

April 2022



DANMARK HAR BRUG FOR EN VE- FORVALTNINGSREFORM

Analyse udarbejdet af
seniorrådgiver Finn Lauritzen

AXCELFUTURE
ERHVERVSLIVETS TÆNKETANK

HOVEDKONKLUSIONER

Danmark står over for en stor VE-udbygning i de kommende år, både for at nå 70 pct.-målet og for at blive klimaneutral før 2050. Det omfatter vindøer, havvindparker, CCS- og PtX-anlæg samt vind- og solparker, som fylder godt i landskabet. Det omfatter også biogasanlæg og store forbrændingsanlæg, der håndterer affald eller biomasse. Og det omfatter ledninger og kabler, der transporterer el, varme, gas eller anden energi. Men en væsentlig hindring for at nå klimamålene er, at mange VE-projekter er 10-15 år undervejs, hvis man ser på den samlede tid fra undfangelse af en ide eller et projekt, til det er færdigt.

Der er mange grunde til, at det tager så lang tid. Men en stor del af tiden går ikke til det fysiske arbejde med at grave eller at montere ledninger, kabler, vindmøller eller solceller. En meget stor del af tiden går til det administrative arbejde, dvs. til at planlægge indkøb og udbud og til at indhente og udarbejde myndighedstilladelser. Samt til at behandle klager og indsigelser.

Et særligt problem er forholdet mellem VE, der skal forbedre det globale klima, og natur- og miljøbeskyttelsen, som i mange situationer kommer til at stå i vejen for hinanden. Det er dybt uhensigtsmæssigt, for de fleste danskere ønsker både et bedre klima og et mangfoldigt dyre- og planteliv. Men der er faktisk en række muligheder for at speede VE-udbygningen op uden at forringe natur og miljø. Disse muligheder er beskrevet i denne analyse, som beskriver 9 konkrete muligheder for at øge tempoet i VE-udbygningen.

Nogle af forslagene kan hver for sig have en begrænset effekt, men til sammen kan de yde et markant bidrag til, at vi i Danmark fastholder vores status som et af verdens mest klimaambitiøse lande. De fleste af de forslag, vi beskriver i denne analyse, vil kunne gennemføres relativt hurtigt, således at vi ikke først skal bruge flere år på at analysere, hvori problemerne består, og hvad der kan gøres ved dem.

Axcelfuture håber, at analysen vil medvirke til en nødvendig og vigtig debat om, hvordan vi kan skabe en bedre VE-forvaltning, og at alle forslag overvejes. Vi anbefaler med andre ord at lave en egentlig VE-forvaltningsreform. Især i den nuværende situation primo 2022, hvor der er et akut behov for at bidrage til, at hele EU reducerer sin afhængighed af russisk olie og gas, vil det være en god ide.

De forslag, som vi anbefaler prioriteres højest, er:

- Etabler et nyt VE-klagenævn med tilstrækkelige ressourcer og med en sammensætning, så ikke bare natur- og miljømæssige kompetencer, men også viden om VE og energiforhold samt planlægningsmæssige forhold, er repræsenteret
- Anvend de muligheder, som EU-reguleringen giver, til at lade væsentlige samfundsinteresser – dvs. klimahensyn - indgå med vægt i afvejningen af forskellige hensyn
- Gennemfør de største VE-projekter gennem en VE-lov – med grundig inddragelse af alle interessenter og med tid til høring af alle relevante parter.

Det samlede mål for en VE-forvaltningsreform bør være, at den hidtidige maksimale tid fra undfangelse til ibrugtagning kan reduceres fra 10-15 år til 5 år.

Ved udarbejdelsen af denne analyse har vi talt med en række virksomheder og organisationer, der har erfaring med VE-projekter. Vi vil i den forbindelse især takke Kromann Reumert for værdifulde input til analysen.

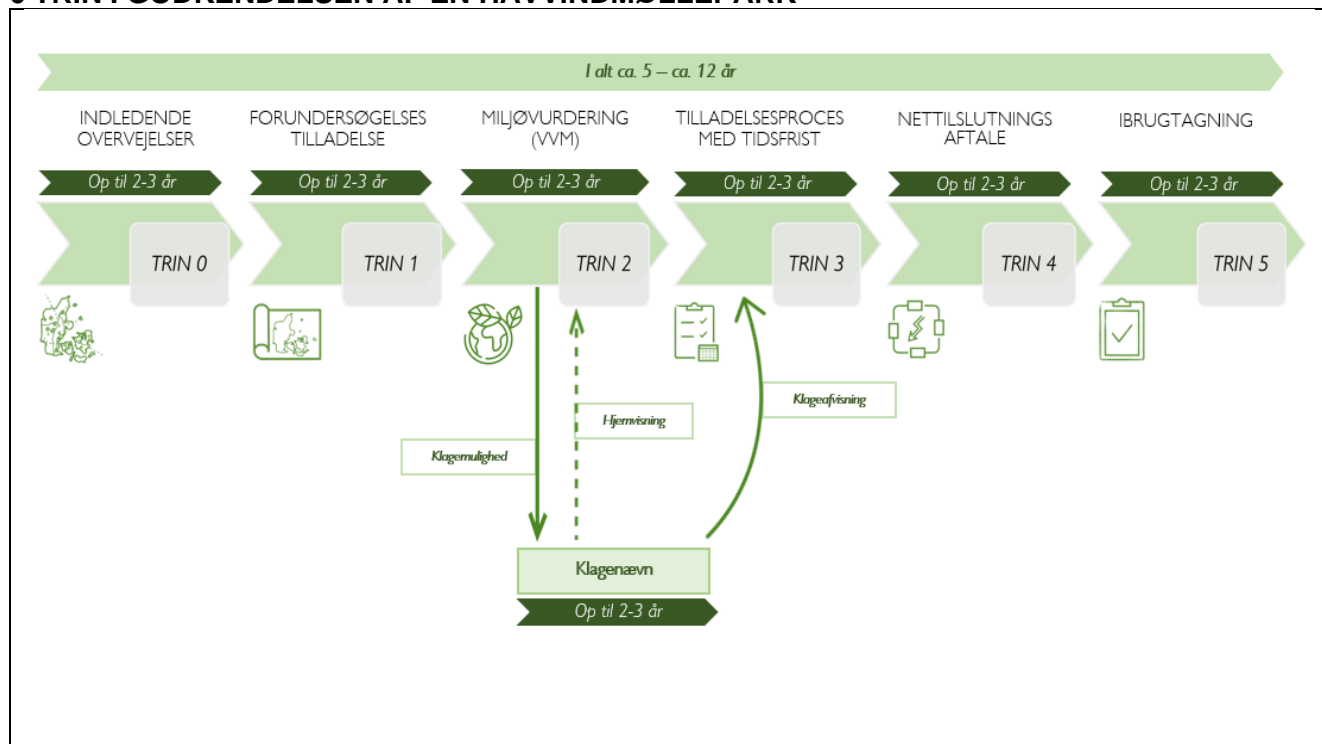
VI SKAL KOMBINERE INDSATSEN FOR ET BEDRE KLIMA OG NATURBESKYTTELSE BEDRE

Danmark står over for en stor VE-udbygning i de kommende år, både for at nå 70 pct.-målet og for at blive klimaneutral før 2050. Det omfatter vindøer, havvindparker, CCS- og PtX-anlæg samt vind- og solparker, som fylder godt i landskabet. Det omfatter også biogasanlæg og store forbrændingsanlæg, der håndterer affald eller biomasse. Og det omfatter ledninger og kabler, der transporterer el, varme, gas eller anden energi. Men en væsentlig hindring for at nå klimamålene er, at mange VE-projekter er 10-15 år undervejs, hvis man ser på den samlede tid fra undfangelse af en ide eller et projekt, til det er færdigt.

Godkendelsesprocessen for forskellige typer af VE-projekter ligner hinanden, dog med en række mindre forskelle. I boksen nedenfor er godkendelsesprocesserne for havvind-projekter vist. Inden et anlæg kan tages i brug, skal projektet gennem 6 faser (fase 0-5 i boksen), som alle i praksis kan tage fra et halvt til ca. 2 år. To af faserne, nemlig fase 3 og især fase 2, kan indbringes til et klagenævn, hvis sagsbehandling i praksis kan vare fra et halvt år til – i nogle tilfælde – flere år, jf. eksemplerne senere i dette notat.

Hvert enkelt trin giver mening og tjener specifikke formål – men når hele processen ansues under et, må konklusionen være, at det bør kunne gøres hurtigere. Det gælder ikke mindst, når vi har et akut behov for at frigøre os fra russisk gas, eller når det haster med at indfri vores klimamål.

6 TRIN I GODKENDELSEN AF EN HAVVINDMØLLEPARK



Kilde: www.ens.dk De angivne tidsrammer er tentative og varierer i øvrigt noget mellem forskellige typer af VE-projekter. Da de enkelte trin normalt ikke alle varer 2-3 år er summen af disse i figuren angivet til højst ca. 12 år.

Inden vi præsenterer vores ni forslag til en VE-forvaltningsreform vil vi understrege, at en hurtigere sagsbehandling *ikke* bør ske på bekostning af miljøet eller naturbeskyttelsen. Formålet med en reform bør være at forkorte sagsbehandlingstiden væsentligt, uden at det i mærkbart omfang forringer natur- eller landskabsmæssige værdier, og uden at det i nævneværdig grad øger risikoen for at skade dyre- eller planteliv. Og de projekter, der ikke lever op til disse kriterier, bør afvises – eller henvises til at foregå på havet.

Vi er klar over, at djævlens kan ligge i detaljen – for hvad er ”mærkbart”, og hvad er ”nævneværdigt”? I praksis er det spørgsmål, som er politiske, og hvor det også er hensigtsmæssigt med en god praksis, som ikke påvirkes af kortsigtede strømninger eller hensyn. Der vil være en miljø- eller naturpåvirkning ved alt byggeri, men vi vurderer, at en halvering af den samlede sagsbehandlingstid vil være muligt uden at gøre disse risici større, end de er i dag. Der er endvidere ingen trin i godkendelsesprocesserne, vi vil fjerne, og der er ingen berørte parter, som bør forhindres i at fremføre klager eller indsigelser.

Et samlet mål for en VE-forvaltningsreform kan være, at den gennemsnitlige tid fra politisk beslutning om VE-projekter til ibrugtagning som hovedregel ikke er længere end 5 år.

Det kan ske ved en forvaltningsreform, som indeholder 9 punkter, jf. boksen nedenfor.

Axcelfutures ni forslag til VE-reform:

- Saml de statslige godkendelser, så et VE-projekt kun skal godkendes af en enkelt statslig myndighed, der både har kompetence vedr. VE og vedr. natur, miljø og planhensyn
- Etabler et nyt VE-klagenævn med tilstrækkelige ressourcer og med en sammensætning, så ikke bare natur- og miljømæssige kompetencer, men også viden om VE og energiforhold samt planlægningsmæssige forhold, er repræsenteret.
- Både den statslige godkendelsesproces og en evt. klagebehandling skal være underlagt klare resultatkrav om højeste gennemsnitlige sagsbehandlingstid og højeste maksimale sagsbehandlingstid.
- Giv mulighed for, at VE-projekter kan foretage ”kompenserende tiltag”, hvor der oprettes velegnede erstatningsbiotoper for dyr og planter, som VE-projekter udsætter for risici.
- Danmark bør hurtigst muligt, i samarbejde med EU-Kommissionen og andre lande, anvende naturbeskyttelsesdirektivernes muligheder for at tillægge klimahensyn – som er en væsentlig offentlige interesse – vægt i afvejningen mellem VE og natur i konkrete sager.
- Regeringen bør tillemppe reglerne om indtægtsrammer for netselskaberne og rammerne for Energinet, så selskaberne i et vist omfang kan udbygge nettene på områder, hvor der er stor sandsynlighed for kommende VE-projekter, så netudbygningen er ”på forkant” i stedet for ”på bagkant”.
- Regeringen bør se på vilkårene for lokale indsigelser. I den forbindelse kan mulighederne for compensationer til naboer til sol- og vindparker forbedres. Den indsigelsesret, som mange stifter har, når VE-projekter etableres i nærheden af kirker, kan endvidere med fordel overdrages til Kirkeministeriet.
- Regeringen bør lempe den ekstrabeskatning af landbrugsjord, der sker, når lavbundsjord anvendes til at etablere solcelleparker.
- Regeringen bør samle de største VE-projekter i de kommende år i VE-anlægslove. Derved flyttes høring og klagebehandling fra klagenævnene til det politiske domæne, hvor det hører hjemme. Det vil dog forudsætte en væsentligt bedre miljø- og naturvurdering og høring mv., end det har været praksis i tidligere anlægslove.

I det følgende beskrives alle forslagene mere detaljeret.

MERE EFFEKTIV FØRSTE-INSTANS SAGSBEHANDLING HOS STATSLIGE MYNDIGHEDER

Et naturligt sted at starte er at se på den statslige myndighed, der i de fleste tilfælde skal godkende VE-projektet. Det afhænger nemlig af, hvilken type VE-projekt, der er tale om. Hvis der er tale om solcelleparker, vil det normalt være Miljøstyrelsen, der skal godkende VVM-redegørelsen (Vurdering af Virkninger på Miljøet). Men havvind-projekterne har delt kompetence: Energistyrelsen skal godkende vanddelen, mens Miljøstyrelsen skal godkende landdelen.

Nogle VE-projekter kræver også fysisk planlægning, som involverer kommuner, regioner eller i enkelte tilfælde Bolig- og Planstyrelsen. For biogasanlæg er kommunerne således myndighed for såvel plangrundlaget (dvs. godkendelse af lokalplaner), byggetilladelser og miljøgodkendelser. Det samme er tilfældet med solcelleanlæggene.

En del VE-projekter kræver også godkendelse i et fredningsnævn. Det kan herudover være nødvendigt for projektets realisering at opnå en række andre tilladelser, såsom dispensationer fra beskyttelseslinjer ved eksempelvis Kystdirektoratet.

De tre nævnte statslige styrelser har hver for sig dybe faglige kompetencer på hver deres forvaltningsområder, og den beskrevne arbejdsdeling giver derfor i vid udstrækning god mening. Men hvis der skal gøres en samlet indsats for at øge effektiviteten i sagsbehandlingen, vil det give god mening at ændre strukturen, så et givet VE-projekt kun skal godkendes af en myndighed. Det kunne fx for havvind være Energistyrelsen og for øvrige projekter være Miljøstyrelsen. En mere vidtgående model kunne være, at alle større VE-projekter skulle godkendes af Energistyrelsen.

Og uanset samarbejdet mellem statslige myndigheder kan det også være en god ide, at Miljøstyrelsen bliver myndighed for de afledte kommunale tilladelser, som VE-projekterne kræver.

I begge modeller skal der etableres et endnu tættere samarbejde mellem Energi- og Miljøstyrelsen end i dag. Det kan ske ved overflytning eller udlån af medarbejdere eller ved at etablere en ny VE-myndighed, hvortil der kan overflyttes medarbejdere fra begge styrelser.

En god koordination vil være nødvendig, idet det meste viden om natur- og miljøforhold er samlet i Miljøstyrelsen, mens Energistyrelsen har størst viden om VE.

Fordelen ved at en myndighed har ansvaret for at godkende et VE-projekt vil bla. være at høringsprocesser, borgermøder mv. kan håndteres mere effektivt. Det vil også gøre det nemmere at sikre, at politiske ønsker om maksimale sagsbehandlingstider overholdes, jf. nedenfor. Det følger af Grundlovens § 14, at regeringen kan flytte ansvarsområder mellem ministerierne. De beskrevne ændringer kræver derfor ikke lovgivning.

MERE EFFEKTIV KLAGEBEHANDLING

Myndighedernes godkendelse af VE-projekter kan indbringes for et klagenævn. De fleste sager indbringes for Energiklagenævnet, som behandler klager over Energistyrelsens afgørelser, mens Miljøstyrelsens afgørelser og andre afgørelser relateret til selve driften såsom miljøgodkendelser kan indbringes for Miljø- og Fødevarerklagenævnet. Herudover kan afgørelser relateret til det planmæssige grundlag for projekterne - såsom lokalplaner og kommuneplaner samt miljøvurderingen heraf - indbringes for Planklagenævnet.

Alle nævn holder til i Viborg i Nævnenes Hus, som er en styrelse under Erhvervsministeriet med godt 170 medarbejdere. Ansvarsområderne er flyttet hertil fra andre myndigheder frem til 2020, og styrelsen har i dag altovervejende nye medarbejdere.

Nævnene er forskelligt sammensat, men har generelt stærk juridisk kompetence hos formænd og næstformænd. Hertil kommer et større antal sagkyndige, som typisk kan variere fra sag til sag. Energiklagenævnet har således sagkyndige med viden om økonomi, regnskab, teknologier, erhvervsforhold og VE. Miljø- og Fødevarerklagenævnets kompetence på disse områder væsentligt mindre, hvorimod dette nævns kompetencer vedr. natur- og miljøforhold er væsentligt større. I praksis sammensættes nævnene i de enkelte sager af sekretariatet.

Begge nævn kan i princippet selv foretage sagsbehandling og ændre førsteinstansens afgørelser. I praksis er nævnenes interaktion med parterne eller andre parter dog meget begrænset, og nævnenes afgørelser er oftest enten en stadfæstelse eller en hjemvisning (som indebærer, at førsteinstansens afgørelse ophæves som ugyldig). Det er i dag kun meget sjældent forekommende, at nævnene træffer en afgørelse, hvor de "reparerer" på en førsteinstans afgørelse ved at fastsætte nye vilkår til erstatning for eksempelvis fejlbehæftede og ugyldige vilkår, hvilket ellers ville kunne forkorte den samlede sagsbehandlingstid.

Nævnene er højeste administrative myndighed, men deres afgørelse kan selvsagt indbringes for domstolene. Dette sker ved at stævne nævnene direkte. Førsteinstans-myndigheden eller tilladelsesindehaveren vil ikke være part i et sådant søgsmål, medmindre de indtræder i sagen til støtte for en af parterne. Det sker dog forholdsvis sjældent, at nævnenes afgørelser indbringes for domstolene, blandt andet fordi en domstolsbehandling tager ganske lang tid og kan medføre store omkostninger for den private part.

Det forekommer under alle omstændigheder sandsynligt, at effektiviteten i klagenævnbehandlingen vil øges, hvis der etableres et særskilt VE-klagenævn med kompetence vedr. både VE og vedr. plan-, natur- og miljøforhold. Et sådant nævn skulle samtidigt tilføres tilstrækkelige ressourcer, både i form af sekretariat og i form af sagkyndige medlemmer.

Et eksempel på en sag, der har været behandlet parallelt i forskellige myndigheder og i forskellige ankenævn, er Vesterhav Syd-sagen, jf. boksen nedenfor.

Vesterhav Syd (og Nord) projekterne

Den daværende regering indgik sammen med Venstre, Det konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Enhedslisten et energiforlig den 22. marts 2012. Energiforliget betød, at der skulle opføres 350 MW kystnære havmøller. Den relativt kystnære placering af mindre parker var primært baseret på ønsket om at holde omkostningerne til udbygningen af vindkraft nede. De kystnære havmøller skulle producere grøn strøm fra 2020.

Efter et udbud, som var baseret på fem mulige geografiske områder, tildelte Energistyrelsen Vattenfall koncession til at opføre de kystnære havmøller i form af to kystnære havmølleparker på hver 170 MW i Vesterhavet. Parkerne kaldes henholdsvis Vesterhav Syd og Vesterhav Nord.

Projekterne består af en vanddel og en landdel. Vanddelen skulle godkendes af Energistyrelsen og kunne indbringes for Energiklagenævnet. Sagsgangen her var som følger:

- Maj 2015 blev VVM-redegørelsen for hhv. Vesterhav Syd og Vesterhav Nord sendt i offentlig høring, hvorefter der blev afholdt et udbud af havvindmølleparkerne.
- Vattenfall vandt udbuddet og indgik den 22. december 2016 koncessionsaftale med Energistyrelsen og fik samtidig meddelt etableringstilladelse til havvindmølleparken.
- Etableringstilladelsen for Vesterhav Syd blev påklaget til Energiklagenævnet. Den 20. december 2018 ophævede Energiklagenævnet den del af etableringstilladelsen for Vesterhav Syd Havvindmøllepark, som angik vurderingen af projektets virkninger på miljøet, og hjemviste denne del til fornyet behandling hos Energistyrelsen.
- For Vesterhav Nord anmodede Vattenfall om, at projektet skulle undergå en ny miljøvurdering, samt at Energistyrelsen skulle fremsende afgrænsningsudtalelse for Vesterhav Nord Havvindmøllepark til brug for Vattenfalls udarbejdelse af en ny miljøkonsekvensrapport. Energistyrelsen meddelte, at styrelsen betragter Vattenfalls anmodning som en anmodning vedrørende en ændring af projektet.
- Energistyrelsen indkaldte i perioden 1. juli til 16. august 2019 idéer og forslag til afgrænsning af den nye miljøkonsekvensrapport for hhv. Vesterhav Syd og Vesterhav Nord (1. offentlighedsfase).
- Energistyrelsen sendte i perioden 5. maj til 30. juni 2020 den nye miljøkonsekvensrapport for hhv. Vesterhav Syd og Vesterhav Nord i høring hos offentligheden og myndigheder (2. offentlighedsfase).
- Energistyrelsen traf den 11. december 2020 afgørelse i sagerne og meddelte Vattenfall tilladelse til projekterne.

Godkendelse af landdelen var endnu mere kompliceret. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (i dag Miljøstyrelsen) gav den 18. januar 2017 tilladelse til etablering af landanlægget ved Vesterhav Syd. Afgørelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet (der blev ikke klaget over Nord-delen). Nævnet valgte ikke at give klagerne opsættende virkning, og derfor valgte Vattenfall og Energinet at igangsætte anlægsarbejdet. Langt det meste af landanlægget blev anlagt i perioden 2018 til 2020.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet traf afgørelse om klagerne efter en samlet sagsbehandlingstid på 4 år og 4 måneder, nemlig den 31. maj 2021, og ophævede og hjemviste Miljøstyrelsens miljøtilladelse til fornyet behandling. Det betød at der skulle laves en helt ny miljøvurdering af projektet.

Nævnet vurderede, at der ikke var blevet udarbejdet en fuldt tilstrækkelig konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området ved Skjern Å. I ansøgningen var det beskrevet, hvorledes gasrøret skulle føres under Skjern Å ved en såkaldt underboring, hvorved der ikke ville ske nogen påvirkning af området. Nævnet mente imidlertid ikke, at det var fuldstændigt belyst, hvad der skulle ske, hvis bentonit (fed ler) ved et uheld ville "skyde op". Ansøgningen indeholdt beskrivelse af en række afværgeforanstaltninger, men nævnet tolkede EU-retten på en sådan måde, at afværgeforanstaltningerne ikke friholdt ansøgeren fra at give en "fuld konsekvensvurdering", hvilket her

må tolkes som en vurdering af "worst case" uden afværgestiltningerne.

Miljøstyrelsen er derfor nu, i 2022, i gang med en ny sagsbehandling af Vesterhav Syd-projektet.

Et af flere usædvanlige forhold i sagen er, at da nævnet som nævnt ikke gav klagen fra 2017 opsættende virkning, fortsatte Energinet med arbejdet, og anlægsarbejdet er derfor udført, dog mangler Vattenfall ganske få arbejder på stationen. Men når Miljøstyrelsen kommer med en ny vurdering, vil det stadig være muligt for klagerne at indbringe afgørelsen for Miljøklagenævnet endnu en gang.

Men hvis dette ikke sker, kan vindparken tages i brug ultimo 2023 – mere end 11 år efter Folketingets beslutning i 2012.

Selv om landkablerne skulle gå igennem vigtige, naturskønne områder, kan det efterfølgende undre, at det skulle tage så mange år at få arbejdet godkendt i nævnet, i og med at Miljøstyrelsens tilladelse netop forudsatte anvendelse af den skånsomme underboringsmetode ved Skjern Å. Der har heller ikke efterfølgende været beretninger om, at arbejdet har skadet flora eller fauna i området.

KORTERE SAGSBEHANDLINGSTIDER

Et tredje – og afgørende – punkt er at reducere sagsbehandlingstiderne – hos såvel førsteinstansmyndigheden som hos klagenævnet. Det er imidlertid nemt at udtrykke et politisk ønske herom, men ofte vanskeligt i praksis. Et af problemerne med at forkorte sagsbehandlingstiderne er, at afgørelserne bør kunne holde i en stor del af sagerne for en efterfølgende prøvelse.

For Energi- og Miljøstyrelsen har der i de senere år været fokus på at forkorte sagsbehandlingstiderne. Energistyrelsen anfører ikke noget gennemsnit, eller loft, for sine sagsbehandlingstider ift. miljøvurderinger (VVM), men Miljøstyrelsen har et mål i sin resultatkontrakt med Miljøministeriet om, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid skal være mindre end 200 dage. Målets vægt er meget beskedent, nemlig 1/7 af 5 pct, men det blev opnået i 2021, hvor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid faldt – fra 239 dage i 2020 til 189 dage i 2021.

Miljøstyrelsens politik på området er, at sagerne så vidt som muligt skal behandles på 6 måneder, og ihvertfald på højst 12 måneder. I større sager lægges en tidsplan for sagsbehandlingens begyndelse, som kommunikerer til parterne, og hvis 12-måneders fristen ikke kan holdes, skal parterne informeres herom i god tid inden 12-måneders fristens udløb.

Man skal dog tage højde for, at det ikke altid er enkelt at opgøre sagsbehandlingstiderne objektivt og præcist. Mange myndigheder regner først tiden fra det tidspunkt, hvor en sag er "fuldt oplyst" fra ansøgers side, hvilket ofte kan være et fortolkningsspørgsmål og – i hvert fald i teorien – kan misbruges til at få sagsbehandlingstiderne til at se kortere ud, end de reelt er.

Også klagenævnene har haft betydelig fokus på sagsbehandlingstiderne og har gjort en stor indsats for at nedbringe disse, jf. tabel 1.

TABEL 1. GENNEMSNITLIGE SAGSBEHANDLINGSTIDER FOR ENERGIKLAGENÆVNET OG FOR MILJØ- OG NATURKLAGENÆVNET I MÅNEDER

Nævn/år	2017	2018	2019	2020	2021
Energiklagenævnet	9,2	16,1	12,9	11,9	6,3
Miljø- og Fødevareklagenævnet	11,6	11,1	4,3	6,0	8,3

Kilde: Årsberetninger fra Nævnenes Hus

Som tabellen viser, har de gennemsnitlige sagsbehandlingstider tidligere være uacceptabelt lange, men er nu nedbragt. Dertil kommer, at nogle af de største sager har haft sagsbehandlingstider langt over de viste gennemsnit. Det vil således være en god ide, hvis resultatkontrakterne ikke blot indeholder mål om de gennemsnitlige sagsbehandlingstider, men også om de maksimale sagsbehandlingstider.

Det gælder således fortsat, at sagsbehandlingstiden i mere komplekse sager, som VE-projekter typisk er, ofte er meget lang. Det er derfor vigtigt at opretholde et stort fokus på at sikre, at sagsbehandlingstiderne nedbringes særlig i disse sager og som udgangspunkt bliver på højst 6 måneder, både hos første-instansmyndigheden og hos klagenævnet. Dette bør indgå med større vægt i myndighedernes resultatkontrakter. Samtidig bør det være en del af den samfundsmæssige investering i VE at tilføre de relevante myndigheder flere ressourcer.

BEDRE MULIGHEDER FOR KOMPENSERENDE TILTAG

Mange VE-projekter er kendetegnet ved at belaste både mennesker og dyr væsentligt under byggefasen, men i mindre grad bagefter. Belastningen i byggefasen kan være støj, lys, dyr hvis muligheder for reproduktion hæmmes, eller hvor dyrene kan falde i gravede huller og render, osv. En anden belastning kan være, hvis gravemaskiner sammenpresser jorden til gene for bl.a. krybdyr, insekter og mus. Især hvis der er tale om truede dyrearter vil alene risikoen for, at belastningerne presser dyrene væk, umiddelbart være uacceptabel.

På nogle miljøområder er der praksis for, at nedlæggelse af beskyttede områder – fx fredsskov – kan accepteres, hvis der oprettes mindst lige så store nye fredskovarealer andre steder. Efter sædvanlig praksis i Danmark skal det kompenserende fredskov-område være dobbelt så stort som det, der nedlægges.

På en række områder, hvor der fx er truede/beskyttede dyrearter, kan man ikke umiddelbart overføre dette princip, idet dyr ikke uden videre kan flyttes til andre biotoper. Men i en del situationer vil det være muligt at sikre gode erstatningsbiotoper, hvor bestanden af dyrearter kan videreføres. Sådanne kompenserende tiltag kan både bruges til på forhånd at fjerne risikoen for, at belastningerne under byggeperioden har en negativ effekt på biodiversiteten, samt til at sikre, at den blivende effekt på natur og miljø ikke er negativ, men positiv.

I alle de tilfælde, hvor den danske miljø- og naturlovgivning udmønter EU-lovgivning, især naturbeskyttelsesdirektiverne – dvs. Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet – skal det selvsagt sikres, at kompenserende tiltag kan gennemføres i overensstemmelse med direktiverne.

Det anbefales derfor, at Miljøministeriet tager initiativ til at drøfte med andre lande og med EU-Kommissionen, i hvilket omfang et princip om kompenserende tiltag kan indarbejdes i forvaltningen af direktiverne.

Et eksempel på en sag, hvor kompenserende foranstaltninger kunne have løst sagen væsentligt hurtigere end det faktiske forløb, er Baltic Pipe-sagen, jf. boksen nedenfor.

Baltic Pipe projektet

Baltic Pipe-projektet går ud på at etablere en gasledning fra de norske gasfelter i Nordsøen til Polen for at gøre Polen uafhængig af russisk gas og at reducere Polens forbrug af kul og brunkul. Projektet gennemføres i et samarbejde med den polske systemansvarlige og Energinet, som har ansvaret for den danske del. Den danske del vedrører ledninger til havs i Nordsøen og Østersøen samt ca. 220 km gasledning gennem Jylland, Fyn og Sjælland.

De samlede omkostninger udgør ca. 8 mia DKK, og røret vil muliggøre leverancer til Polen af 10 mia m³ naturgas årligt til Polen og dermed EU, svarende til ca. 2 % af EU's samlede gasforbrug.

Efter flere års forberedelse blev projektet anmeldt til Miljøstyrelsen i 2017. Styrelsen iværksatte derefter en grundig hørings- og udredningsproces, som bla. indebar en række borgermøder forskellige steder i landet. I sommeren 2019 vedtog Erhvervsministeriet et landsplandirektiv, som gav plantilladelse til projektet. Den 12. juni 2019 gav Miljøstyrelsen efter grundige vurderinger en VVM-tilladelse, og den 25. oktober 2019 gav Energistyrelsen etableringstilladelse til at lægge rør i Nordsøen og i Østersøen.

Miljøstyrelsens VVM-tilladelse blev imidlertid indbragt for Miljø- og Fødevareklagenævnet kort før udløbet af 4-ugers klagefristen efter den 12/7 2019. Den 31. maj 2021, dvs. efter næsten to år, hjemviste nævnet VVM-godkendelsen til Miljøstyrelsen, da nævnet i en meget detaljeret afgørelse fandt tre retlige mangler i godkendelsen, nemlig utilstrækkelige undersøgelser af forholdene for hhv. birkemus, hasselmus og flagermus

For birkemusene fandt nævnet, at Energinet ikke i tilstrækkelig grad havde lagt op til at etablere "erstatningsbiotoper" for musene, hvor de nemt kan grave gange mv (hvilket de først kan efter nogle år, der hvor der er gravet rør, fordi jorden er sammenpresset). For hasselmusene fandt nævnet, at afværgeforanstaltningerne ikke var tilstrækkeligt præcist beskrevet. For flagermusene fandt nævnet, at der ikke var sikkerhed for, at der ikke også blev fældet hule træer (som er gode for flagermusene at bruge som rastesteds).

Herefter har Miljøstyrelsen lavet en ny sagsbehandling, som tog 9 måneder og blev afsluttet 1. marts 2022 med en ny tilladelse. Denne tilladelse indeholder en række betingelser for at beskytte dyrene. Der skal således bores huller i en række træer (såkaldt veteranisering), så flagermusene kan bo her; der skal etableres en særskilt bro til hasselmusene, og forholdene her skal godkendes af en særlig hasselmusekspert; og der skal være brædder med højst 40 meters afstand i udgravningerne, så de birkemus, der falder ned her, kan kravle op igen. Disse brædder "skal være mindst 20 cm brede og forsynes med en 5 cm høj kant på midten". Endelig skal der laves vandhullerne til padderne, herunder vandsalamanderen.



Det kan tilføjes, at projektet i 2019 og 2020 har været udsat for forsøg på blokade fra aktivister, som har sat skilte op ved Energinets hovedkontor og lænket sig til gravemaskinerne (jf. foto).

Efter den endelige godkendelse 1. marts 2022 har Energinet genoptaget arbejdet med projektet, som forventes at være fuldt afsluttet 1. januar 2023. Der vil dog være mulighed for at starte med at sende gas til Polen 1. oktober 2022 ved at bruge dele af det eksisterende danske naturgasnet og dele af det nye anlæg på Sjælland til gastransmissionen.

Set udefra er der flere forhold i nævnets behandling af sagen, som kan undre, og hvor nævnet ikke forekommer at have den fornødne balance i forholdet mellem VE-interessen og naturbeskyttelsen. Ud over den meget lange sagsbehandlingstid var forholdene vedr. birkemus, hasselmus og flagermus ikke forhold, der var klaget til nævnet over – det var forhold, som nævnet tog op af egen drift.

VÆSENTLIGE OFFENTLIGE INTERESSER

I nogle situationer, hvor det er nødvendigt at finde et kompromis mellem på den ene side hensynet til VE-udbygningen og på den anden side natur- og miljøhensyn, findes der allerede i naturbeskyttelsesdirektiverne mulighed for at søge efter en sådan balance, jf. fx Habitatsdirektivets artikel 6, stk. 4, som er gengivet i boksen nedenfor.

Habitatsdirektivet

Artikel 6.4: Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

Direktivet giver i andet afsnit i artiklen hjemmel til at de myndigheder, der varetager de relevante hensyn, kan balancere disse mod hinanden, bla. hvis der indgår klimahensyn som vurderes af væsentlig samfundsinteresse – som der jo gør, når der er tale om VE-udbygning. I disse tilfælde kan de nationale myndigheder balancere hensynene - også uden at spørge EU-Kommissionen.

I praksis vil vi dog anbefale Miljøministeriet allerede her i foråret 2022 at tage dette spørgsmål op

sammen med andre lande og i dialog med EU-Kommissionen for at finde gode løsninger, der kan anvendes i hele Europa. Det kunne eksempelvis være en mulighed, at EU-Kommissionen udarbejder en konkret vejledning om håndteringen og udbygningen af VE i lyset af habitatdirektivets artikler om naturbeskyttelse. I denne vejledning bør mulighederne for anvendelse af kompensationsforanstaltninger efter artikel 6, stk. 4 også behandles indgående.

En sag, hvor en anvendelse af denne mulighed vil være interessant, er Omø Syd-sagen, jf. boksen nedenfor.

Omø Syd

Omø Syd er en planlagt havvindmøllepark med kapacitet på 320 MW grøn strøm. Projektområdet er placeret i den vestlige del af Smålandsfarvandet syd for øen Omø. Antallet af vindmøller, der vil indgå i det endelige projektdesign, er endnu ikke fastlagt.

Hvis møllerne bygges, vil Omø Syd forsyne mere end 350.000 danske husstande med grøn strøm og reducere Danmark CO₂-udledningen med over 400.000 tons om året. Strømmen vil blive ført i land ved Stignæs på spidsen af Sydvestsjælland for dér at blive tilsluttet det sjællandske elnet.

European Energy, der er projektmand, ansøgte allerede i 2013 om tilladelse til at lave en forundersøgelse, og projektet og fik tilladelse til dette den 3. marts 2014.

European Energy har taget følgende tiltag for at imødekomme henvendelser vedrørende projektets placering, afstand til kysten og størrelse:

- Flyttet havmølleanlægget ved Omø Syd 3,5 km længere væk fra kysten i forhold til den oprindelig plan. Anlægget bliver nu placeret 7,5 km syd for sydspidsen af Omø og 3 km fra eksisterende Natura 2000-område. Derudover er der også en bufferzone til Natura 2000-området.
- Havmølleanlæggets størrelse er reduceret fra oprindeligt at dække cirka 43,7 km² til blot at dække cirka 24,3 km². Det er under 2 procent af Smålandsfarvandets samlede areal.
- Placeringen af havmølleanlægget ved Omø Syd har som åben-dør-projekt været igennem en myndighedshøring. Her førte Søfartsstyrelsens bemærkninger til en indskrænkning af området (mod syd og vest). Desuden førte den indledende dialog om Natura 2000 med Energistyrelsen og Miljøstyrelsen til en indskrænkning af området mod nord.

Omø Syd-projektet er særligt derved, at et naboområde til der, hvor vindparken tænkes lagt, primo 2021 blev udpeget som Natura 2000-område, primært med henblik på at beskytte de edderfugle, der holder til, og har yngleområde, der. Og da Natura 2000-processen blev igangsat i 2016, satte Energistyrelsen godkendelsen af projektet i bero.

European Energy har gjort gældende, at edderfuglen ikke er truet, og at danske jægere hvert år skyder flere edderfugle, end vindmøllerne vil ramme.

European Energy har senest meddelt, at selskabet vil forsøge at få en tilladelse til projektet ved en henvisning til en "særlig offentlig interesse"; jf. beskrivelsen ovenfor. Selskabet har også tilkendegivet et ønske om at løse sagen ved at flytte parken, eller at acceptere, at dette ligger tættere på Natura 2000-området.

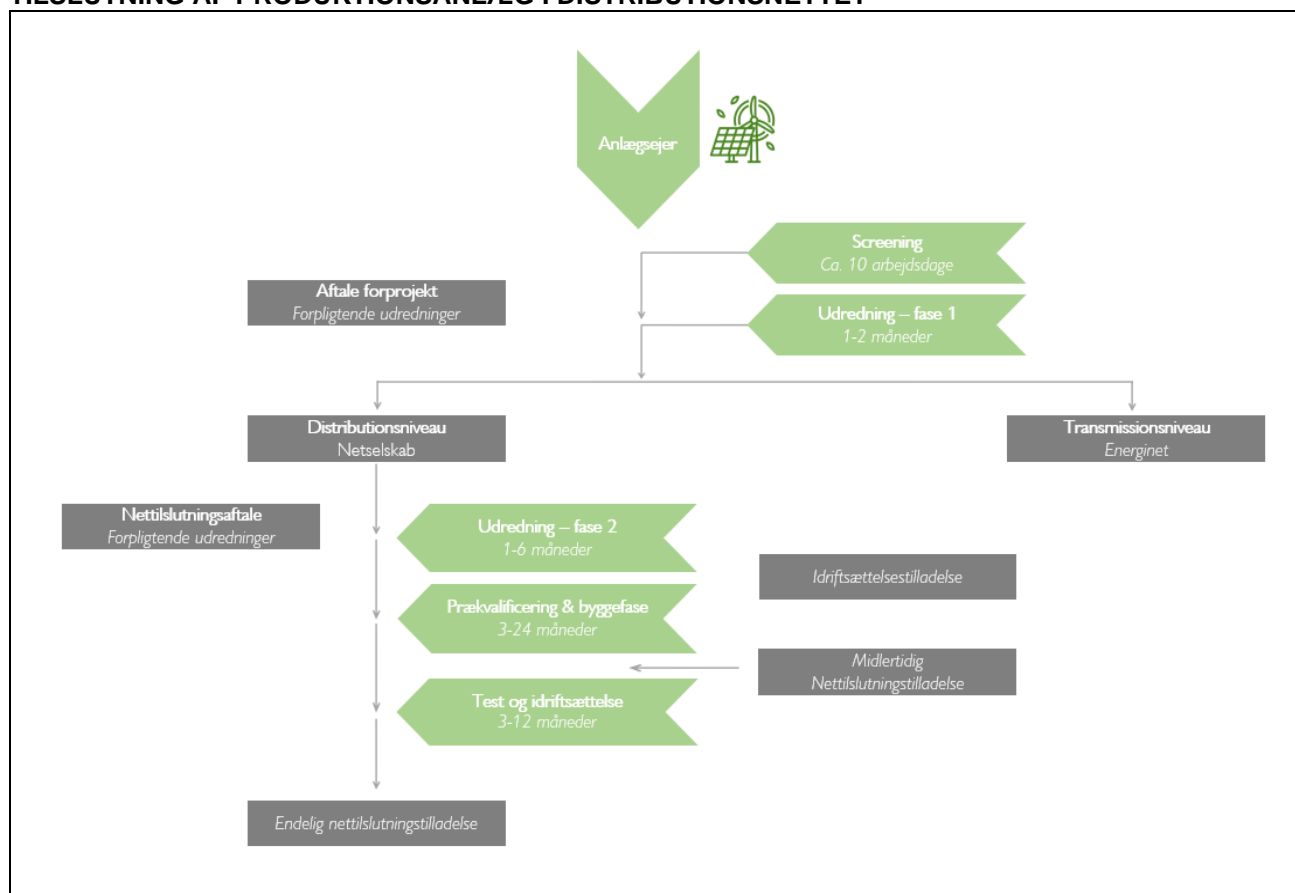
BEDRE RAMMER FOR NETSELSKABERNE OG ENERGINET

Et vigtigt problem, som i mange sager tager flere år at løse, er at afklare i hvilket omfang og hvordan tilslutning af vind- og solparker til elnettet kræver forstærkninger af distributions- eller transmissionsnettet. Netselskaberne er naturlige monopoler og har derfor en række offentligretligt fastlagte forpligtelser. De vigtigste i denne henseende er, at netselskaberne som udgangspunkt skal transportere strømmen, og at de er underlagt indtægtsrammer.

Når vi taler med hhv. developere og netselskaber, lægger disse vægt på forskellige forhold i forbindelse med netudbygninger. Developerne klager over unødigt og forsinkende bureaukrati i mange netselskaber, som på sin side tilkendegiver, at en stor del af forsinkelserne kunne undgås, hvis developerne startede dialogen med netselskaberne tidligere i processen – dvs. mens projekterne alligevel afventer miljøtilladelser mv., jf. beskrivelserne ovenfor.

Green Power Denmark har udarbejdet en vejledning til VE-leverandørerne, som beskriver processen, og som er illustreret i boksen nedenfor.

TILSLUTNING AF PRODUKTIONSANLÆG I DISTRIBUTIONSNETTET



Kilde: Dansk Energi

Det bemærkes, at det kun er screening-processen, der er gratis for ansøgeren. De øvrige faser, der kan tage i alt 3-4 år, er brugerbetalte – og skal gennemføres på et tidspunkt, hvor ansøgeren ikke ved, om projektet overhovedet kan godkendes.

Dialogen mellem developerne og netselskaberne er i øvrigt ikke gjort nemmere ved, at der i de sidste to år har været uenighed om indførslen af en producentbetaling, dvs. at vind- og solparkerne skal betale både for tilslutningen samt en efterfølgende, løbende betaling for tilslutningen. Denne betaling, som pt. vurderes af Forsyningstilsynet, skal dække de ekstraomkostninger i nettet, som tilslutningen giver anledning til.

Axcelfuture vurderer, at det er et rigtigt princip, at ejerne af de store VE-anlæg skal dække de ekstra omkostninger til elnettet, som anlæggene medfører. Vi vurderer dog også, at Dansk Energi (nu Green Power Denmark) og Klima- Energi- og Forsyningsministeriet bør overveje, om det er muligt et etablere retningslinjer, der betyder, at netselskaberne hurtigere end i dag kan give besked om vilkårene for tilslutning og iværksætte de fornødne netforstærkninger.

Vi er også opmærksomme på, at flere af de selskaber, der etablerer solcelleparker, har vurderet, at de tilslutningsafgifter til såvel distributions- som transmissionsnettene, som er anmeldt til Forsyningstilsynet, reelt dækker mere end de direkte afledte tilslutningsomkostninger og i øvrigt vil lede til de højeste tilslutningsafgifter for VE-anlæg i Europa. Denne problemstilling bør afklares hurtigst muligt.

Det gælder allerede i dag, at store VE-anlæg kan give anledning til, at netselskaberne kan søge om en forøget indtægtsramme. Der er imidlertid en række netselskaber, som kan komme i klemme ift. at finansiere forstærkninger af elnettet som følge af flere, mindre VE-projekter. Dette problem skyldes, at netselskaberne er underlagt indtægtsrammer og et benchmarkingsystem, som er bagudskuende og derfor ikke kan inddrage aktuelle, endsige kommende udbygninger. Vi er bekendt med, at Forsyningstilsynet pt. er ved at udvikle modeller, som kan tage højde for dette – men at det vil tage flere år at udvikle disse modeller.

Alternativet hertil kunne være en simplere model, der – overgangsvist – tillader nettarifferne at stige i selskaber, der oplever en kraftig vækst i elforbruget. Stigningen skal ikke være varig, idet et større elforbrug på sigt vil give lavere tariffer, idet de løbende omkostninger, herunder til afskrivninger og forrentning, normalt vil stige relativt mindre end elforbruget.

Energinet har gjort os opmærksom på det helt samme problem som distributionsselskaberne har, blot på transmissionsniveauet. Det er i dag vanskeligt for Energinet at lægge netudbygninger, som med stor sandsynlighed kan blive nødvendige inden for få år, sammen med eksisterende projekter for på den måde at mindske antallet af større projekter og undgå, populært sagt, at skulle "grave for mange gange" det samme sted. Derfor vil derfor også være en god ide at give Energinet bedre muligheder for dette¹.

¹ Med mindre Energinet har en særligt god begrundelse, skal man anvende Energistyrelsens fremskrivninger ved vurderingen af behovet for investeringer – men disse fremskrivninger er i sagens natur relativt konservative.

NYE BEFØJELSER TIL KOMMUNERNE?

En del kommuner har ambitioner om at bidrage til VE-udbygningen, og KL har derfor stillet nogle forslag til at fremme VE-udbygningen, jf. boksen nedenfor. Næsten alle større VE-anlæg kræver kommunale godkendelser, og KL's initiativ må derfor hilses velkommen.

Axcelfuture vurderer, at det kan være en god ide at udvide mulighederne for salgsoptioner (forslag 2) og at opstille vindmøller i produktionsskove samt i nogle tilfælde at gentænke forbuddet med at bygge i nærheden af (eller højere end) kirker (forslag 4). KL's forslag 3 svarer til forslaget beskrevet i afsnittet ovenfor. Vi vurderer derimod ikke, at det vil være en god ide, at kommunerne opkøber og eksproprierer jord med henblik på udvikling af VE-projekter (forslag 1).

Vi mener ikke, at udsigten til eller fra kirker bør i urimeligt omfang bør skæmmes af høje vindmøller. Men det kunne være en god ide, at den indsigelsesret, som stifterne i en række tilfælde har, overdrages til Kirkeministeriet.

Godkendelsen af VE-projekter er i dag blandet statslig-kommunal. Nogle VE-projekter kræver statslig godkendelse, andre kommunal godkendelse. Fsva angår kabelføring mv. er kompetencen statslig, hvis bygherren er statslig (fx Energinet), eller hvis et VE-projekt er større end 25 MW. Efter Miljøvurderingsloven har miljøministeren endvidere generelt en kompetence til call-in. Det kunne overvejes generelt at lade flere VE-projekter være statslig kompetence – mod en udvidet hørings- og indsigelsesret fra berørte kommuner.

<p>1. Der mangler fysisk plads</p> <p>Teknologirådet og mange andre aktører påpeger, at der mangler plads til alle de nationale planer, der er for det danske areal. Der er derfor behov for at arealpuslespillet lægges på ny, så vedvarende energi i højere grad placeres på planlagte og udvalgte steder. KL foreslår, at kommunale selskaber skal udvikle områder til vedvarende energiparker. Ved udbud kan projektere så byde ind der, og ikke som nu, hvor det er projekterne, der forhandler, hvor der skal være vedvarende energikilder. På den måde kan kommunerne opkøbe og evt. ekspropriere arealer med henblik på udvikling af energilandskaber, landdistrikter, natur og bosætning.</p>	<p>3. Strategisk tilgang til udbygning af elnettet</p> <p>I dag udvikler Energinet kapaciteten i elnettet på baggrund af vedtagne projekter. Det er en reaktiv flaskehalstilgang først at opføre anlæg og så bagefter skulle vente på at elnettet bygges, så strømmen kan blive anvendt. KL foreslår derfor, at udbygningen baseres på efterspørgsel og tværkommunal planlægning, så der fx gives plads til nye store virksomheder og energianlæg som Power-to-X.</p>
<p>2. Flere økonomiske incitamenter</p> <p>Det skal være muligt at kompensere flere naboer og ekspropriere flere ejendomme, så fx vindmøller og solceller bliver mere attraktivt for borgerne. KL foreslår derfor, at den eksisterende salgsoptionsordning udvides til flere nabohuse. Den eksisterende ordning har vist sig at være utilstrækkelig. Den gælder kun for naboer i afstanden 4-6 gange møllehøjde og 0-200 meter for solceller.</p>	<p>4. Lovgivning spænder ben – kombinér natur og VE</p> <p>Lovgivning spænder i mange tilfælde ben for nye energilandskaber i form af vindmøller, klimaskov og solceller. Derfor foreslår KL en justeret lovgivning i forhold til beskyttelseslinjer, herregårdslandskaber og udsyn fra kirker. Der mangler en samlet afvejning af samfundshensyn i forhold til at nå klimamålene ligesom ved store vejprojekter. Med inspiration fra fx Sverige og Tyskland bør det også være muligt at opstille vindmøller i produktionsskove. Der bør også kunne gives hjemmel til at opføre nye boliger nye steder i landzonen til erstatning for nedrevne huse, der ligger tæt på fx vindmøller og solcelleanlæg.</p>

Kilde: www.kl.dk

BESKATNINGEN AF JORD TIL SOLCELLEPARKER

Den grønne omstilling, og herunder VE-projekterne, bør som udgangspunkt gennemføres så omkostningseffektivt som muligt. Ud over at gavne samfundsøkonomien øger det også sandsynligheden for, at Danmark kan inspirere andre lande. Det kræver, at VE-projekter gennemføres med så få offentlige subsidier som muligt.

Etableringen af solcelleparker støttes ikke, men leder tværtimod til et højere skatteprovenu. Det skyldes, at landbrugsjord, der anvendes til solceller, skifter status til fra landbrugsjord til erhvervsjord, hvilket ca. tredobler den værdi, der skal svares grundskyld af². Hvis hele ejendommen skifter status, stiger grundskyldspromillen også, og det kan så lede til, at grundskylden 10-20-dobles. Reglerne bygger på den – forståelige – logik, at solcelleparker ikke skal begunstiges ift. anden industri- eller energiproduktion. Man kunne dog med større ret lægge vægt på, at stigningen i ejendomsskatter fungerer som en u hensigtsmæssig VE-barriere. Det gælder især, hvis der er tale om lavbundsjorder, som vådlægges. Klimarådet regner med, at en udtagning af 100.000 ha lavbundsjorder vil reducere emissionen af klimagasser med 1,8 mio. tons CO₂e. For hver 1000 ha lavbundsjorder vil der kunne etableres en solcellepark med en kapacitet på ca. 1 GW med en produktion på ca. 1 TWh om året³.

En yderligere barriere for solcelleparker er, at nogle kommunerne tolker Planloven mere restriktivt end andre, hvilket kan afklares med en præcisering i loven af, at klimahensyn bør prioriteres⁴.

En tredje mulighed kan være at se tilslutningsvilkårene beskrevet ovenfor, muligheden for evt. at bevare EU-arealtilkuddene til landbrugsjord og endeligt jordbeskatningen under et – og så på dette grundlag afholde udbudsrunder, hvor projektselskaberne kunne byde på et samlet tilskuds- eller afgiftsbeløb for at gennemføre et givet projekt.

Men det, der måske haster allermest er klarhed over vilkårene, hvilket der ikke er i dag.

VE-ANLÆGSLOVE

Der findes allerede en mulighed for at undgå forsinkende sagsbehandling i klagenævn og styrelser, nemlig når større anlægsprojekter – især på transportområdet – gennemføres ved en anlægslov. Det er fx sket med det aktuelle projekt om Lynetteholmen samt med energijørerne (idet anlægsloven om energijørerne af uransagelige grunde ikke omfatter landdelen). På samme måde kunne Folketinget vedtage en anlægslov for prioriterede VE-projekter.

² [Hvordan påvirker solpaneler din ejendomsskat? | Kromann Reumert](#)

³ Historisk har korrelationen i Danmark mellem elproduktion fra solceller og vindmøller været tæt på nul, dvs. at solcelleparker kan være med til at dække for en del af de timer, hvor det ikke blæser.

⁴ Konkret kunne man præcisere i Planlovens § 11a, stk. 1, at der på lavbundsjorder kan planlægges for vedvarende energianlæg

Sådanne projekter kan alene indbringes for domstolene med påstand om, at EU-reglerne er overtrådt.

Udfordringen ved anvendelsen af VE-anlægslove kan dog være, at miljøvurderingen her er mindre dybtgående end i de fleste VE-projekter, og at den manglende administrative klageadgang i værste fald kan mindske den folkelige opbakning til den grønne omstilling. En VE-anlægslov bør derfor følges op af grundige miljøvurderinger samt en grundig høring og indsigelsesret.

Med en grundig miljøvurdering kunne det give VE-udbygningen et boost, hvis regering og Folketing samlede en række større VE-projekter i en VE-anlægslov. Især i den nuværende situation primo 2022, hvor der er et akut behov for at bidrage til, at hele EU reducerer sin afhængighed af russisk olie og gas, vil det være en god ide.

FINN LAURITZEN, SENIORRÅDGIVER

TLF. 20 44 03 25

FLA@AXCEFUTURE.DK