



## Notat om rammerne for skønsudøvelsen af relevanskriteriet efter VE-lovens § 23, stk. 4, jf. § 22

**Kontor/afdeling**  
Center for vedvarende energi

**Dato**  
30-11-2022

**J nr.** 2022 - 23340

/MSTL

### 1. Indledning og konklusion

Siden maj 2022 er der modtaget et stort antal ansøgninger om forundersøgelsestilladelser under åben-dør-proceduren (ÅD), og der foreligger nu ÅD-ansøgninger om forundersøgelsestilladelse med en samlet kapacitet for i alt ca. 12,6-16 GW.

Ud over potentialet i ÅD er der politisk besluttet udbygning af havvind via udbud, der vil sikre ca. 13 GW<sup>1</sup> totalt frem mod 2030/2033.

Iblandt de modtagne ÅD-ansøgninger, er der 5 ansøgninger, der er atypiske i ÅD-sammenhæng, idet de dels er meget store (over 1 GW), dels ligger langt fra kysten i hhv. Nordsøen eller Østersøen ved Bornholm, hvor der er statslige planer for at udbygge havvind via udbud i omkringliggende områder.

Der er igangsat en analyse i ENS, med henblik på at afklare hvilke konsekvenser det vil have, hvis der ved siden af de statslige planer for udbygning af havvind tillige sker en markant udbygning af havvind via ÅD.

Analysen er endnu ikke afsluttet, men såfremt konklusionen i analysen bliver, at det vil være forbundet med for store konsekvenser for planlagte udbudsprojekter, hvis der gives forundersøgelsestilladelse til en stor mængde ÅD-projekter, men at der dog kan gives tilladelse til nogle projekter, kan det være nødvendigt at prioritere imellem de modtagne ansøgninger. ENS har i særskilt sag opstillet forslag til kriterier, såfremt en prioritering bliver nødvendig.

Sammenfattende kan det således anføres, at den store mængde ÅD-ansøgninger og den betydelige kapacitet, som disse potentielle projekter samlet set har, betyder, at de samlet set kan have en større betydning for overordnede planmæssige hensyn i forhold til den samlede udbygning af havvindmøller. Dette gælder bl.a.

---

<sup>1</sup> De ca. 13 GW dækker over: Energiøen i hhv. Nordsøen og ved Bornholm (begge ca. 3 GW), Thor (ca. 1 GW), Hesselø (ca. 1 GW), ca. 1 GW, jf. FL 2022 samt ca. 4 GW, jf. Klimaaftale om grøn strøm og varme 2022 af 25. juni 2022.

**Energistyrelsen**

Carsten Niebuhrs Gade 43  
1577 København V

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

www.ens.dk

forholdet til de kommende udbud, kumulative påvirkninger af det danske havareal og netudbygningen på land.

Det er derfor nødvendigt at vurdere de ansøgte projekter, såvel individuelt som ud fra samlede og overordnede betragtninger til ovennævnte forhold og hensyn.

Sigtet med nærværende notat er at redegøre for rammerne for skønsudøvelsen ved vurderingen af det såkaldte relevanskriterium, når der træffes afgørelse om forundersøgelse, jf. VE-lovens § 23, stk. 4, jf. § 22. Derudover fremsættes bemærkninger om forholdet til de verserende ÅD ansøgninger om forundersøgelsestilladelse med fokus på havplanens betydning herfor.

Konklusionen er, at der er overladt et bredt skøn til ministeren ved vurderingen af, om et område er relevant for udnyttelse af energi, og at der kan lægges betydelig vægt på overordnede planmæssige hensyn til den samlede havvindsudbygning.

Det fremgår imidlertid ikke klart af forarbejderne til VE-loven, om der med sådanne planmæssige hensyn sigtes bredt til fx generelle energiplanlægningsmæssige hensyn, eller om det skal forstås mere snævert, fx til at være begrænset til fysisk planlægning.

Jo mere udvidet en fortolkning, der anlægges af hvad der menes med ”*overordnede planmæssige hensyn til den samlede havvindsudbygning*”, jo større risiko vil der være forbundet med, at fx et klagenævn eller en domstol vil finde, at rækkevidden har været begrænset til at angå planhensyn i mere snæver forstand, og at der således ikke er givet hjemmel til at inddrage meget brede overordnede planmæssige hensyn. Særligt vil det være forbundet med usikkerhed, i hvilket omfang en henvisning til mere abstrakte planer vil kunne tillægges betydning i en afgørelse om afvisning af en ansøgning om forundersøgelsestilladelse. Sådanne betragtninger kan mere oplagt indgå i overvejelser i havplansregi.

I en eventuel afgørelse om afslag på forundersøgelsestilladelse, vil der derfor skulle fremsættes en konkret vurdering i forhold til projektet med en begrundelse, der konkretiserer (eller tilstrækkeligt dokumenterer), hvorfor et område ikke findes relevant for udnyttelse af energi.

## **2. Baggrund**

### **2.1. Retsgrundlaget**

Hovedparten af de nyere ÅD-ansøgninger er modtaget inden den 1. juli 2022, hvor lov nr. 804 af 7. juni 2022 trådte i kraft. Denne ændringslov til VE-loven indebærer bl.a. en kommunal vetoret samt en afstands begrænsning for ansøgninger om forundersøgelsestilladelse under ÅD-ordningen.



Det følger af ændringslovens § 2, stk. 3, at de nye regler ikke finder anvendelse på ÅD-ansøgninger om forundersøgelsestilladelse, som er indgivet før lovens ikrafttræden. For disse ansøgninger finder de hidtil gældende regler anvendelse.

Det betyder, at hovedparten af de nye ÅD-ansøgninger, herunder de store ansøgninger, der ligger langt fra kysten, skal behandles efter de regler, der gjaldt forud for ovennævnte lovændring.

I den forbindelse skal det bemærkes, at der med ændringen ved lov nr. 804 af 7. juni 2022, blev tilføjet en ny sætning som 2. pkt. til VE-lovens § 22, stk. 7, så der nu direkte af lovtæksten fremgår eksempler på de hensyn, der kan inddrages i vurderingen af relevanskriteriet. Selvom § 22, stk. 7, 2. pkt., således er en nyaffattelse, fremgår det tydeligt af forarbejderne hertil, at der er tale om en præcisering af gældende ret, som ikke medfører ændringer heraf.<sup>2</sup>

Dette er således lagt til grund i nærværende notat, og på den baggrund tager nedenstående afsnit med redegørelse af betingelserne for forundersøgelsestilladelser og rammerne for skønsudøvelsen udgangspunkt i gældende ret før 1. juli 2022.

## 2.2. Betingelserne for forundersøgelsestilladelser efter VE-loven

Betingelserne for at opnå forundersøgelsestilladelse fremgår af VE-lovens § 23, stk. 4, der lyder således:

*§ 23. [...]*

*Stk. 4. Ved ansøgning uden for udbud kan klima-, energi- og forsyningsministeren give tilladelse til forundersøgelser til områder, hvor udnyttelse af energi vurderes relevant, jf. § 22, og ansøgeren skønnes at have den fornødne tekniske og finansielle kapacitet til at gennemføre forundersøgelserne. [...]*

Forud for lov nr. 804 af 7. juni 2022 havde VE-lovens § 22, stk. 7, følgende ordlyd:

*§ 22. [...]*

*Stk. 7. Tilladelse til forundersøgelser gives til områder, hvor klima-, energi- og forsyningsministeren finder, at udnyttelse af energi kan være relevant. Tilladelsen gives som en eneret for et nærmere angivet område og tidsrum.*

En afgørelse om forundersøgelsestilladelse efter VE-lovens § 23, stk. 4, jf. § 22 træffes således på baggrund af en skønsmæssig vurdering af følgende forhold:

---

<sup>2</sup> Lovforslag nr. 138 som fremsat den 23. februar 2022, jf. de specielle bemærkninger til § 1, nr. 15.



- Ansøgers finansielle kapacitet
- Ansøgers tekniske kapacitet
- Områdets relevans for udnyttelse af energi i forhold til det pågældende projekt.

For så vidt angår de to første betingelser, er der tale om en skønsmæssig vurdering af, om ansøger har den tekniske og økonomiske kapacitet til at gennemføre forundersøgelsen. Det er umiddelbart Energistyrelsens vurdering, at alle ansøgere opfylder disse to betingelser, hvorfor de ikke vil blive omtalt yderligere i nærværende notat.

For så vidt angår betingelsen vedr. områdets relevans for udnyttelse af energi, vil det bero på en konkret vurdering af forskellige forhold, hvorvidt et område er relevant for udnyttelse af energi i forhold til det pågældende projekt. Disse forhold og hensyn fremgår af nedenstående afsnit.

### 3. Vurdering

#### 3.1. Vurdering af rammerne for ministerens skøn af relevanskriteriet

Det er Energistyrelsens vurdering, at det følger af ordlyden af VE-lovens § 23, stk. 4, og § 22, stk. 7, at en bygherre ikke har et retskrav på at få tildelt forundersøgelsestilladelse til et projekt, men at forholdet beror på, hvorvidt ministeren finder, at området er relevant for udnyttelse af energi.

I den forbindelse bemærkes, at rammerne for det skøn, som kan udøves ved denne vurdering, er udvidet ved lov nr. 641 af 12. juni 2013, idet der er sket en udvidelse af de kriterier, ministeren kan inddrage i sit skøn efter § 22, stk. 7. Det fremgår af lovbemærkningerne hertil, der er citeret nedenfor med understregning af de mest centrale afsnit:<sup>3</sup>

*"Det foreslås, at klima-, energi- og bygningsministeren får hjemmel til at fastsætte regler om, hvornår udnyttelse af energi kan være relevant.*

*Det følger af § 22, stk. 7, at en tilladelse til udnyttelse af energi på havet kun kan gives til områder, hvor ministeren finder, at udnyttelse af energi kan være relevant. Der er tale om en konkret vurdering. Dette betyder i henhold til gældende ret, at der ikke kan gives tilladelse, hvis etablering af produktionsanlæg på forhånd må anses for udelukket, f.eks. pga. hensyn til miljø, sikkerhed, skibsfart, fiskeri m.v., jf. de specielle bemærkninger til lovforslaget til lov nr. 503 af 17. juni 2008 (lovforslag nr. 108 fremsat 12. marts 2008), som bl.a. affatter § 13, stk. 3, i lov om elforsyning. § 13, stk. 3,*

---

<sup>3</sup> Folketingstidende 20012-13, tillæg A, L 135 som fremsat den 6. februar 2013, jf. de specielle bemærkninger til § 1, nr. 9 og 12.



blev ved lov nr. 1392 af 27. december 2008, overført i uændret form til § 22, stk. 3, i lov om fremme af vedvarende energi og ved lov nr. 276 af 27. marts 2012 rykket til § 22, stk. 7.

Ovennævnte bemærkninger medfører, at der er relativt snævre grænser for det skøn, som ministeren kan udøve ved vurderingen af, om et område er relevant. Det vurderes, at der er behov for, at ministeren får mulighed for at inddrage flere kriterier, når det vurderes, om og i hvilket omfang et område er relevant for udnyttelse af energi. Særligt i forhold havvindmøller er der f.eks. behov for at kunne inddrage mere overordnede planmæssige hensyn i forhold til den samlede udbygning af havvindmøller. Det kan bl.a. ikke udelukkes, at der ud fra et overordnet planhensyn på havet fremover ikke ønskes produktionsvindmøller tæt på kysten, uanset at det ikke i det konkrete tilfælde er udelukket af hensyn til miljø, sikkerhed, skibsfart, fiskeri m.v. Det kan i den forbindelse være nødvendigt at fastsætte generelle regler om, at vindmøller skal placeres i en vis afstand fra kysten, hvorfor dette udtrykkeligt fremgår af forslaget. Det kan eksempelvis heller ikke udelukkes, at der ud fra overordnede planhensyn ikke ønskes møller i vindfattige områder. Herudover vil der også i forbindelse med udbygning efter åben dør skulle kunne tages hensyn til den overordnede netplanlægning. Af hensyn til potentielle ansøgere uden for udbud er det hensigtsmæssigt, at sådanne kriterier i videst muligt omfang fastsættes ved bekendtgørelse, så der ikke ansøges unødigt.

Lovforslagets mulighed for at fastsætte regler om, hvornår udnyttelse af energi kan være relevant, medfører således også en udvidelse af de kriterier, som ministeren kan inddrage i sit skøn efter § 22, stk. 7, og mulighed for at fastsætte regler om mindsteafstande. Dette kan indebære en indskrænkning af adgangen til at opføre havvindmøller uden for udbud, dvs. efter åben dør reglerne. Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget til ændring af § 23, stk. 4.

Efter stk. 11 kan klima-, energi- og bygningsministeren fastsætte regler om forhold omfattet af § 22, stk. 8.”

Det følger af ovenstående citat af forarbejderne til VE-loven, at det har været lovgivers intention at udvide rammerne for skønsudøvelsen, og det fremgår endvidere, at denne udvidelse kan indebære en indskrænkning af adgangen til at opføre havvindmøller uden for udbud.

Det kan bemærkes, at det havde været mere hensigtsmæssigt, dersom bemyndigelsen til at fastsætte regler om ovennævnte forhold (fx om afstand til kysten, størrelse på ÅD-parker m.v.) var udmøntet i en bekendtgørelse. Dette

forhold kan imidlertid ikke føre til, at de pågældende forhold ikke kan inddrages i vurderingen, når der træffes afgørelse om forundersøgelsestilladelse.

På denne baggrund er det vurderingen, at der er overladt et bredt skøn til ministeren, ved vurderingen af om et område er relevant for udnyttelse af energi i forhold til et konkret projekt.<sup>4</sup> Det er derfor ligeledes vurderingen, at der kan lægges betydelig vægt på fx hensyn til den samlede udbygning af havvind, når der skal træffes afgørelse om forundersøgelsestilladelse efter VE-lovens § 22.

Den nærmere afgrænsning af, hvad sådanne ”overordnede planmæssige hensyn til den samlede havvindsudbygning” kan omfatte – hvor langt det kan udstrækkes – fremgår imidlertid ikke klart af forarbejderne.

Det bemærkes, at de eksempler, der gives i forarbejderne, som er citeret ovenfor, kan lede i retning af fysisk planlægning, dvs. forhold vedr. arealanvendelsen og anlæggets fysiske placering og størrelse. Det drejer sig særligt om følgende bemærkninger:

- *Det kan bl.a. ikke udelukkes, at der ud fra et overordnet planhensyn på havet fremover ikke ønskes produktionsvindmøller tæt på kysten, uanset at det ikke i det konkrete tilfælde er udelukket af hensyn til miljø, sikkerhed, skibsfart, fiskeri m.v.*
- *Det kan eksempelvis heller ikke udelukkes, at der ud fra overordnede planhensyn ikke ønskes møller i vindfattede områder.*

Det skal dog omvendt bemærkes, at der her er tale om en eksemplificering, som ikke nødvendigvis kan ophæves til en egentlig regel. Det er derfor ikke sikkert, hvor bredt (eller begrænset) ”overordnede planmæssige hensyn til den samlede havvindsudbygning” skal forstås.

### 3.2. Forholdet til verserende ÅD ansøgninger om forundersøgelsestilladelse

Det er endnu ikke afklaret, hvorledes de verserende ÅD ansøgninger om forundersøgelsestilladelse skal håndteres. Såfremt den videre proces ender med, at der skal gives afslag til nogle ansøgninger, anbefales på baggrund af ovenstående, at begrundelsen konkretiserer (dvs. tilstrækkeligt dokumenterer), hvorfor et område ikke findes relevant for udnyttelse af energi.

Hertil skal det for det første bemærkes, at mulige konsekvenser (ift. såvel miljø, samfundsøkonomi m.v.) fra de ansøgte projekter fortsat er under afklaring.

---

<sup>4</sup> Se hertil også *Analyse af åben dør-ordningen* af 18. marts 2021, s. 16-17.



For det andet skal det bemærkes, at hovedparten af de "nye" ansøgninger angår områder, der ikke er udlagt til vedvarende energi i havplanen.<sup>5</sup> Det betyder, at hovedparten af ansøgningerne ikke har fornødent plangrundlag for at opnå tilladelse.

I den forbindelse gøres opmærksom på, at der gælder et forbud for statslige myndigheder om bl.a. at meddele tilladelse til anlæg eller arealanvendelser, der er i strid med havplanen, jf. § 14, stk. 1, i lov om maritim fysisk planlægning (hjemmelsloven til havplanen), der lyder således:

*§ 14 Bortset fra de i §§ 15 og 16 nævnte tilfælde må statslige og kommunale myndigheder ikke efter anden lovgivning vedtage planer om eller meddele tilladelse m.v. til anlæg eller arealanvendelser, der er i strid med havplanen eller er i strid med et forslag til havplan eller ændringer af havplanen, der er offentliggjort af erhvervsministeren.<sup>6</sup>*

Det betyder, at i hvert fald for de ansøgninger, der angår områder, der ikke er udlagt til vedvarende energi i havplanen, så kræver det forhandling med erhvervsministeren. Indtil nu har Erhvervsministeriet og Søfartsstyrelsen oplyst, at forbuddet ikke er til hinder for, at der meddeles forundersøgelsestilladelse efter VE-lovens § 22, selvom området ikke er udlagt til VE i havplanen. Forholdet er dog fortsat under afklaring, aktuelt i særskilt notat ifm. aktuel udarbejdelse af en række notater til belysning af handlerummet for håndtering af ÅD-ansøgninger.

I den forbindelse bemærkes, at det er et væsentligt mål med havplanlægningen at fremme sameksistensen mellem forskellige relevante aktiviteter og anvendelser under hensyn til natur- og miljøforpligtelser og interesser og bl.a. herved skabe bedre rammebetingelser - herunder større investeringssikkerhed - for de udvalgte sektorer m.v.

Havvind vurderer på den baggrund, at hensyn til bl.a. de igangsatte tiltag og analyser, der skal tilvejebringe et grundigt beslutningsgrundlag for de langsigtede og strategiske politiske beslutninger for udnyttelsen af havarealerne (herunder udbygningen af havvind i Danmark) mest oplagt kan indgå i overvejelser i havplansregi om, hvorvidt der kan gives havplanstillæg til ansøgningerne.

Havvind vil indarbejde bemærkning herom i notat ifm. aktuel udarbejdelse af en række notater til belysning af handlerummet for håndtering af ÅD-ansøgninger.

---

<sup>5</sup> Af de 19 nye ansøgninger ligger 16 i generel anvendelseszone, 2 i zone til råstofvindning og 1 i zone til energiover og vedvarende energi.

<sup>6</sup> Det er ikke nærliggende, at §§ 15 og 16 kan bringes i anvendelse, og det vil i alle tilfælde involvere forhandling med erhvervsministeren.