan argumenteres for, at anvendelsen af PSO-afgifterne gør det lettere politisk at komme igennem med støtteordninger til havvindmøller, end hvis støtten skulle finansieres via finansloven. Omvendt synes gennemskeligheden af den samlede støtte ikke at blive forbedret af, at en betragtelig del pulveriseres ud på elforbrugerne i stedet for klart at fremgå af finansloven.

Rent samfundsøkonomisk er der en naturlig interesse i at få mest mulig udbygning for færrest mulige midler. Staten har derfor ingen interesse i oversubsidiering.

I den afholdte aktørundersøgelse er det blevet påpeget, at især vindmølleproducenterne ikke kan have interesse i en oversubsidiering, da det politisk kan medføre, at »kassen« lukkes tidligere med færre etablerede vindmøller til følge.

4.3 De statslige udbud

Hovedparten af udbygningen med havvindmølleenergi er hidtil sket som følge af forskellige politiske forlig. Der er ikke sket en samlet lang-

sigtet planlægning for de statslige udbud. Det har således i høj grad været en usikkerhed om, hvornår næste udbud kommer. Det er ikke noget særegent for Danmark. For producenter og andre aktører på havvindmøllemarkedet må det være en særlig udfordring, at markedet så at sige kommer og går.

Et marked, der så at sige kommer og går, er dog ikke nødvendigvis særligt hensigtsmæssigt. Det kan give anledning til underinvestering i kapacitet på grund af usikkerheden, og efterfølgende flaskehalse eller stigende priser på grund af kapacitetsmangel. Det gælder for så vidt både selve vindmølleproduktionskapaciteten, som kapaciteten ved tilknyttede aktiviteter, f.eks. installationskibe.

Langsigtede planer ville derfor være at foretrække. Det må dog i den forbindelse erindres, at Danmark blot er en del af markedet for havvindmøller. Langsigtede danske planer vil dog give de store energiselskaber mulighed for at integrere de danske planer i deres »offshore pipeline«. Anbefalingerne i aktørundersøgelsen har været en tidsfrist på op mod 1½ år for udarbejdelse af tilbud.

Til etablering og drift af en havvindmøllepark er der knyttet stordriftsfordele. Der er betydelige udgifter, der er uafhængige af antallet af vindmøller. Det kunne give et incitament til udelukkende at lave store udbud, hvilket må siges at være praktiseret i de tre hidtil afholdte statslige udbud. Udelukkende at satse på store projekter vil få den konsekvens, at kun de store aktører vil kunne agere på det marked. Set ud fra et konkurrencehensyn er det naturligvis ikke hensigtsmæssig, såfremt staten gennem sin udbudspolitik er med til at begrænse antallet af udbydere. Det indebærer en risiko for stigende priser på sigt.

Det er muligt, at statslige udbud fremover også vil blive anvendt på mere kystnære projekter. Det er spørgsmålet, om landskabelige hensyn i forbindelse med kystnære projekter vil tillade storskalaprojekter, hvor der kan udnyttes stordriftsfordele under etablering og drift.

4.4 Åben dør

Hidtil har åben dør-proceduren kun givet anledning til få opstillede havvindmøller. Sandsynligvis fordi den økonomiske støtte, der svarer til landvindmøller, ikke har været særlig attraktiv. Det har givet anledning til en del kritik. Ordningen må dog ses i lyset af formålet hermed. Har ordningen haft til formål at generere en stor udbygning med havvind, har den været forfejlet. Har ordningen imidlertid mest været tænkt som en undtagelsesbestemmelse for f.eks. kystnære demonstrationsprojekter, så er kritikken ikke berettiget. Der er intet i vejen for, at man politisk vælger, at hovedparten af udbygningen med havvind skal ske via statslige udbud. Det giver også bedre mulighed for koordinering i forhold til den almindelige netudbygning. Det må bemærkes, at statslige udbud også kan anvendes i forhold til kystnære placeringer.

Kilder mv.

Litteratur mv.

- Andersen Thrane, Thomas og Bent Ole Gram Mortensen: EU's tredje liberaliseringspakke på energiområdet: Det indre marked tager endnu et skridt frem, EU-ret & Menneskeret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, nr. 6, 2009.
- Anker, Helle Tegner: Lovkvalitet – en kamp mod vindmøller? i Helle Tegner Anker og Birgitte Egelund Olsen: Miljøretlige emner. Festskrift til Ellen Margrethe Basse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.
- Anker, Helle Tegner: Planlovgivning i Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 2. Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006.
- Baumol, William J. og J. Gregory Sidak: Transmission Pricing and Stranded Costs in the Electric Power Industry, AEI Press 1995.
- Christiansen, Ole og Veit Koester: Beskyttelse af kulturmiljøet i Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 2. Arealanvendelse, natur- og kulturbeskyttelse, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006.
- Deloitte: Analyse vedrørende fremme af konkurrence ved etablering af store havvindmølleparker i Danmark, rapport af 28. april 2011 efter opdrag af Klima- og Energiministeriet.
- DONG Energy: Horns Rev 2 Havmøllepark. VVM-redegørelse, oktober 2006.
- Energinet.dk: Anholt Havmøllepark. VVM-redegørelse, januar 2010.
- E.ON Sverige AB: Rødsand 2 Havmøllepark. VVM-redegørelse, juni 2007.
- Elselskabernes og Energistyrelsens Arbejdsgruppe for havmøller: Havmølle-handlingsplan for de danske farvande, juni 1997.

- Energistyrelsen: Havmøllehandlingsplan 2008, udstedt den 23. september 2008, j.nr. 021102/21007-0001.
- Energistyrelsen: Notat af 6. november 2001: Sagsbehandlingspraksis for afgørelser om havvindmølleprojekter, j.nr. 5337-0019.
- Energistyrelsen: Rammer for kystnære havmøller og mindre havmølleparker, april 2011.
- Energistyrelsen: Spørgsmål og svar vedr. udbud af Anholt havvindmøllepark, samt uddybning af udbudsbetingelser, senest revideret 18. marts 2010.
- Energistyrelsen: Udbudsprocedure og vilkår for havvindmøller, oktober 2002.
- Energistyrelsens notat af 15. juni 2010: Samfundsmæssige konsekvenser af en havvindmøllepark ved Anholt.
- Energistyrelsens notat af 15. juni 2010: Bud på bygning af Anholt Havvindmøllepark – konsekvenser og alternativer.
- Energistyrelsen: Stor-skala havvindmølleparker i Danmark. Opdatering af fremtidens havvindmølleplaceringer, april 2011.
- Energistyrelsen: Energistatistik 2009.
- Ernst & Young: Tredjepartsvurdering af Anholt Havvindmøllepark (på vegne af Klima- og Energiministeriet), 11. juni 2010.
- Farvandsvæsenet: Afmærkning af danske farvande, 8. udg.
- Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl.: Forvaltningsret, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2002.
- Garde, Jens m.fl.: Forvaltningsret. Almindelige emner, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009.
- Gram Mortensen, Bent Ole: Elforsyningsloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2004.
- Gram Mortensen, Bent Ole og Anita Rønne: Olie- og naturgasudvinning i Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 6. Energi og klima, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.

- Gram Mortensen, Bent Ole: Firmatisering og unbundling m.v. i H.T. Anker, B.E. Olsen og B.O. Gram Mortensen (red.): Kommunal miljøforvaltning i retlig belysning, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2006.
- Gram Mortensen, Bent Ole: Liberaliserede sektorer i Bent Iversen m.fl.: Regulering af konkurrence i EU, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.
- Gram Mortensen, Bent Ole: Elforsyning, -handel og -produktion i Ellen Margrethe Basse (red.): Miljøretten 6. Energi og klima, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.
- Gram Mortensen, Bent Ole: Er en vindmølle fast ejendom i VE-lovens forstand? I Ugeskrift for Retsvæsen 2011B, s. 163 ff.
- Gram Mortensen, Bent Ole: Elforsyning - afvejning af hensyn til en sektor på vej mod det indre marked, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998.
- Klima- og Energiministeriet: National handlingsplan for vedvarende energi i Danmark, juni 2010.
- Kommissionen: Offshore-vindkraft: Nødvendig indsats for opfyldelse af de energipolitiske mål for 2020 og derefter, KOM(2008) 768 endelig.
- Kommissionen: Wind energy developments and Natura 2000, oktober 2010.
- Kommissionens skrivelse af 25. marts 2011: Interpretation line suggested by the Commission as regard the application of Directive 85/337/EEC, as amended, to associated/ancillary works, j.nr. ENV.A.3/SA/sb Ares(2011)33433.
- Miljø- og Energiministeriets udvalg om havbaserede vindmøller: Vindmøller i danske farvande – en undersøgelse af de visuelle forhold ved opstilling af vindmøller på havet, december 1994.
- Miljø- og Energiministeriets udvalg om havbaserede vindmøller: Vindmøller i danske farvande, februar 1995.

Miljø- og Energiministeriet: Energi 21 – Regeringens energihandlingsplan, 1996.

Miljøministeriet: Rapport om planlægning for testpladser til prototypemøller frem mod 2020, januar 2011.

Nielsen, Ruth: Udbud af offentlige kontrakter, 4. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2010.

Regeringen: Energi 21 – Regeringens energihandlingsplan 1996.

Regeringen: Liberalisering af energimarkederne – Regeringens vækststrategi – Vækst med vilje, september 2002.

Regeringen: Energistrategi 2050 – fra kul, olie og gas til grøn energi, februar 2011.

Steinicke, Michael og Lise Groesmeyer: EU's udbudsdirektiver med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2008.

Trolle, J: Statens højhedsret over søterritoriet - Er en husbåd et hus eller en skib? i UfR 1975B.398.

Udvalget for fremtidens havmølleplaceringer: Fremtidens havmølleplaceringer – 2025, 23. april 2007.

Bentzon, A. Drachmann: Kommentar til højesteretsdommene UfR 1946.844 og 847 i TfR 1947.355.

Bentzon, A. Drachmann: Kommentar til højesteretsdommen UfR 1948.194 i TfR 1948.341.

Retsakter

Internationale konventioner

Konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder. Se bekendtgørelse nr. 749 af 19. oktober 1998.

De Forenede Nationers konvention af 29. april 1958 om Den kontinentale Sokkel (kontinentalsokkelkonventionen). Se bekendtgørelse nr. 16. af 5. juli 1963 og Kgl. Anordning nr. 259 af 7. juni 1963 om udøvelse af statens højhedsret over den kontinentale sokkel.

De Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982 (UNCLOS) tillige med den dertil knyttede aftale af 28. juli 1994 om anvendelse af konventionens kapitel XI (havretskonventionen). Se bekendtgørelse nr. 17 af 21. juli 2005.

UNECE's konvention af 25. februar 1991 om vurdering af virkning på miljøet på tværs af landegrænser (Espoo-konventionen). Se bekendtgørelse nr. 71 af 4. november 1999.

EU-ret

Direktiver

Rådets direktiv nr. 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved direktiv 97/11/EF (VVM-direktivet).

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmeres indvirkning på miljøet (SMV- eller SEA-direktivet).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (forsyningsvirksomhedsdirektivet).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (udbudsdirektivet).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/42/EF af 17. maj 2006 om maskiner og om ændring af direktiv 95/16/EF (maskindirektivet).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder og om ændring og senere ophævelse af direktiv 2001/77/EF og 2003/30/EF (VE-direktivet).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (fuglebeskyttelsesdirektivet). Har erstattet direktiv 79/409/EØF.

Fortolkningsmeddelelser

Kommissionens fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen. EFT 2000/C 121/02.

EU-domme

EF-domstolens dom af 16. september 1999 i sagen C-27/98, *Metalmecanica Fracasso SpA og Leitschutz Handels- und Montage GmbH mod Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten*;35

EF-domstolens dom af 18. juni 2007 i C-382/05, *Kommissionen mod Italien*;35

Danske bestemmelser

Danske love og lovbekendtgørelser

Lov nr. 169 af 5. juni 1953: Danmarks Riges Grundlov (grundloven).

Lov nr. 54 af 25. februar 1976 om elforsyning (1976-elforsyningsloven).

Lov nr. 411 af 22. maj 1996 om eksklusive økonomiske zoner (EØZ-loven).

Bekendtgørelse nr. 71 af 4. november 1999 af konventionen af 25. februar 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af

landegrænserne.

Lov nr. 200 af 7. april 1999 om afgrænsning af søterritoriet (søterritoriumloven).

Lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning (1999-elforsyningsloven).

Lovbekendtgørelse nr. 990 af 16. december 2003 om elektriske stærkstrømsanlæg og elektrisk materiel (stærkstrømsloven).

Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 om varmforsyning, som senest ændret ved lov nr. 1555 af 21. december 2010 (varmforsyningsloven).

Lov nr. 1101 af 18. november 2005 om kontinentalsoklen, som senest ændret ved lov nr. 1400 af 27. december 2008 (kontinentalsokkeloven).

Lov nr. 1424 af 21. december 2005 om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter, som senest ændret ved lov nr. 467 af 18. maj 2011 (offshoresikkerhedsloven).

Lovbekendtgørelse nr. 1116 af 8. november 2006 om naturgasforsyning, som senest ændret ved lov nr. 718 af 25. juni 2010 (naturgasforsyningsloven).

Lovbekendtgørelse nr. 1505 af 14. december 2006, som senest ændret ved lov nr. 1531 af 21. december 2010 - Museumsloven.

Lovbekendtgørelse nr. 731 af 21. juni 2007 om luftfart, som senest ændret ved lov nr. 512 af 6. juni 2007 (luftfartsloven).

Lovbekendtgørelse nr. 937 af 24. september 2009 om planlægning, som senest ændret ved lov nr. 424 af 10. maj 2011 (planloven).

Lovbekendtgørelse nr. 950 af 24. september 2009 om råstoffer (råstofloven).

Lovbekendtgørelse nr. 889 af 4. juli 2007 om anvendelse af Danmarks undergrund, som senest ændret ved lov nr. 718 af 25. juni 2010 (undergrundsloven).

- Lovbekendtgørelse nr. 1410 af 7. december 2007 om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (tilbudsloven).
- Lovbekendtgørelse nr. 978 af 26. september 2008 om fiskeri og fiskeopdræt, som senest ændret ved lov nr. 718 af 25. juni 2010 (fiskeriloven).
- Lov nr. 1392 af 27. december 2008 om fremme af vedvarende energi, som senest ændret ved lov nr. 622 af 11. juni 2010 (VE-loven).
- Lov nr. 509 af 12. juni 2009 om ændring af lov om fremme af vedvarende energi (lokal medinddragelse i havvindmøller i forsøgsområder), »Nissum-loven«.
- Lovbekendtgørelse nr. 224 af 16. marts 2009 om Energinet.dk, som senest ændret ved lov nr. 622 af 11. juni 2010 (Energinet.dk-loven).
- Lovbekendtgørelse nr. 267 af 11. marts 2009 om kystbeskyttelse (kystbeskyttelsesloven).
- Lovbekendtgørelse nr. 936 af 24. september 2009 om miljøvurdering af planer og programmer, som ændret ved lov nr. 484 af 11. maj 2010 (miljøvurderingsloven).
- Lovbekendtgørelse nr. 516 af 20. maj 2010 om elforsyning, som senest ændret ved lov nr. 625 af 14. juni 2011 (elforsyningsloven).
- Lov nr. 89 af 10. februar 1998 om ændring af lov om elforsyning (Elforsyningsvirksomhed i den eksklusive økonomiske zone, forlængelse af bevillinger m.v.).
- Lov nr. 505 af 17. juni 2008 om ændring af lov om elforsyning (øget udbredelse af vedvarende energi m.v.).
- Lov nr. 647 af 15. juni 2010 om et testcenter for store vindmøller ved Østerild, som senest ændret ved lov nr. 159 af 1. marts 2011.
- Lovbekendtgørelse nr. 654 af 15. juni 2010 om sikkerhed til søs, som senest ændret ved lov nr. 251 af 30. marts 2011 (søsikkerhedsloven).

Lovbekendtgørelse nr. 879 af 26. juni 2010 om miljøbeskyttelse, som senest ændret ved lov nr. 1555 af 21. december 2010 (miljøbeskyttelsesloven).

Lovbekendtgørelse nr. 1185 af 14. oktober 2010 – Byggeloven.

Lovbekendtgørelse nr. 322 af 11. april 2011 om aktie- og anpartsselskaber (selskabsloven).

Danske bekendtgørelser mv.

Kgl. Anordning nr. 259 af 7. juni 1963 om udøvelse af statens højhedsret over den kontinentale sokkel (højhedsretsordenen).

Bekendtgørelse nr. 229 af 4. april 1989 om afmærkning mv. i dansk afmærkningsområde.

Bekendtgørelse nr. 939 af 27. november 1992 om beskyttelse af søkabler og undersøiske rørledninger (kabelbekendtgørelsen).

Bekendtgørelse nr. 815 af 28. august 2000 om vurdering af virkninger på miljøet (VVM) af elproduktionsanlæg på havet

Miljø og Energiministeriet: VVM (Vurdering af Virkning på Miljøet) og vindmøller på havet - Retningslinier for udarbejdelse af VVM-redegørelser for vindmølleparker på havet, februar 2000.

Bekendtgørelse nr. 1363 af 20. december 2000 om prisafregning og pristillæg for elektricitet produceret af visse vindmøller som en vindmølle opstillet på søterritoriet eller i den eksklusive økonomiske zone. Ophævet ved bekendtgørelse nr. 788 af 19. september 2002.

Bekendtgørelse nr. 493 af 12. juni 2003 om betingelser og procedurer for meddelelse af tilladelse til etablering af nye elproduktionsanlæg samt væsentlige ændringer i bestående anlæg, som ændret ved bekendtgørelse 684 af 18. juni 2010 og bekendtgørelse nr. 1335 af 2. december 2010 (kraftværksbekendtgørelsen).

- Bekendtgørelse nr. 1521 af 23. december 2004 om kontrol og tilsyn med udbetalinger af pristillæg og andre ydelser til elproduktionsanlæg m.v. (stamdatabekendtgørelsen).
- Bekendtgørelse nr. 17 af 21. juli 2005 af De Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982 tillige med den dertil knyttede aftale af 28. juli 1994 om anvendelse af konventionens kapitel XI.
- Bekendtgørelse nr. 809 af 22. august 2005 om miljømæssig vurdering af visse anlæg og foranstaltninger på søterritoriet (VVM).
- Bekendtgørelse nr. 664 af 19. juni 2006 om forretningsorden for Energiklagenævnet.
- Bekendtgørelse nr. 1518 af 14. december 2006 om støj fra vindmøller (støjbekendtgørelsen).
- Bekendtgørelse nr. 651 af 26. juni 2008 om teknisk godkendelsesordning for konstruktion, fremstilling, opstilling, vedligeholdelse og service af vindmøller.
- Energistyrelsens vejledning til bekendtgørelse 651 om teknisk godkendelsesordning for konstruktion, fremstilling, opstilling, vedligeholdelse og service af vindmøller, 2008.
- Bekendtgørelse nr. 732 af 9. juli 2009 om pristillæg til elektricitet produceret af andre vedvarende energianlæg end vindmøller (pristillægsbekendtgørelsen).
- Bekendtgørelse nr. 359 af 25. marts 2010 om VVM, konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om kulbrinteindvinding, rørledninger, m.v. på søterritoriet og kontinentalsoklen.
- Bekendtgørelse nr. 866 af 1. juli 2010 om kvalitetskrav til miljømålinger udført af akkrediterede laboratorier, certificerede personer m.v.
- Bekendtgørelse nr. 737 af 23. juni 2010 om pristillæg til elektricitet produceret på Anholt Havvindmøllepark.
- Bekendtgørelse nr. 1063 af 7. september 2010 om nettilslutning af

vindmøller og pristillæg for vindmølleproduceret elektricitet m.m. (vindmøllebekendtgørelsen).

Bekendtgørelse nr. 1323 af 30. november 2010 om oprindelsesgaranti for VE-elektricitet.

Bekendtgørelse nr. 1476 af 21. december 2010 om konsekvensvurdering vedrørende internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter ved projekter om etablering m.v. af elproduktionsanlæg og elforsyningsnet på havet.

Bekendtgørelse nr. 1510 af 15. december 2010 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning (VVM-bekendtgørelsen).

Bekendtgørelse nr. 1672 af 22. december 2010 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser (delegationsbekendtgørelsen).

Danske domme

AaaMAD 2007.2321;57;70

AaaMAD 2008.8;83

AaaTfR 1947.355;14

AaaTfR 1948.341;14

AaaUfR 1856.500 H;14

AaaUfR 1946.844 H;14

AaaUfR 1948.194 H;14

AaaUfR 1975.415 H;14

Administrative afgørelser

Energiklagenævnet

Energiklagenævnets afgørelse af 15. april 2011 vedrørende afslag på forundersøgelsestilladelse til Nissum Bredning, j.nr.

1031-10-3-78;24;26;28

- Energiklagenævnets afgørelse af 17. september 2007 vedrørende Energistyrelsens afgørelse om udskiftning af en havvindmølle i Nysted Havvindmøllepark, j.nr. 11-493;57;70
- Energiklagenævnets afgørelse af 19. januar 2009 vedrørende Avedøre Holme, j.nr. 1011-276;62
- Energiklagenævnets afgørelse af 20. december 2010 vedrørende tilslutning af en vindmølle til Nyfors Net A/S, j.nr. 1011-10-3-5;73
- Energiklagenævnets afgørelse af 22. december 2003 vedrørende tilladelse til justering af dimensionerne på 3 vindmøller i forbindelse med havvindmølleprojekt ved Grenaa Havn, j.nr. 11-176;57
- Energiklagenævnets afgørelse af 29. januar 2003 vedrørende til etablering af 4 vindmøller på søterritoriet ved Grenå Havn, j.nr. 11-102 og 11-103;21

Energistyrelsen

- Energistyrelsens godkendelse af 13. december 1999 af vindmøllepark på Middelgrunden, j.nr. 6140-0003.
- Energistyrelsens godkendelse af 13. december 2001 af 10 vindmøller øst for Paludans Flak syd for Samsø, j.nr. 6140-0013.
- Energistyrelsens godkendelse af 16. februar 2002 af tre vindmøller på havet ved Frederikshavn, j.nr. 640-0012.
- Energistyrelsens godkendelse af 19. juli 2002 af 8 vindmøller på havet ved Rønland, j.nr. 5337-0022.
- Energistyrelsens etableringstilladelser af 19. marts 2007 til DONG Energy (Horns Rev II), j.nr. 022531/78033-0007.
- Energistyrelsens etableringstilladelse af 6. maj 2008 til E.ON Sverige AB (Rødsand II), j.nr. 022531/78033-0034.
- Energistyrelsens tilladelse af 18. november 2008 til etablering af elproduktionsanlæg på havet ud for Avedøre Holme, j.nr. 022531/78033-0027.

Energistyrelsens tilladelse af 29. december 2008 til etablering af elproduktionsanlæg på havet nord for Sprogø, j.nr. 022501/78147-0001.

Energistyrelsens elproduktionstilladelse af 21. oktober 2009 til Sprogø Havmøllepark, j.nr. 2109/1175-0001.

Energistyrelsens forundersøgelsestilladelse af 12. februar 2010 til Nissum Bredning Vindmøllelaug I/S, j.nr. 2109/1487-0001.

Energistyrelsens elproduktionstilladelse af 18. marts 2010 (underskrevet af Energistyrelsen den 24. marts 2010) til E.ON Vind Sverige AB vedrørende Rødsand II.

Energistyrelsens bevilling af 26. marts 2010 efter elforsyningslovens § 10 til E.ON Vind Sverige AB, j.nr. 2109/1171-0002.

Energistyrelsens forundersøgelsestilladelse af 2. juli 2010 vedrørende Anholt Havvindmøllepark, j.nr. 2109/1177-0001.

Energistyrelsens etableringstilladelse af 2. juli 2010 vedrørende Anholt Havvindmøllepark, j.nr. 2109/1177-0001.

Energistyrelsens etableringstilladelse af 3. november 2010 til DONG Energy NearshoreLab, Frederikshavn A/S til opstilling af 6 demonstrationsvindmøller på havet ved Frederikshavn, j.nr. 2109/1174-0001.

Politiske aftaler

Aftale af 3. marts 1999 mellem regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti om en reformlov for elsektoren.

Aftale af 29. marts 2004 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne vedr. vindenergi og decentral kraftvarme mv.

Aftale af 21. februar 2008 mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Ny Alliance om

den danske energipolitik i årene 2008-2011 (2008-aftalen).

Forskrifter

Energinet.dk: Teknisk forskrift 3.2.5 for vindkraftværker større end 11 kW.

Energinet.dk: Forskrift E: Miljøvenlig elproduktion og anden udlig-
ning, 2009.

Index

Symbol

0-alternativet 75

A

Aftagepligt 128

Anholt Havmøllepark 13, 21, 26, 30, 39, 45, 46, 52, 94

Avedøre Holme 28

Åben dør 52

 nedregulering 141

 støtteordninger 134

B

Balancemarkedet 141

Bølgekraft 144

C

Certifikatmarkedet 138

D

Danefæ 99

Danekræ 99

Definition

 fuldlasttime 123

 havvindmølle 15

 VE-elektricitet 9

Dekommissionering 100

E

Eksklusive økonomiske zone, den 19

Elmarkedet 122

Elnet

 tilslutning 9

Elproduktionstilladelse 60

Elreformaftalen 43
Elværksfinansierede anlæg 125
Energistrategi 2050 26, 28
Erstatning uden for kontrakt 52
Etablering
 elforsyningsloven 58
 klagefrist 60
 overdragelse 59
 tilladelse 57
EØZ 19

F

Fiskeri 41, 96
Force majeure 132
Forsøgsmøller 28
 afregning 36
 definition 33
 domstolsprøvelse 38
 Nissum-loven 30
 offentliggørelse 36
 rekurs 38
 testpladser 30
Fortidsminder 99
Forundersøgelse
 betaling 46
 eneret 41
 først til mølle 40, 54
 omkostninger 47
 overdragelse 42
 rapport 56
 relevanskrav 41
 tilladelseskra v 40
 udbud 42
 åben dør 52
Fuldlasttime 123

G

Garantiordningen 118

bortfald 121
formål 118
garantiens størrelse 120
løbetid 121
modtagere 120
omfattede vindmøller 119
PSO 121
Genetablering 51

H

Habitatdirektivet 83
Havretskonventionen 18
Havvindmølleplaner 21
Hindringslys 67
Horns Rev 24
Højhedsret 18

I

Ilandføring
 ejerskab 67
 energiform 9
 godkendelse 66
 omkostninger 92, 94
Infralyd 89
Institutionelle investorer 63

K

Konsekvensvurdering 83
Kontinentalsokkelområdet 19
Krigers Flak 100
Kulturarvsstyrelsen 99
Kulturlevn 99
Køberetsordningen 109
 købsberettigede 112
 offentliggørelse 115
 omfattede vindmøller 110
 organisationskrav 116
 prissætning 116

procedure 114
udbudsmateriale 114
udbudspligt 110

L

Landskabsmæssige hensyn 26
Lavfrekvent støj 89
Lysafmærkning 67

M

Markedspris 141
Miljøkonsekvensloven 83
Miljømæssige forhold 69
Museumsloven 99

N

NASDAQ OMX 137
Natura 2000 83
Nedregulering 132, 141
Nedtagning 100
Nettilslutning 90
 omkostninger 92
 retskrav 91
 spændingsniveau 91, 94
 tilslutningspunkt 91
Nisum-loven 30
Nord Pool 137
Normer 85
Nysted 24

O

One-stop-shop 54
Operatør 64
Oprindelsesgaranti 138
 banking 139
 stamdataregistret 139
Overdragelse 59

P

- Planlægning 21
- Politiske aftaler 10
- Produktion
 - bevilling 62
 - elforsyningsloven 62
 - tilladelse 60
- Produktionsmøller 34
- Produktionsomlægning 132
- Prototyper 33
- Prækvalifikation 131
- PSO-tarif 125

R

- Rødsand 24
- Råstofindvinding 100

S

- Salami-strategien 80
- SEA-direktivet 83
- Serie 0-møller 33
- Skibsfart 41
- Skrotningsbeviser 143
- SMV-direktivet 83
- Spotmarkedet 137
- Sprogø 28, 148
- Stamdataregistret 139
- Strandede omkostninger 124
- Strategisk miljøvurdering 83
- Støj 88
- Støtteordninger 123
 - aftagepligt 128
 - elværksfinansierede anlæg 125
 - fravalg af pristillæg 142
 - markedspris 141
 - modregning ved høj markedspris 142
 - skrotningsbeviser 143

udbud 128
åben dør 134
Søafmærkning 68
Søkabler 66, 69
Søterritoriet 18

T

Tekniske normer 85, 86
Testpladser 30
Tidevandskraft 144
Tilladelse
 elforsyningsloven 39
 elproduktion 60
 etablering 57
 forundersøgelse 40
 forundersøgelsesrapport 58
 friholdelsesareal 58
 først til mølle 40, 58
 kystbeskyttelsesloven 40
 one-stop-shop 54
 rekurs 64
 søgsmålsfrist 65
 udbudsregimet 42
 vilkår 44
 åben døre 52
Tilladelsessystemet 38

U

Udbud 42
 annulation 46
 bod 48
 etableringsstøtte 133
 forsinkelse 48
 geneablering 51
 manglende gennemførelse 50
 nedregulering 141
 offentligt udbud 48
 prioriteret produktion 133

prækvalifikation 48
støtteordninger 128
vedståelse 49
Udbudsdirektivet 45
UNCLOS 18

V

VE-elektricitet
definition 9
VE-lov
formålsbestemmelse 12
Vindskygge 59
VVM 69
0-alternativet 75
alternativer 75
forundersøgelsestilladelse 73
høring 78
klageadgang 80
omkostninger 79
projektopdeling 80
projektændringer 73
redegørelse 75
rekurs 73
salami-strategien 80
tilladelseskrav 71
Worst cse-senario 77
VVM-direktivet 70
Værditabsordningen 102
anmeldelse 103
bagatelgrænse 109
beløbsudmåling 107
berettigede 106
betaling 106
forfaldstid 109
naboret 107
offentligt møde 103
værditabsbegrebet 108

W

Worst case-senario 77

Ø

Østerild 29

Sjørettsfondets utgivelser

Sjørettsfondet fremmer forskning innen sjørett, transportrett, petroleumsrett, energirett og beslektede juridiske emner. I tidsskriftet *Marlus*, inkludert *Scandinavian Institute Maritime and Petroleum Law Yearbook (SIMPLY)*, publiserer studenter og forskere sine arbeider. Fondet utgir også pensumlitteratur for studenter.

Tidsskriftet *Marlus* - siste utgaver

- | | | |
|-----|---|--|
| 396 | Gransking og etterforskning av sjøulykker | Bidrag av Tage Brigt Andreassen Skoghøy, Nina M H Hanevold, Terje Hernes Pettersen, William J Bertheussen, Aud Ingvild Slettemoen, Merethe Smith. 2011. 94 s. |
| 397 | ØIGÅRD, Ane McIver | Stansningsretten i lys av Rotterdam-reglene. 2011. 73 s. |
| 398 | MOSTAD, Linn Therese | Håndtering av målkonflikter i bøyelast. 2011. 119 s. |
| 399 | SOLUM, Ingrid | Sikkerhetsregulering og kaskoforsikring av skip. 2011. 149 s. |
| 400 | SIMPLY 2010 | Med bidrag av Finn Arnesen, Ellen Eftestøl-Wilhelmsson, Thor Falkanger, Lars Gorton, Rosa Greaves og Svetlana Nasibyan, Ulf Hammer, Marian Hoeks, Hannu Honka, Svante Johansson, Knut Kaasen, Erik Røsæg, Johan Schelin, Erling Selvig, Kristina Siig, Peter Wetterstein, Trine-Lise Wilhelmsen, Kirsten Al-Araki og Inger Hamre. 2011. 490 s. |
| 401 | BRUSERUD, Herman | Villfarelse som ugyldighets- og forpliktelsesgrunnlag. 2011. 74 s. |
| 402 | KIØVE, Tormod | P&I assurandørens risikoeksponering ved lasteskadeansvar under unimodal og multimodal transport. 2011. 148 s. |

Bøker utgitt av Sjørettsfondet

- Syversen, Jan: Skatt på petroleumsutvinning. 762 s. 1991. ISBN 82-90260-33-4
- Askheim, Bale, Gombrii, Herrem, Kolstad, Lund, Sanfelt, Scheel og Thoresen: Skipsfart og samarbeid. Maritime joint ventures i rettslig belysning. 1119 s. 1991. ISBN 82-90260-34-2
- Brækhus, Sjur og Alex Rein: Håndbok i kaskoforsikring På grunnlag av Norsk Sjøforsikringsplan av 1964. 663 s. 1993. ISBN 82-90260-37-7
- Hans Peter Michelet: Last og ansvar. Funksjons- og risiko- fordeling ved transport av gods under tidscerteparti. (Hefte) 180 s. 1993. ISBN 82-90260-36-9
- Røsæg, Erik: Organisational Maritime Law. 121 s. 1993. (Utsolgt)
- Nygaard, Dagfinn: Andres bruk av utvinningsinnretninger. 365 s. 1997. ISBN 82-90260-40-7
- Bull, Hans Jacob: Hefte i sjøforsikringsrett. 60 s. 2. utg. 1997. (Utsolgt)
- Michelet, Hans Peter: Håndbok i tidsbefraktning. 600 s. 1997. ISBN 82-90260-31-8
- Arnesen, Finn, Hans Jacob Bull, Henrik Bull, Tore Bråthen, Thor Falkanger, Hans Petter Graver: Næringsreguleringsrett 187 s. 1998. ISBN 82-90260-42-3
- Brautaset, Are, Eirik Høiby, Rune O. Pedersen og Christian Fredrik Michelet: Norsk Gassavsetning - Rettslige hovedelementer 611 s. 1998. ISBN 82-90260-43-1
- Karset, Martin, Torkjel Kleppo Grøndalen, Amund Lunne: Den nye reguleringen av oppstrøms gassrørledningsnett. 344 s. 2005. ISBN 89-90260-47-4
- Falkanger, Thor og Hans Jacob Bull: Sjørett. 7. utg. 602 s. 2010. ISBN 978-82-90260-48-9

Ny distribusjonsordning

Bøker, pensum og tidsskriftet MarLus distribueres nå via nettbokhandelen Audiatur og andre bokhandler. Nordisk institutt for sjørett håndterer ikke lenger bestillinger.

Informasjon om priser på enkeltnummer av MarLus er oppdatert på audiatur.no <Bokhandel. For bestilling på nett, søk på den aktuelle tittelen eller klikk på lenken Sjørettsfondet i bunnteksten på siden. Her er en side med lenker til alle utgivelser fra Sjørettsfondet. Du kan også bestille på epost: kontakt@audiatur.no

Fullstendig oversikt over Sjørettsfondets utgivelser finnes på nettsidene til Nordisk institutt for sjørett: jus.uio.no/nifs. Se banneret MarLus nede til høyre på siden.

Tidsskriftet MarLus – ny abonnementsordning

Til nå har det vært mulig å abonnere på enkeltnummer og innbundet årgang. Fra årgang 2010 tilbyr Sjørettsfondet abonnement med flere valgmuligheter:

A: Alle utgaver

B: Innbundet årgang

C: Sjørett (på norsk og engelsk)

D: Petroleums- og energirett (på norsk og engelsk)

E: Utgaver på engelsk, inkludert SIMPLY
(både sjørett, petroleums- og energirett)

F: SIMPLY

For å tegne abonnement, send epost til: kontakt@audiatur.no Prisen vil variere med sidetall per publikasjon og antall utgivelser i året. Faktura basert på kostnader sendes i etterkant et par ganger i året. For de ni utgavene som ble utgitt i 2010 ble prisen under 2 300 kroner.

Thor Falkanger, Hans Jacob Bull, Lasse Brautaset

Scandinavian maritime law

The Norwegian perspective

The book reflects the maritime law as found in the Nordic countries. The presentation gives a broad introduction to a modern and updated maritime law system.

All relevant court decisions in Scandinavia are reported. There are also references to legal articles, theses etc. with a bearing on maritime law published in Scandinavia.

Scandinavian maritime law, 3rd edition, is based on the Norwegian book "Sjørett" (7th ed., Oslo 2010).

Bestill boken i bokhandel, via kupong eller på:

- bestilling@universitetsforlaget.no
- www.universitetsforlaget.no



UNIVERSITETSFORLAGET

Ja takk, jeg bestiller 
Scandinavian maritime law, 3. edition

Jeg ønsker eksemplarer à kr 649,-

VENNLIGST BRUK BLOKKPOSTAVISER

Mottakers navn:

Adresse:

Poststed: Postnr:

Underskrift: E-post:

- Jeg ønsker å motta nyhetsbrev på E-post fra Universitetsforlaget
Boken/bøkene blir sendt med faktura. Porto kommer i tillegg.



Universitetsforlaget AS

Svarsending 7496
0096 Oslo

THE SCANDINAVIAN INSTITUTE OF MARITIME LAW is a part of the University of Oslo, with close links to the faculty's Centre for European Law. The Institute is also connected to the Nordic Council of Ministers and cooperates with researchers from Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden – recently also from Northwest Russia and the Baltic states.

The core research areas of the Institute are maritime and transport law, petroleum law and energy law. Members of the Institute also engage in teaching and research in general commercial law and EU law. The Institute offers two master programmes and several graduate courses.

In MARIUS, issued at irregular intervals, articles are published in the Nordic languages or English.

ISSN: 0332-7868

