

22.05.2023

Den grønne omstilling har brug for mere end hurtigere godkendelser

Hurtigere godkendelser er et godt skridt på vejen, men det er ikke hele løsningen på udrulning af vedvarende energi i EU.

Skrevet af

Anders Overvad

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

Mads Jedzini

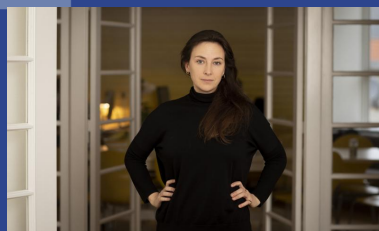
📞 +45 71 74 45 42

✉️ mads@thinkeuropa.dk

Kontakt



Anders Overvad



Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk



Mads Jedzini

📞 +45 71 74 45 42

✉️ mads@thinkeuropa.dk

Hovedkonklusioner

- Den europæiske konkurrenceevne er med den amerikanske Inflation Reduction Act og en europæisk energikrise kommet under pres, og EU-Kommissionen blev derfor i december bedt om et hurtigt modsvar. EU's udspil "Net Zero Industry Act" fra marts vil blandt andet forkorte godkendelsestiderne for opførslen af vedvarende energi.
- Udspillet har flere gode takter, bl.a. etableringen af en "one-stop-shop" for at facilitere processen for virksomhederne. Dog forholder udspillet sig ikke til mange af de regulatoriske, administrative og samfunds- og miljømæssige barrierer, som besværliggør en hurtig udrulning.
- Eksempler fra bl.a. Sverige og Kroatien viser, at lange godkendelsestider ikke nødvendigvis betyder utilstrækkelig udrulning af grøn energi. Problemerne med lange udrulningstider kan også skyldes problemer med forsyningskæder og flaskehalse, som forkortede godkendelsestider ikke kan løse.
- Debatten om gennemførelse af energiprojekter bør derfor ikke kun handle om godkendelsestider, men også om vores ønsker til det, som godkendelsesprocessen skal afdække (såsom miljøpåvirkninger, projektrisici osv.)

Indledning

Det skal være nemmere at få godkendt grønne energiprojekter for at udbygge den vedvarende energi i EU. Et af flere håndtag går på at forkorte de administrative godkendelsesprocesser og reducere den bureaukratiske byrde forbundet med udrulning af grønne projekter. Men afbureaukratisering er ikke nødvendigvis en mirakelkur – og samtidig skal der findes en balance mellem udrulningen af den vedvarende energi og miljø- og forbrugerbeskyttelse. Dette brief går i dybden med debatten om godkendelser.

Et akut problem kræver et hurtigt modsvar

Den europæiske konkurrenceevne er kommet under gevaldigt pres det sidste år. Ved at bruge gasleverancer som et politisk våben har Rusland kastet EU ud i en energikrise, hvilket har styrket EU's ønske om gøre sig fri af afhængigheden af russiske brændsler. EU står derved i en ny energipolitisk virkelighed med højere energipriser, end man har været vant til.

På den anden side af Atlanten har USA kastet sig ind i den grønne omstilling med den amerikanske Inflation Reduction Act, der skal gøre det mere attraktivt at investere i grønne teknologier i USA. Kombinationen af disse to faktorer har presset den europæiske konkurrenceevne, og EU-Kommissionen kom derfor under et stort pres efter topmødet i december for at levere en hurtig løsning på et ekstremt kompliceret problem.

I dette brief zoomer vi ind på en mindre del af EU-Kommissionens samlede modsvar til IRA'ens udfordringer - et normalt underbelyst og for mange mennesker temmelig tørt emne: Debatten om godkendelsestider for energiprojekter.

Her viser analysen, at de redskaber, som Kommissionen har taget op af en i forvejen begrænset værktøjskasse i sin Net Zero Industry Act, ikke nødvendigvis gør den store forskel for udrulning af grøn energi i EU.

Hurtigere tilladelser skal modvirke IRA'en

EU-Kommissionen fremlagde den såkaldte Net Zero Industry Act i marts [1](#). I Net Zero Industry Act definerer EU-Kommissionen otte grønne teknologier, som man særligt vil fremme, herunder sol- og vindenergi. Projekter, der falder under en af disse teknologier, skal i fremtiden have en hurtigere godkendelsesprocedure. Fælles for de otte teknologier er, at de er strategisk vigtige for dekarboniseringen og forsyningssikkerheden i EU. [2](#)

For projekter i disse teknologier stiller Kommissionen forslag om, at den maksimale godkendelsestid skal sænkes til 12 måneder for projekter med en produktionskapacitet på over 1 GW og ni måneder for projekter med under 1 GW. For alle andre typer projekter er godkendelsestiden 18 måneder for projekter med en produktionskapacitet på over 1 GW og 12 måneder for projekter med under 1 GW. Derved ønsker Kommissionen også at nedbringe den generelle godkendelsestid.

Ydermere lægger EU-Kommissionen op til at udvide det såkaldte [Flagship Technical Support Project](#), som yder målrettet hjælp til medlemsstaterne med acceleration af godkendelsesprocesserne.



Flagship Technical Support Project

Flagship Technical Support Project arbejder med tre områder, som kan skræddersys til medlemsstaten.

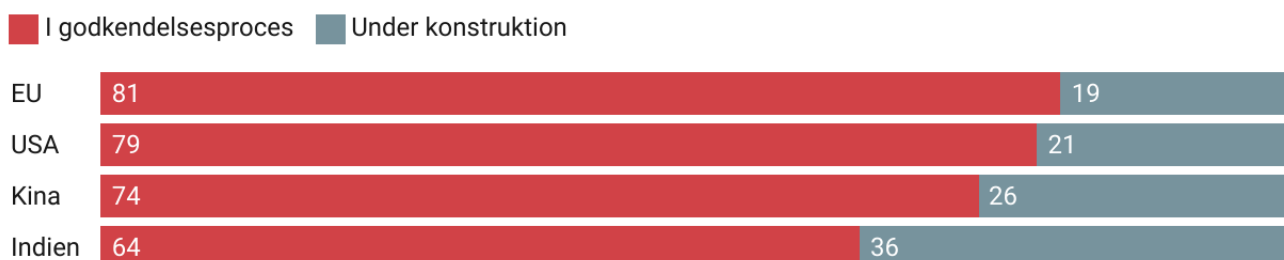
1. **Strømlining af administrative procedurer for godkendelsesprocedurer**, som bl.a. skal forbedre det administrative framework for godkendelsesprocedurer og øge de administrative kapaciteter, skabe digitale one-stop-shops og lave vidensdeling mellem medlemsstaterne.
2. **Facilitering af områdeplanlægning**, som bl.a. skal lave zoneinddelingskort, skabe borgerinddragelse ifm. områdeplanlægning og støtte elnetinfrastrukturen.
3. **Øge offentligt engagement**, bl.a. ved at sikre, at lokalsamfundene kan drage fordel af projekterne. Dette skal nedbringe antallet af klager og retssager, som forsinker processerne.



Netop tempo i godkendelsestider har fået fokus, da flere aktører har påpeget, at tilladelser gives hurtigere i USA.³ Selvom det givetvis er rigtigt, at lange godkendelsestider kan være en hæmsko for EU's konkurrenceevne over for USA, skal man være påpasselig med at overspille forskellene. Tal fra GlobalData viser, at mens 81% af planlagte vindprojekter i EU er under godkendelse, og kun 19% er under konstruktion, er disse tal hhv. 79% og 21% for USA. Det er altså kun marginalt færre vindprojekter i USA, der er fanget i godkendelsesprocessen end i EU.

Mange vindprojekter er fanget i godkendelsesproces

Andelen af vindmølleprojekter fanget i godkendelsesproces og under konstruktion (%)



Grafik: Tænketanken EUROPA • Kilde: EnergyMonitor • Lavet med Datawrapper

Amerikanerne debatterer også internt, om de er for langsomme til at udstede tilladelser – senest har den amerikanske sol- og vindmølleindustri indgået en umage alliance med olielobbyen for presse Kongressen til at give de amerikanske

godkendelsesprocesser en overhaling.[4](#) Derudover er der også i USA flere gamle love, der spænder ben for udrulningen.[5](#)

Dog viser en rundspørge fra Business Europe, at næsten 60 procent af deres medlemmer ser EU's regulatoriske miljø som en konkurrenceforvridende faktor i forhold til andre produktionslokationer, hvorfor problemet bestemt ikke skal negligeres.[6](#)

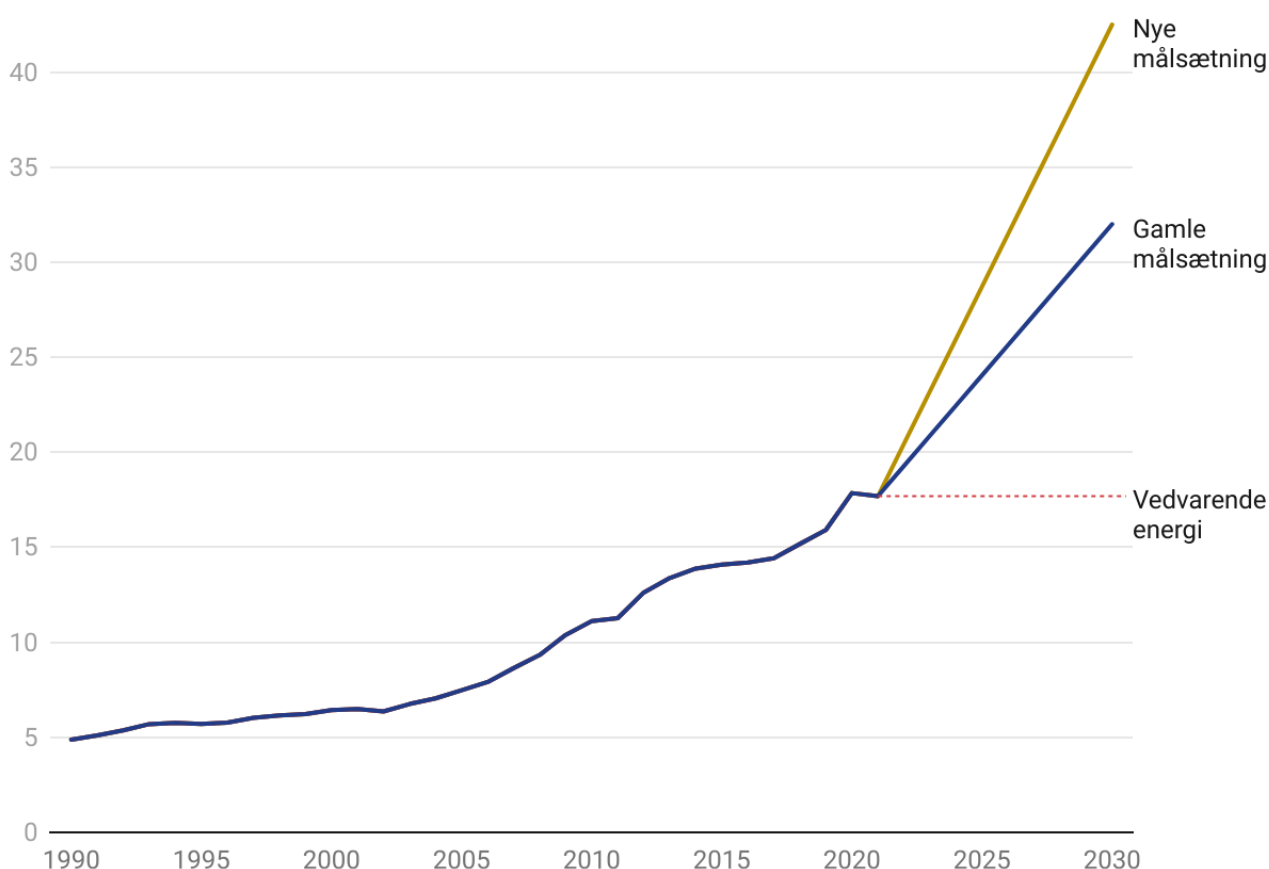
Hurtigere tilladelser skal øge tempoet i den grønne omstilling

Udover at øge konkurrenceevnen vis-à-vis USA skal udspillet også være med til at øge tempoet i den grønne omstilling. Det vil kunne gøre EU uafhængig af russisk energi og medvirke til en overholdelse af Parisaftalens målsætninger.

Et vigtigt værktøj er her udbygningen af en grøn europæiske energiproduktion. Man har derfor i EU vedtaget, at 42,5 pct. af energiforbruget i 2030 skal være dækket af vedvarende energi.⁷ Det er lidt mere end en fordobling af det nuværende niveau, og det vil kræve en væsentlig hastigere udbygning af sol- og vindkapacitet.

EU's målsætninger for andelen af vedvarende energi

Bruttoenergiforbrug (angivet i procent)



Kilde: Tænk tanken EUROPA på baggrund af Eurostat • Lavet med Datawrapper

I øjeblikket går det for langsomt med den grønne omstilling. Fx viser en rapport fra klimatænk tanken Ember, at kun fire ud af 27 EU-lande (Finland, Kroatien, Litauen og

Sverige) har udsigt til at kunne opskalere kapaciteten af vindmøller tilstrækkeligt til at nå de nationale mål.[8](#)

Skal kapaciteten vokse tilstrækkeligt, er det nødvendigt at få godkendt nye projekter hurtigt. Det var et af hovedbudskaberne på Oostende-topmødet den 24. april 2023, hvor energiministre fra ni europæiske lande, herunder Danmark, plæderede for en slankning af godkendelsesprocesserne for grøn energi.[9](#)

De nuværende godkendelsesfrister overskrides

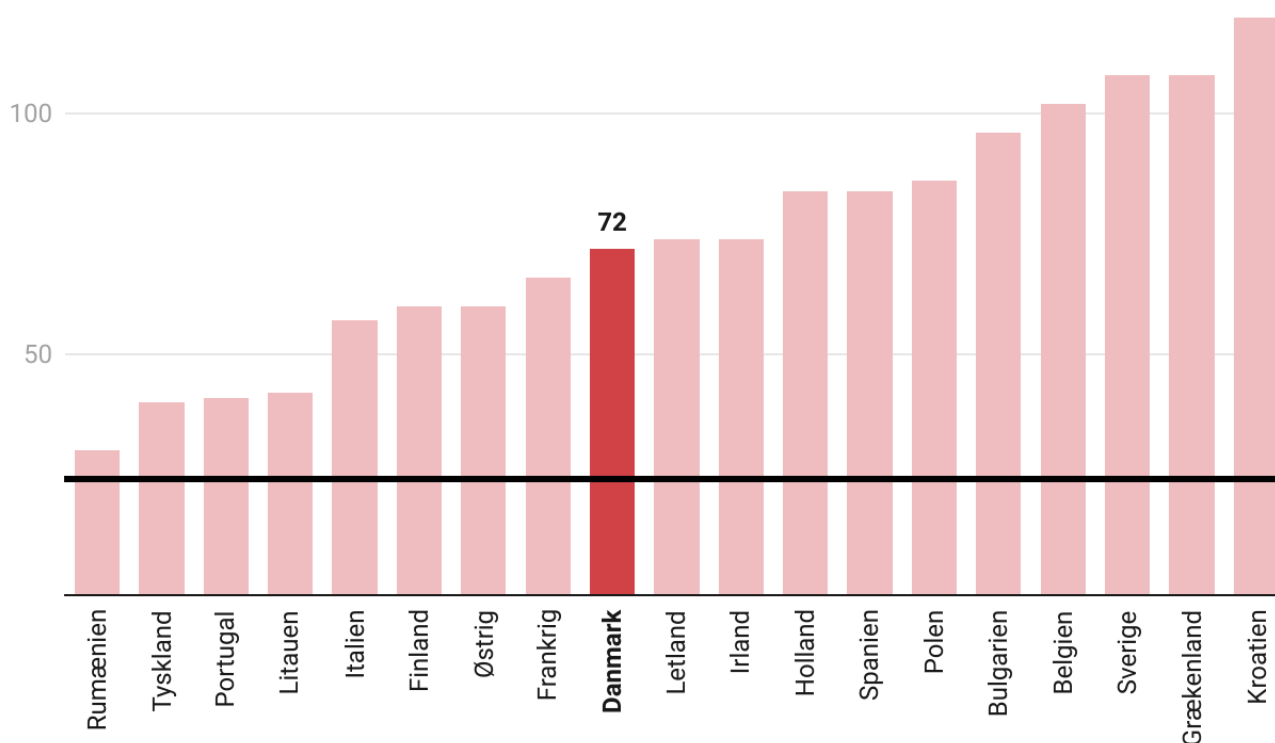
Det kan dog vise sig temmelig vanskeligt at overholde Kommissionens nye forkortede frister. Ovennævnte rapport fra Ember viser også, at EU's nuværende frist for godkendelse af sol- og vindprojekter sjældent bliver overholdt.

Den nuværende frist er 24 måneder for landvindmøller, men rapporten finder, at behandlingstiden i gennemsnit er 74 måneder for landvindmøller i de 19 undersøgte EU-lande. Danmark har i gennemsnit en godkendelsestid på 72 måneder for f.eks. landvindmøller, altså omkring EU-gennemsnittet. Givet de nuværende sagsbehandlingstider virker Kommissionens mål om en samlet godkendelsestid på 12 måneder altså temmelig optimistisk. Man bør dog være opmærksom på, at Kommissionens tidsramme ikke nødvendigvis er sammenlignelig med disse data: Omfanget af tilladelsesprocessen varierer fra medlemsstat til medlemsstat, hvor det er forskelligt, hvilke dele der medtages.

Nedenstående figur viser godkendelsestiden for landvindmølleparker for udvalgte medlemslande:

Medlemslandene har svært ved at leve op til EU's nuværende krav

Godkendelsestid for landvindmøller i EU (angivet i antal uger)



Stregen angiver fristen for godkendelse på 24 uger.

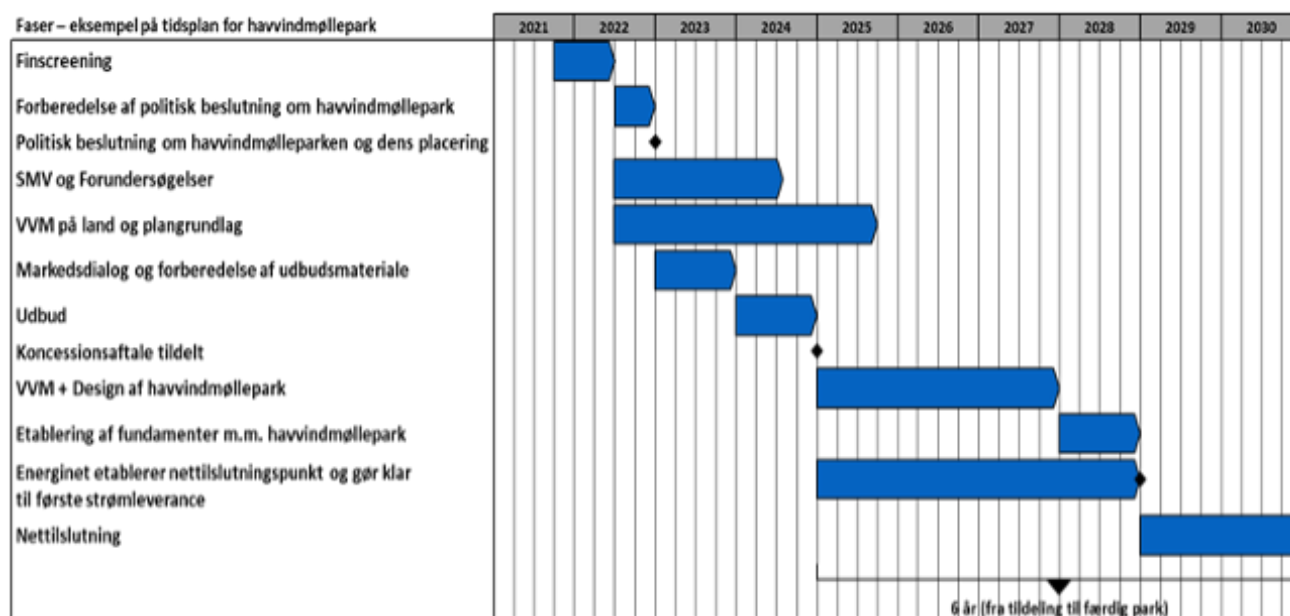
Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Energistyrelsen og tænketanken Ember • Lavet med Datawrapper

Som grafen viser, overskrider alle EU's medlemslande EU's frist for godkendelse, hvilken er angivet ved den sorte streg. Der er også stor forskel på, hvor meget landene overskrider fristen.

Disse lange godkendelsestider skyldes ifølge en rapport fra tænketanken Energy Transitions Commission både regulatoriske, administrative og samfunds- og miljømæssige barrierer.^{[10](#)} Særligt understreges det, at EU's regulering generelt er for kompleks, at landenes administrative kapacitet er for lille, at miljøregulering og arealkrav besværliggør processen, og at der er flaskehalsproblemer i elnettilslutningen.^{[11](#)}

Derudover ligger den konkrete godkendelse og udrulning af vindenergi i medlemslandene, der laver miljøgodkendelser og fx sikrer, at der er tilstrækkelig administrativ kapacitet til at håndtere projektansøgningerne. Derfor kan det også være forskellige godkendelsesprocedurer og barrierer, som virksomhederne møder på tværs af medlemsstaterne.^{[12](#)}

Nedenstående figur viser et stileret gennemførselsforløb for en havvindmøllepark i Danmark:



Som figuren viser, er gennemførselsforløbet et finmasket net af parallelle og sekventielle processer – og processerne varierer ofte mellem medlemsstaterne. Mens Danmark kun kræver tre forskellige tilladelser, stilles der ifølge Energy Transitions Commission i nogle tilfælde krav om op til 20 forskellige tilladelser i nogle medlemslande for at gennemføre et energiprojekt. Hertil kommer, at projekterne i medlemsstaterne typisk også håndteres på forskellige niveauer: Eksempelvis ligger områdeplanlægning oftest på lokalt niveau, hvilket komplicerer billedet yderligere.

Hurtigere godkendelsestider kan ikke gøre det alene

I en ideel verden havde man fra EU-Kommissionens side forsøgt at lave et grundigt eftersyn af de mange EU-love, som kommer i spil ved opførslen af vedvarende energi - f.eks. miljølovgivning. Det var dog ikke tidsmæssigt muligt, da EU-Kommissionen som beskrevet var under et markant tidspres for at præsentere et hurtigt modsvar til IRA'en. Forhåbentlig vil efterårets udspil kunne løse nogle af de omkringliggende problemer.

Fremadrettet bør debatten flytte sig fra hurtigere godkendelser til en mere dybdegående samtale. For afbureaukratisering er heller ikke nødvendigvis nogen mirakelkur, medmindre man tager helt konkret stilling til, hvad det er, der skal kortlægges i godkendelsesprocessen. De nuværende godkendelsesprocesser er

nemlig også udtryk for et politisk ønske om balancering af flere interesser, herunder miljø og forbrugerhensyn.

Den miljøkonsekvensvurdering, som EU-reglerne foreskriver, omfatter såvel biodiversitet og menneskers sundhed som kulturarv og landskab.[13](#)



Miljøkonsekvensvurdering

En miljøkonsekvensvurdering, som er fastlagt i [direktiv 2011/92/EU](#), skal for hvert projekt "påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger" på:

- mennesker, fauna og flora
- jordbund, vand, luft, klima og landskab
- materielle goder og kulturarv
- samspillet mellem ovenstående



Miljøkonsekvensvurderingen skal sikre, at vindprojektet er økologisk, socialt og samfundsmæssigt bæredygtigt. Risikoen ved hastegodkendelser er altså, at vurderingen af projektets påvirkning af miljø og samfund ikke foretages grundigt nok, og at man derfor overser potentielle miljø-, sundheds- eller samfundsrisici.

Omvendt kan det her også diskuteres, om en hurtig administrativ godkendelse automatisk betyder, at miljøvurderingen er forhastet. I Danmark foretages dele af miljøvurderingen parallelt med områdeplanlægningen, som i Danmark ikke er omfattet af EU's definition af "godkendelsestid", fordi den ikke tolkes som projektrettet.

Det er derfor mindst lige så vigtigt at koncentrere sig om accelerationen af de processer, der ligger før den egentlige godkendelsesproces. I den sammenhæng bør det afklares, hvilke dele af godkendelsesprocessen der kan foretages parallelt, og hvilke der kun kan foretages sekventielt. Jo flere processer, der kan forløbe parallelt, jo mere kan den samlede tid for godkendelsesprocessen reduceres.

Der er også noget, der tyder på, at det ikke udelukkende er den administrative godkendelsestid, der er problemet. Som Energy Transitions Commission peger på, er der yderligere udfordringer forbundet med flaskehalsproblemer i elnettilslutningen eller problemer med forsyningskæderne.[14](#) En hurtigere afklaring af fx

miljøspørgsmål vil altså ikke afhjælpe, at elnettet mangler kapacitet eller at udbuddet af komponenter ikke er stabilt.

Samtidig behøver det slet ikke være et problem, hvis fristerne overskrides. F.eks. ligger Sverige og Kroatien helt i top over lande, der overskrider fristen for godkendelse af landvindmøller, men ser samtidig ud til at nå en vindkapacitetsopbygning, der er tilstrækkelig for at nå 2030-målene. Det kan altså være et argument for, at hurtig godkendelse ikke nødvendigvis er det samme som hurtig udrulning, og at en grundig proces kan være med til at skabe sikkerhed omkring projektets gennemførelse, idet flere potentielle risici afdækkes i processen og fejl derved kan undgås.

Man bør desuden huske, at vindprojekter kan være helt forskellige fra hinanden: De kan have forskellig kapacitet, de lokale miljøforhold kan variere, der er forskel i samfundsmæssig opbakning og dermed juridiske udfordringer, og der kan være forskel på rent finansieringsmæssige spørgsmål.

Derfor er det glædeligt, at Kommissionen lægger op til at udvide det såkaldte [Flagship Technical Support Project](#), som yder målrettet hjælp til medlemsstaterne med acceleration af godkendelsesprocesserne.

Tilladelsestider og projektstørrelse er ikke nødvendigvis en hensigtsmæssig kobling

I Kommissionens udspil skal strategiske projekter på over 1 GW behandles på maksimalt 12 måneder, mens projekter mindre end 1 GW skal behandles på mindre end ni måneder. For alle andre typer projekter er godkendelsestiden 18 måneder for projekter med en produktionskapacitet på over 1 GW og 12 måneder for projekter med under 1 GW. Derved forsøger Kommissionen generelt at sænke behandlingstiderne og sætte strategiske projekter foran i køen.

Dette er håndgribeligt, idet tilladelsestider er noget, man kan overvåge, og det vil derfor være nemmere at sikre, at medlemsstaterne overholder de satte tidsfrister. Dog risikerer Kommissionen med koblingen mellem godkendelsestid og produktionskapacitet, at projekter designs med det fokus at få den hurtigste godkendelsesprocedure fremfor den mest optimale produktionskapacitet.

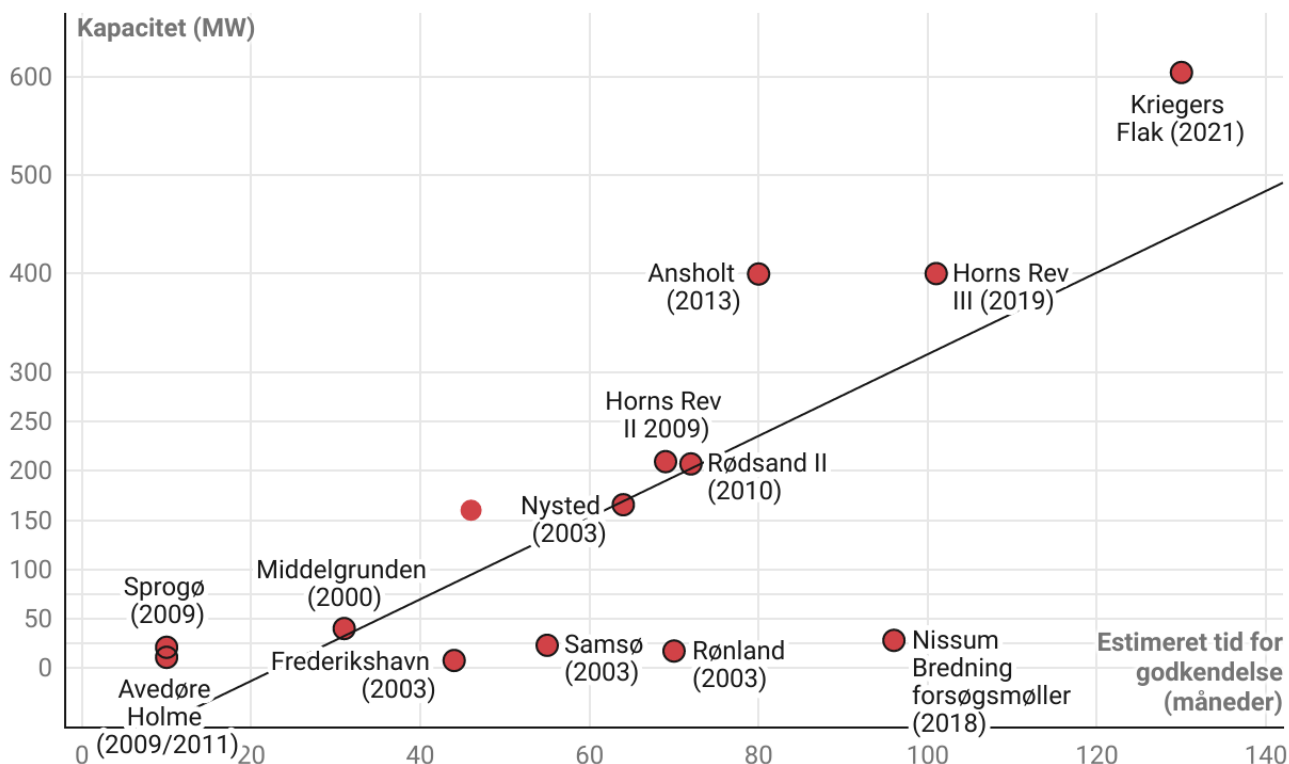
Dertil skal EU-Kommissionens forslag også ses ud fra det perspektiv, at ikke alle lande har lige god praksis. Forslaget indeholder derfor tiltag for at strømline godkendelsesparadigmerne. Det skal ske ved at etablere "one-stop-shop" med kun et nationalt kontaktpunkt. Sådant en ansats kan muligvis godt være funktionel i nogle medlemsstater, hvor vindprojekter løber ind i administrative byrder. I Danmark er sådant en "one-stop-shop" allerede almen praksis, men dette er stadig ikke nok til, at Danmark kan overholde fristerne for godkendelsestider.

Oven i købet kan EU-Kommissionens forslag paradoksalt nok ende med at afføde mere bureaukrati. I Net Zero Industry Act skabes to nye klassifikationer: "Net Zero Manufacturing Projects" og "Net Zero Strategic Projects", som har forskellige fremskyndede godkendelsestider. Derudover, som skildret ovenfor, differentieres der også mellem projekters godkendelsestid afhængig af størrelse. På den måde vil der skulle etableres et antal nye bureaukratiske processer, hvor man vurderer, om et givent projekt hører i den ene eller den anden kategori.

Derudover er koblingen mellem projektstørrelse og tilladelseskrav ikke nødvendigvis lige til. Zoomer vi ind på danske havvindmølleparker, er der ikke nødvendigvis en direkte sammenhæng mellem, hvor stort et projekt er, og hvor længe det tager at godkende, se nedenstående figur:

Sammenhæng mellem godkendelsestid og kapacitet

For danske havvindmølleparker fra politisk aftale til udrulning. Årstallet angiver året for udrulning.



Metodebemærkning: Godkendelsestiden for hver park er estimeret på baggrund af Energistyrelsens godkendelsesrapporter for hver park.

Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: Energistyrelsen • Lavet med Datawrapper

Grafen viser tidsrummet mellem den politiske aftale og parkens elnettilslutning. Som det fremgår af grafen, er der ikke en én-til-én sammenhæng mellem parkens produktionskapacitet og godkendelsestid. Fx har en lille park som Rønland en lige så lang godkendelsestid som den større park Horns Rev II.

Derudover gør Energistyrelsen i et skriftligt svar til Tænk tanken EUROPA opmærksom på, at gennemførelsestiden for den ene vindmøllepark ikke umiddelbart kan sammenlignes med gennemførelsestiden for den anden, da hver park er afhængig af de lokale forhold.

Derfor havde det givetvis været mere hensigtsmæssigt i Kommissionens forslag at arbejde med én enkelt frist uafhængig af størrelse, fordi man derved ville kunne undgå at skabe for mange juridiske kategorier og dermed mere bureaukrati.

En hurtigere udrulning af vedvarende energi kræver et grundigere eftersyn

Net Zero Industry Act indeholder ganske vist flere positive elementer på tilladelsessiden. Men Forslaget behøver ikke at få den store betydning for Danmark, der i forvejen efterlever flere af Kommissionens anbefalinger inden for fx nødretsforordningen, der blev indført med samme formål.[15](#)

Forslaget kan dog stadig være fornuftigt i et europæisk perspektiv, hvor alle medlemslande ikke nødvendigvis efterlever best-practice, og derved kan forslaget være til fordel for flere af Danmarks grønne virksomheder.

Selvom det er gavnligt med et fokus på kortere tilladelsesprocedurer, er der et stort arbejde foran EU-landene med at implementere det. Der vil være behov for mere end blot Net Zero Industry Act, hvilket EU-Kommissionen er bevist om, idet de har annonceret flere tiltag til efteråret.

I den forbindelse vil det være oplagt at skaffe et bedre datagrundlag. I et skriftligt svar til Tænketanken EUROPA skriver generaldirektoratet for energi, at Kommissionen ikke er i besiddelse af et sammenligneligt datasæt for varigheden af godkendelsesprocedurerne for offshore-vindparker i EU-landene, fordi medlemsstaterne har forskellige praksisser for tildeling af godkendelser og gennemførelse af miljøundersøgelser. Reelt er problemets omfang altså ukendt, og det kan derfor være vanskeligt at opfinde en generel løsning på EU-niveau.

Fremadrettet bør debatten altså handle om mere end bare godkendelsestider: Der bør være et større fokus på, hvilke konkrete regulatoriske, administrative, samfundsmæssige og miljømæssige barrierer, der står i vejen for godkendelsen, og hvilke af disse, man ønsker at fjerne - og i givet fald hvordan. Dertil ville det være gavnligt at f.eks. adressere flaskehalsproblemer og forsyningskædeproblematikker.

Det er også vigtigt, at EU fremadrettet ikke får sat nye overambitiøse tidsfrister, men i stedet fokuserer på at overholde de eksisterende. Desuden bør man udlede af eksemplet fra Sverige og Kroatien, at lange godkendelsestider ikke behøver at være et problem: Begge lande ser ud til at udrulle tilstrækkeligt med grøn teknologi, selvom de langt overskrider EU's frister.

1ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1665

2ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1666

3Se fx windeurope.org/policy/topics/permitting/ eller www.energy-transitions.org/publications/planning-and-permitting/#download-form

4www.ft.com/content/adf4d72c-9c7b-46a5-960f-70a700072721

5theconversation.com/us-approves-its-first-big-offshore-wind-farm-near-marthas-vineyard-its-a-breakthrough-for-the-industry-160747

62023-03-21_reform_barometer_2023.pdf (business europe.eu)

7www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/30/council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-renewable-energy-directive/

8ember-climate.org/insights/research/europes-race-for-wind-and-solar/#supporting-material-downloads

9kefm.dk/Media/638179241345565422/Declaration%20ENERGY_FINAL_21042023.pdf

10www.energy-transitions.org/publications/planning-and-permitting/#download-form

11Se fx windeurope.org/policy/topics/permitting/, www.energy-transitions.org/publications/planning-and-permitting/#download-form og ember-climate.org/insights/research/europes-race-for-wind-and-solar/#supporting-material-downloads

12op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/434f1e57-a349-4f62-82dc-bf4f3acb4bea, s. 2-4

13mst.dk/natur-vand/miljoevurdering/om-miljoevurderinger/

14www.energy-transitions.org/publications/planning-and-permitting/#download-form

15veprojekter.dk/noedretsforordningen