

Zienswijze NWEA Wijziging wet windenergie op zee

Geachte heer Wiebes,

Namens haar leden in de windenergie op zee industrie dankt NWEA u voor de geboden mogelijkheid mee te denken over het toekomstbestendig maken van de Wet windenergie op zee (hierna: Wet WOZ). Als sector onderschrijven wij de noodzaak daartoe gezien het onverwacht grote succes van wind op zee dat nu al heeft geleid tot subsidievrije biedingen.

Intensivering uitrol wind op zee

De windsector is positief over het uitbreiden van de mogelijke tendersystemen zodat jaarlijks het best passende systeem kan worden ingezet. Dit maakt het regulatorisch kader voor de beoogde uitrol van windenergie op zee robuuster. Dit is van belang gelet op de omvangrijke en cruciale bijdrage die van windenergie op zee wordt gevraagd voor het halen van de CO₂-reductie doelstellingen. De Energieagenda voorziet in een intensivering van de uitrol van windenergie op zee vanaf 2023 met 1 GW/jr. Met 2 GW/jr zou in 2030 18,5 GW opgesteld vermogen een extra reductie van ca. 23 Mton CO₂ per jaar kunnen realiseren. In het komende klimaatakkoord zullen voor het daadwerkelijk kunnen realiseren van de bijdrage van windenergie op zee de volgende principes moeten worden verankerd:

- **Markt:** Verdere elektrificatie van sectoren als vervoer, industrie en de gebouwde omgeving. Afnemers die kunnen inspelen op aanbod van elektriciteit.
- **Net:** Het versterken van het elektriciteitsnetwerk (op land en zee) voor de aansluiting én het verder transporteren van alle stroom.
- **Zekerheid:** Er moet een systeem zijn waardoor marktpartijen voldoende mate van zekerheid hebben zodat zij hun investering terug kunnen verdienen.

Hoewel de eerste drie tenders succesvol zijn geweest in het verlagen van de kosten en zelfs hebben geresulteerd in subsidievrije biedingen, wil NWEA waken voor de veronderstelling dat nieuwe windparken geen vorm van inkomstenbescherming meer nodig hebben. Door de voorziene toename van hernieuwbare (wind)energie kan een neerwaartse prijsdruk het perspectief van een verantwoorde business case voor windparken op zee negatief beïnvloeden. Daarnaast is de elektriciteitsmarkt nog steeds erg gevoelig voor politieke besluitvorming. Dit heeft een groot effect op de elektriciteitsprijzen en is door ontwikkelaars niet te beïnvloeden. Het is daarom van groot belang om bij de keuze van het juiste tendersysteem rekening te houden met de verwachte marktcondities wat betreft de kosten van de bouw en exploitatie van windparken op zee (kostenkant) én de verwachtingen van de elektriciteitsprijzen (inkomstenkant). Dit betekent dat er maatregelen moeten komen om de onzekerheid aan de inkomstenkant afdoende te kunnen wegnemen.

Bovenal een goed stimuleringsbeleid van de vraag naar elektriciteit

De elektriciteitsmarkten zijn vandaag niet "af", omdat ze niet de gewenste waarde geven aan bijvoorbeeld CO₂-reductie. De beleidsmaatregel die we vandaag kennen om deze prikkel te geven voor duurzame energie – subsidie – is een model waar men vanaf wil stappen naarmate de kostprijs voor duurzame energie lager wordt. Daarvoor zijn ETS-hervorming, interconnectie, regionale markten en opslag/vraagsturing (zoals gestimuleerde elektrificatie van de industrie) nodig welke moeten worden vastgelegd in Europese en

nationale beleidskaders. Deze kaders zijn momenteel nog erg onzeker. Bovendien moeten technologieën voor grootschalige opslag nog verder ontwikkeld worden. Dit zorgt ervoor dat de lange termijn projectie van de elektriciteitsprijs (en de windprofielprijs) enorm onzeker is, zoals ook heel duidelijk blijkt uit de verschillen in prijsverwachtingen in de Nationale Energie Verkenning (NEV) van de afgelopen twee jaar.

Het is de verantwoordelijkheid van de overheid hierin een pro-actieve rol te nemen, zowel nationaal als internationaal door sterk sturend beleid, ook op vraagontwikkeling.

Bovenal pleit NWEA dus voor een effectief vraaggericht stimuleringsbeleid. Dit zorgt als eerste voor zoveel mogelijk zekerheid over een afdoend prijsniveau. Juist het stimuleren van de vraag naar hernieuwbare energie zal een business case voor windenergie op zee verbeteren, veel meer dan de keuze voor een bepaald tendersysteem, bijvoorbeeld een veiling.

Meer tendersystemen nodig voor een betere borging van het publieke belang

Kernpunt van het (succes van het) huidige wind op zee beleid is dat de markt verantwoordelijk is voor de kostenreductie en de overheid verantwoordelijk voor het geven van zekerheid aan de markt. Dit doet zij door lange termijn vooruitzichten te geven via een routekaart en zekerheid van inkomsten via een subsidiesysteem dan wel verder vormgeven van de vraag in de energietransitie.

De voorliggende wijziging van de Wet WOZ maakt het mogelijk om te kiezen voor andere tendersystemen. De minister zegt met dit wetsvoorstel de publieke belangen van zekerheid van bouw en CO₂-reductie na te streven en een robuust wetgevingskader voor de toekomst neer te leggen.

De keuze voor een tendersysteem is sterk afhankelijk van de dan geldende marktomstandigheden en het vraaggericht stimuleringsbeleid van de overheid. De tendersystemen die de overheid nu toevoegt (veiling of vergelijkende toets met financieel bod) leggen het prijsrisico echter volledig bij de markt en verwachten tegelijk dat de markt nog eens extra geld toelegt via een bod in de veiling. Dit staat in onze ogen haaks op de publieke belangen van zekerheid van bouw en CO₂-reductie. De sector ziet een groot risico dat door een dergelijk systeem windparken uiteindelijk niet gerealiseerd worden als de lange termijn elektriciteitsprijzen toch minder positief blijken te zijn, dan wel na de bouw stil gezet worden wanneer de elektriciteitsprijs niet meer dekkend is voor de operationele kosten.

Door in dit wetsvoorstel alleen een veiling en een vergelijkende toets met financieel bod als nieuwe tendersystemen toe te voegen, ziet de sector in onvoldoende mate het publieke belang van zekerheid van bouw geborgd. Dit komt mede omdat beleid rondom vraagontwikkeling in dit wetsvoorstel niet aan de orde komt. De sector constateert dat met dit wetsvoorstel alleen dan de publieke belangen gediend worden als de versterking van de Wet WOZ voldoende keuzemogelijkheden borgt die meer rekening houden met de onzekerheid op de elektriciteitsmarkt én vooral ook als er een afdoende effectief vraaggericht stimuleringsbeleid wordt gekoppeld aan de uitgifte van de kavels op zee.

Daarom pleit NWEA voor een robuust wettelijk kader dat alle alternatieven voor een tendersysteem mogelijk maakt. Deze systemen moeten kunnen omgaan met alle mogelijke marktomstandigheden, zodat de overstap van een subsidiesysteem naar een systeem waarbij het prijsrisico volledig in de markt ligt meer geleidelijk verloopt. NWEA pleit daarom voor het toevoegen van de volgende opties aan de Wet WOZ:

1. Contract for Difference: dit systeem geeft partijen de mogelijkheid te bieden op basis van de kostprijs voor een windmolenpark waarbij de verschillen met de marktprijs door de overheid worden betaald dan wel gekregen. Is de marktprijs lager dan ontvang de bidder subsidie (downside), is de marktprijs hoger dan betaalt de bidder de overheid terug (upside).

2. Een veilingssysteem met een gegarandeerde minimumprijs: de overheid krijgt een vergoeding via de veiling en de ontwikkelaar krijgt bij lage marktprijzen het verschil tussen de marktprijs en de minimumprijs vergoed. Dit systeem legt het prijsrisico voor een deel bij de overheid en zorgt er daarmee voor dat de sector de zekerheid heeft van een (minimum) inkomen. Tegelijk wordt een deel van de waarde van de bouw van het windpark via het bod in de veiling teruggeven aan de maatschappij/overheid.

Groot voordeel van beide systemen is dat de prikkel tot kostprijsreductie groot blijft en de zekerheid dat er gebouwd wordt groot is.

Vergelijkende toets met financieel bod

De combinatie vergelijkende toets met financieel bod wordt nu wat onderbelicht. Graag zien wij deze combinatie duidelijker terug in het wetsvoorstel als mogelijke optie. Het belang van deze optie is dat door middel van dit tendersysteem er meer nadruk op kwaliteit gelegd kan worden. Zo kunnen kwalitatieve criteria op gebieden als ecologie, innovatie en medegebruik meegenomen worden. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de producten die de overheid tendert, ligt bij diezelfde overheid.

Combinatie veilen en SDE+

De combinatie veilen en SDE+ zal in de praktijk niet goed werken, bieders gaan niet indienen op SDE als er indicatie is van veilen. Hiermee wordt een bied strategie onnodig complex en deze optie is daarmee geen realistische hybride tussenoplossing. Voor ontwikkelaar is het all-in of all-out: enige revenu zekerheid of volledige blootstelling aan de markt.

Een heldere omschrijving van het product: stuur op prijs en kwaliteit

Een heldere product omschrijving van wat er geveild gaat worden is nodig. Het wetsvoorstel omschrijft wel hoe een systeem van veilen eruit komt te zien maar laat verder buiten beschouwing wat er precies geveild gaat worden. Duidelijke criteria over kavelgrootte, locatie, aantal kavels, bankgaranties, compensatieregelingen en dergelijke wordt niet gegeven.

Ook additionele criteria voor de kwaliteit van het windparkontwerp en de uitvoering zouden in dit wetsvoorstel opgenomen moeten worden. Alleen sturen op prijs zal de belangrijke maatschappelijke taak en waarde die windenergie op zee moet innemen, in steeds grotere volumes en in nauw samenspel met andere gebruiksfuncties op de Noordzee, niet ten goede komen.

Gezien de maatschappelijke belangen zou het veilen van het product "windpark op zee" dan ook niet steeds vergeleken moeten worden met etherfrequenties in de telecom, maar veel eerder met de noodzaak en waarde van grote infrastructurele projecten. Hierin zijn ook kwaliteitscriteria minstens net zo bepalend als prijs en daarmee kostenreductie. Scherper neerzetten van kwaliteitscriteria in de Wet WOZ is daarvoor cruciaal, zodat deze voor alle tenderroutes zouden moeten gelden.

Daarnaast dient de situatie dat veiling of vergelijkende toets tenders niet tot biedingen leiden voorkomen te worden. Belangrijk hierbij is duidelijkheid over het geldende sanctieregime. Het wetsvoorstel voorziet hier nu 'per definitie' in, maar laat in het midden hoe dit regime eruit komt te zien. Niet alleen de hoogte van een waarborgsom of bankgarantie, maar ook de vraag óf een waarborgsom of bankgarantie wel een geschikt instrument is, moeten worden beoordeeld. Een sanctieregime achteraf kan bijvoorbeeld achterwege blijven wanneer er aan de voorkant strenge inhoudelijke kwaliteitseisen worden opgelegd (prekwalificatie in combinatie met strenge inhoudelijke toetsingscriteria). Dit voorkomt speculatieve en onvoldoende onderbouwde biedingen. Het opnemen van een pre-kwalificatie fase in de procedure, geeft de overheid vertrouwen dat de bieders het windpark daadwerkelijk kunnen realiseren. NWEA stelt voor om in het wetsvoorstel op te nemen dat er altijd een strikte pre-kwalificatie voorafgaand aan elke tender wordt opgenomen.

Een helder afwegingskader voor het te kiezen tendersysteem

Daarnaast pleit NWEA voor een helder afwegingskader om te komen tot een keuze voor het, onder de dan geldende marktomstandigheden, beste tendersysteem. Hierbij hoort een zorgvuldig en transparant proces, dat de minister samen met de sector doorloopt om de keuze te maken voor een tendersysteem. Het wetvoorstel laat open hoe de minister tot een keuze komt voor een tendersysteem en welke criteria deze keuze mede bepalen. NWEA verzoekt de minister met klem de sector in deze keuze een rol te geven door de sector te consulteren en daarnaast in de uitwerking van dit systeem in lagere regelgeving (hoe moet de sector dan geconsulteerd worden) de sector nadrukkelijk te betrekken.

Meer zekerheid door borging op een hoger wetgevingsniveau

Juist met zoveel afhankelijkheden in lagere wetgeving zou het goed zijn als er al in wetsvoorstel meer duidelijkheid komt. Er worden nu erg veel beslissingen en details doorgeschoven naar ministeriele regelingen (en niet naar een AMvB). Zoals bv de opleveringstermijn (Art 14.1.d), de beslissing welke procedure wordt gevolgd (Art 14a.2) en de beoordelingscriteria bij een vergelijkende toets (Art.24). Het aantal variabelen dat ieder jaar kan wijzigen neemt daarmee toe en dat maakt dat ontwikkelaars steeds later kunnen besluiten of een tender interessant is of niet en daarmee is het ook voor EZK onvoorspelbaarder of er (voldoende) animo is in de markt voor een tender. NWEA pleit voor een evenwichtigere verdeling tussen keuzes die fundamenteeler en dus minder flexibel zijn (in een AmvB) en minder fundamenteel en flexibel zijn aan te passen (MR). Daarom zou in wetsvoorstel opgenomen moeten worden dat MR's inzake WOZ ook ter consultatie aan de markt worden voorgelegd.

Eén van de redenen dat het huidige wind op zee beleid zo succesvol was, was dat de overheid en sector samen dit systeem hebben uitgedacht. We vragen u deze werkwijze ook nu weer toe te passen.

Verder pleiten wij als NWEA voor redelijke termijnen tussen publicatie regels en openen van de tender (liefst minimaal 6 maanden). Zodoende kan er naast de flexibiliteit in de Wet WOZ door een divers aantal tendersystemen, ook voldoende zekerheid en voorbereidingstijd gegeven worden aan de marktpartijen.

Verduidelijkende vragen

NWEA zou aanvullend nog graag een aantal andere zaken verduidelijkt zien in het wetsvoorstel;

1. **Verlenging vergunning** (art 15, lid 2): Het introduceren van een mogelijkheid om bij wijziging van het kavelbesluit de vergunning met een periode van 10 jaar te verlengen, ondersteunen we van harte. Dit vraagt wel om een duidelijke omschrijving van de procedure voor verlenging. Kan de vergunninghouder hier op elk moment om verzoeken, en welke criteria gelden daarvoor? Kunnen de vergunningen voor windprojecten niet al bij voorbaat worden vastgesteld op een langere termijn? Geldt de mogelijkheid ook voor bestaande projecten onder de Wet WOZ?
2. **Rol minister(ie) van Financiën** (Art 14a, lid 2): hoe wordt geborgd dat er voldoende financieel budget (tijdig) beschikbaar is, indien er door veranderende omstandigheden subsidie/ondersteuning nodig blijkt te zijn voor realisatie van een windpark? Op welke punten wordt de minister van Financiën geraadpleegd en welke mogelijkheden heeft deze om invloed uit te oefenen op de te volgen procedure voor verlening van de vergunning?
3. **Definitie 'Aanvraag'** (art 14a, lid 3 en 4): Wat is de definitie van een aanvraag? Wordt hier in verschillende procedures ook een verschillende invulling aan gegeven? Hoe wordt voorkomen dat de aanvrager dubbele administraties moeten aanleveren voor een gebundelde aanvraag?

4. **Timing:** kan in de Wet WOZ een bepaling worden opgenomen dat de keuze bij MR voor een specifieke procedure ter verlening van een vergunning, tijdig kenbaar wordt gemaakt aan marktpartijen? Met andere woorden: uiterlijk x aantal weken voordat een procedure van start gaat?
5. **Besluitvorming minister over te volgen procedure:** welke overwegingen spelen een rol bij de keuze voor een specifieke procedure? De criteria daartoe kunnen in de Wet WOZ worden opgenomen maar ten minste zou moeten worden opgenomen dat er een afwegingskader wordt opgesteld en dat dit wordt uitgewerkt in een AMvB.
6. **Besluitvormingstermijn minister** (Art 21, 25, 25c, 25f): kan hier een eensluidende bepaling worden opgenomen?
7. **Mogelijkheden om met dalende subsidie om te gaan** (§2.3.2): in hoeverre strookt de stelling dat combinatie van een heffing en ondersteuning niet gecombineerd kan worden, aangezien er nu al een heffing plaatsvindt voor windparken binnen de 12-mijlszone?
8. **Gelijktijdig doorlopen procedures** (§2.3.7): hoe maakt de minister de keuze voor verlening van vergunning bij gelijktijdig doorlopen van verschillende procedures? Hoe verloopt de rangschikking bij een combinatie tussen procedures voor subsidie en veilen, of vergelijkende toets en veilen bijvoorbeeld?
9. **Betalingstermijn voor veilen** – in MvT staat terecht dat het mogelijk zou moeten zijn om de betaling van het bepaalde veilingsbedrag in de tijd vooruit te schuiven zodat het kan samenlopen met de inkomstenstroom van windpark. Waarom wordt dit dan gecapt tot max paar jaar na ingebruikname? Maak dan ook mogelijk dat de betaling over de eerste 15 jaar van windpark verspreid zou kunnen worden, gezien de lange doorlooptijd van de vergunningverstrekking.
10. **Doel opbrengst veilinggelden.** Mocht de overheid ervoor kiezen een veiling uit te schrijven, wat wordt er dan gedaan met de opbrengsten van de veiling? Dit blijkt nu niet uit het wetsvoorstel. NWEA pleit er voor om deze opbrengsten in elk geval blijvend in te zetten voor de windenergie sector zodat de er kostenreducties gerealiseerd kunnen blijven worden en windenergie op zee een goedkoop alternatief blijft. Meer specifiek zou dit ingezet kunnen worden om innovaties in de windenergiesector aan te jagen.