

Vergaderjaar 2014–2015

34 058

Regels omtrent windenergie op zee (Wet windenergie op zee)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN¹

Vastgesteld 6 mei 2015

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij realiseren zich dat met dit wetsvoorstel een begin wordt gemaakt met de uitrol van windmolenparken op zee, waarbij zij nog enkele kanttekeningen willen plaatsen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarbij nog een aantal vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat als doel heeft de opwekking van windenergie op zee te bevorderen. Hiervoor wordt een integraal wettelijk stelsel geboden voor de aanwijzing van geschikte locaties voor windparken op zee en de uitgifte van vergunningen voor de bouw en exploitatie van deze windparken. De fractieleden hebben nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD) (*voorzitter*), Terpstra (CDA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA) (*vice-voorzitter*), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Gerkens (SP), Koning (PvdA)

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering de procedure en de planning met betrekking tot de realisatie van de windmolenparken op zee (nogmaals) te duiden, aangezien met dit wetsvoorstel een begin wordt gemaakt met de uitrol van deze parken. Opgemerkt zij dat de fractieleden er geen bezwaar tegen hebben wanneer (voorbereidings)procedures worden gestroomlijnd en versneld.

De efficiëncydoelstelling van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie wordt substantieel verondersteld. Kan de regering dit kwantificeren in tijd en geld?

Wanneer door dit wetsvoorstel kostenbesparingen worden gerealiseerd, hebben die dan vervolgens effect op de (hoogte van) SDE+-subsidie bestemd voor windenergie op zee?

Het realiseren van windmolenparken op zee is een omvangrijke, complexe en tijdrovende operatie. Blijkbaar zodanig dat versnelling noodzakelijk is om de voortgang in ontwikkeling van de techniek van de installaties bij te kunnen houden. Welke zekerheid heeft de regering dat bij realisatie van deze parken de dan toegepaste technologie niet al verouderd is en dat de thans in ontwikkeling zijnde nieuwe vormen van duurzame energieopwekking windmolenparken overbodig maken?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Algemeen

Het onderhavig wetsontwerp is een uitvloeisel van het energieakkoord, dat de regering in 2013 met een groot aantal partijen sloot. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie de beoordeling van de regering van de actuele stand van zaken van het energieakkoord. Naar zij begrijpen, zal binnenkort een nationale energieverkenning 2015 verschijnen: wanneer is die te verwachten?

Richt het energieakkoord zich op de middellange termijn, inmiddels is de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) op verzoek van de regering een verkenning gestart naar de mogelijkheden en noodzakelijke maatregelen om tot een volledig duurzame energieopwekking per 2050 te komen. Wanneer verwacht de regering dit advies te ontvangen en openbaar te maken?

In een eerste reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer² heeft de Minister van EZ laten weten dat hij eerst medio 2016 het ingezette beleid evalueert, en zo nodig met beleidswijzigingen of aanvullende maatregelen komt. Het is de vraag of het logisch is dat nu met onderhavig wetsvoorstel nieuw beleid op gang wordt gebracht, terwijl een aantal evaluaties nog niet beschikbaar is, en andere evaluaties, waaronder die van de Rekenkamer, een beleidswijziging lijken te indiceren. Graag ontvangen de fractieleden een reactie van de regering. Zij zouden graag reeds nu willen vernemen in hoeverre vaststaat dat de met het onderhavig wetsvoorstel beoogde investeringen ook nu nog passend zijn in zowel de strategie voor de middellange als lange termijn. Zou het niet verstandiger zijn om de evaluaties te bezien, en op basis daarvan te beslissen in hoeverre het beleid aanpassing behoeft, en pas daarna

² *Stimulering van duurzame energieproductie (SDE+). Haalbaarheid en betaalbaarheid van de beleidsdoelen.* Algemene Rekenkamer, april 2015.

wetgeving op gang te brengen? De leden van de CDA-fractie vernemen hierover graag de opvatting van de regering.

Internationaal perspectief

In het buitenland, met name in Duitsland en Denemarken, is de afgelopen jaren al de nodige ervaring met de ontwikkeling en de realisatie van windparken opgedaan. Ook in België (Vlaanderen) zijn windparken op zee gerealiseerd. Welke lessen zijn daaruit getrokken voor de Nederlandse plannen? In hoeverre is het in genoemde landen de afgelopen jaren mogelijk gebleken via technologische vernieuwing de kosten te beperken? Hoe verhouden zich in deze landen de markt- en de kostprijs per eenheid, en welke verwachtingen heeft men daar over de ontwikkeling van beide? Wanneer zal winning van energie uit wind op zee in deze landen rendabel zijn?

Welke impact hebben de Duitse besluiten om af te zien van energieopwekking door middel van kernenergie op de ontwikkelingen in de markt voor elektriciteit, en daarmee ook op de perspectieven voor windenergie op zee in Nederland? In hoeverre is op dit gebied sprake van Europees beleid of afstemming? Als dat er in beperkte mate is, zou dat niet verder ontwikkeld moeten worden? Welke rol ziet de regering in dit opzicht voor de Europese Unie weggelegd?

Risico's

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie welke zekerheid er is dat het beoogde volume aan opwekkingscapaciteit op zee wordt gerealiseerd. Verwacht de regering dat er voldoende belangstelling is om de beoogde tien windparken te realiseren? Kan de regering daarop ingaan?

Welke zekerheid heeft de overheid dat een exploitant na afloop van de vergunningstermijn het windpark amoveert? Hoe wordt veiliggesteld dat de exploitanten hun verplichtingen nakomen? Worden daarvoor garanties gevraagd?

Wat is voorzien voor de gevallen waarin de exploitant tijdens de exploitatie in financiële of andere problemen komt en de exploitatie staakt, of niet in staat is aan zijn verplichtingen aan het einde van de exploitatietermijn te voldoen? Welke risico's loopt de Staat in het kader van exploitatie en toekomstige verwijdering van windparken op zee?

Hoe denkt de regering te voorkomen dat vergunningen verleend worden aan partijen die weliswaar een aantrekkelijke propositie doen, maar uiteindelijk niet in staat blijken aan de verwachtingen te voldoen? Welke lessen zijn in dit opzicht getrokken uit de ervaring met het aanbesteden van de Hogesnelheidslijn (HSL) in het verleden?

Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat er gebeurt als het verschil tussen de kostprijs en de marktprijs per KWH zo groot is, dat de beschikbare subsidiebudgetten niet meer toereikend zijn om dat verschil te overbruggen. Het subsidiebudget is weliswaar gemaximeerd, begrijpen zij, maar wat gebeurt er als exploitanten het verschil tussen markt- en kostprijs niet meer volledig gecompenseerd krijgen? Hoe wordt voorkomen dat de exploitatie van de windparken in zo'n situatie stil valt? Welke risico's loopt de rijksoverheid (of een andere overheid)?

Toekomstige ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie willen ook graag weten waar de regering nog substantiële, kostenbesparende technologische innovaties bij de opwekking van windenergie op zee verwacht: is er nog voldoende ruimte voor forse innovaties in deze technologie? Kan de regering toelichten op welke concrete maatregelen de 10% kostenreductie die met de aanleg van het net op zee naar verwachting van de regering wordt gerealiseerd, is gebaseerd? Is hier sprake van versobering of van daadwerkelijke optimalisatie met behoud van kwaliteit? Voorts vernemen zij graag hoe in de kavelbesluiten en de daaraan verbonden voorwaarden adequaat rekening kan worden gehouden met toekomstige technologische innovaties. Die zijn naar hun aard niet altijd van tevoren te voorspellen, en de vraag is dan hoeveel ruimte de voorwaarden van het kavelbesluit laten. Ook is denkbaar dat gedurende de looptijd van een kavelbesluit en vergunning nieuwe technologie beschikbaar komt die nog kan worden toegepast in een gerealiseerd windpark. Kunnen in dat geval de voorwaarden worden aangepast?

Overige aspecten wetsvoorstel

De aanwijzing van kavels in het zicht van de kust is bezwaarlijk vanuit oogpunt van de belangen van recreatie en toerisme, en vanuit het belang van aanwonenden. Kan de regering aangeven hoe deze belangen worden gewogen? Is er voorzien in overleg met de betrokken gemeenten en met belanghebbenden? Is het denkbaar dat er bij voorkeur kavels buiten de territoriale zee in de exclusieve economische zone (EEZ) worden aangewezen? Zijn locaties en kavels binnen de territoriale zee denkbaar die zo liggen dat zij vanuit bewoonde of voor toerisme belangrijke kustgebieden niet te zien zijn? Graag vernemen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering. Hoe beoordeelt de regering het recente signaal van de kustgemeenten, dat de realisatie van windparken die vanaf de kust zichtbaar zijn, een substantiële terugloop in het toerisme kan betekenen? De leden van de CDA-fractie zien ook graag een reactie van de regering op de alternatieven die deze gemeenten hebben gepresenteerd. Ook vernemen deze leden graag hoe het staat met de analyses die in de motie-Van Veldhoven/Mulder³ zijn gevraagd.

De rankingprocedure die in artikel 24 van het onderhavige wetsvoorstel wordt beschreven, is alleen van toepassing voor aanvragen waarvoor geen subsidie wordt gevraagd. Welke regels kent de SDE+-regeling voor ranking? Waarom worden deze regels niet, en die voor aanvragen zonder subsidie wel in de wet vastgelegd?

De mogelijkheid om reeds gemaakte kosten in de toekomst achteraf in tarieven te verwerken, is opmerkelijk: kan de regering toelichten welke wettelijke basis zij hiervoor ziet?

Besteding collectieve middelen

Windparken kunnen bij de huidige marktomstandigheden alleen met overheidssubsidie tot stand komen. In de Kamerstukken wordt een bedrag van 18 miljard als gereserveerd voor subsidies genoemd⁴: is dat nog steeds het voor dit doel gereserveerde bedrag? Deze grote bedragen roepen de vraag op of sprake is van een doelmatige besteding van overheidsgeld. Kan de regering aangeven welke aannames (onder meer kostprijs en marktprijs per KWH, gerealiseerd volume), en niet alleen in

³ Kamerstukken II, 2014/15, 34 058, 30.

⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 34 058, 6, p. 3.

totaliteit, maar ook per jaar gefaseerd, aan de huidige meerjarenraming van de subsidiebudgetten ten grondslag liggen? Is er een voldoende gedetailleerde meerjarige business case voor wind op zee uitgewerkt, en zo ja, is die voor de leden van de Eerste Kamer beschikbaar, en wat zijn de belangrijkste uitkomsten? Welke marges hanteert de regering in haar becijferingen en meerjarige verwachtingen voor de productie en de markt per KWH. En kan de regering aangeven wat op dit moment de bijdrage uit overheidsmiddelen per KWH is, voor verschillende duurzaam opgewekte vormen van elektriciteit, zoals uit zon, wind, water of biomassa? De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke duurzame bron het meest kosteneffectief is in termen van de verhouding tussen geïnvesteerde euro's en opgewekte duurzame energie. In dit kader vragen zij zich ook af welk rendement euro's hebben die worden geïnvesteerd in diverse maatregelen gericht op het beperken van energieverbruik.

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd naar de verwachte werkgelegenheidseffecten van investeren in windenergie, en de inzet van grote bedragen aan collectieve middelen daarbij. Kan ook worden gezegd hoe die zich verhouden tot de werkgelegenheidseffecten bij andere vormen van duurzame energieopwekking, en bij een andere inzet van subsidiemiddelen, bijvoorbeeld voor grootschalige isolatie van woningen (te beginnen in Groningen, in combinatie met het aardbevingsproof maken van huizen)?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Het wetsvoorstel integreert omgevingsrechtelijke toestemmingen die voor de bouw van windparken nodig zijn in het kavelbesluit. Onderdeel van deze integratie is dat de beoordeling van de gevolgen van de bouw en exploitatie van een windpark voor Natura 2000-gebieden geplaatst wordt in het kader van de voorbereiding van het kavelbesluit. Hierbij wordt gekozen om delen van de Flora- en faunawet buiten toepassing te stellen. Dit gaat onder andere om een verbod op handelingen die leiden tot het niet-opzettelijk doden, verwonden of bemachtigen van dieren, behorende tot beschermde inheemse diersoorten. De fractieleden vragen waarom gekozen is om delen van de Flora- en faunawet buiten toepassing te stellen. Zijn natuurbelangen door deze wet genoeg gewaarborgd tegen wezenlijke schade?

De hervormingen in dit wetsvoorstel hebben als doel om de opwekking van windenergie te stimuleren. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er alleen kavelbesluiten worden genomen als de verwachting is dat er ook subsidie beschikbaar is om de windparken ook daadwerkelijk op die kavel te realiseren of wanneer de verwachting is dat de windparken ook zonder subsidie op die kavel gerealiseerd kunnen worden.⁵ Het is de fractieleden onduidelijk op basis van welke informatie deze inschatting wordt gemaakt. Zij zouden graag opheldering zien op dit punt.

Hoewel de D66-fractieleden de voordelen van windenergie onderkennen, zien zij ook kans op het gebied van andere energievormen, bijvoorbeeld getijdenenergie. Ziet de regering mogelijkheden om in de toekomst de aangewezen kaders ook voor andere vormen van energieopwekking te gebruiken of eventueel nieuwe kaders aan te wijzen ter exploitatie van andere energievormen? Is er ook een indicatie hoe kosten en opbrengsten van andere energievormen zich verhouden tot windenergie?

Tot slot: in de motie-Van Veldhoven/Agnes-Mulder⁶ is gevraagd naar nader onderzoek naar de economische gevolgen van windmolens binnen

⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 34 058, 3, p. 28–29.

⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 34 058, 30.

de 12-mijlszone voor kustgemeenten. Dit met het oog op bijvoorbeeld de toeristische waarde van badplaatsen. De fractieleden vragen of er al een concreet plan is voor dit onderzoek en wanneer de regering verwacht dat het onderzoek afgerond is.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 29 mei 2015.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kneppers-Heijnert

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Boer