

Vergaderjaar 2018–2019

35 092

Wijziging van de Wet windenergie op zee (ondersteunen opgave windenergie op zee)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 19 juni 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. Graag ga ik hieronder in op de gestelde vragen.

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag van het voorliggende wetsvoorstel. Hierover hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag van het voorliggende wetsvoorstel. Hierover hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie bedanken de regering voor de nota naar aanleiding van het verslag. Zij hebben nog enkele nadere vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hier nog enkele vervolgvragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag van het voorliggende wetsvoorstel.

1. Aanleiding en doel wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering aangeeft dat een vertraging van de behandeling van dit wetsvoorstel betekent dat voordelen, te weten de zekerheid van het bouwen van het windpark, pas later kunnen worden toegepast. Kan de regering aangeven in hoeverre dit wetsvoorstel voorziet in het inbouwen van zekerheden rondom de bouw van windparken ten opzichte van het systeem van Contract for Difference (CfD)?

Het wetsvoorstel verplicht het stellen van een waarborgsom of bankgarantie. Deze eis wordt gesteld omdat er anders geen consequenties zijn verbonden aan het niet realiseren van het windpark als de vergunning is verleend. Deze zekerheden zijn ook gevraagd voor de vergunningen die met de procedure met subsidie zijn verleend: daarbij werd in de subsidie-uitvoeringsovereenkomst de eis gesteld tot het stellen van een bankgarantie. Net zoals het verlenen van SDE+ geen garantie geeft dat de subsidieontvanger het windpark realiseert, zal ook het verlenen van een subsidie in de vorm van «contract for difference» die garantie niet geven. Het stellen van een financiële zekerheid is daarom een noodzakelijke eis die ongeacht de toe te passen procedure van vergunningverlening, die bepaalt wie het windpark mag bouwen en exploiteren, opgelegd zal moeten worden. Tijdige behandeling van het wetsvoorstel maakt het mogelijk om de bankgarantie bij de eerstvolgende tender ongeacht de gekozen procedure in te zetten.

Deze leden merken op dat de regering in zijn beantwoording daarnaast aangeeft dat een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de doelstellingen voor uitrol van windenergie op zee gehaald worden tegen zo laag mogelijk maatschappelijke kosten. Overwegende dat de hogere financieringskosten voor bedrijven die een veilingprocedure met zich meebrengt, worden doorberekend aan consumenten, kan de regering toelichten hoe dit wetsvoorstel de ruimte biedt om de uitrol van windenergie te realiseren tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten?

De prijs die producenten voor de verkoop van elektriciteit ontvangen wordt in hoge mate bepaald door vraag en aanbod op de markt; die markt is een Noord-Europese markt waarbij een individuele producent de prijs niet kan beïnvloeden. In het geval een veiling wordt toegepast zullen de financieringskosten in mindering worden gebracht op het bod dat geboden wordt. Producenten die een bieding willen doen zullen bij de hoogte van hun bod rekening (moeten) houden met prijs die zij op de markt kunnen ontvangen. Een bedrag bieden dat boven de draagkracht ligt zou een zeer risicovol besluit van een partij zijn.

In de nota naar aanleiding van het verslag lezen de leden van de VVD-fractie dat de totale kosten voor dit netwerk op zee voor de gehele afschrijvingsperiode zijn berekend op 4 miljard euro, waarvan circa 2 miljard euro investeringskosten. Deze leden lezen dat deze kosten zijn berekend door netbeheerder TenneT. Kan de regering aangeven of er een partij is die deze berekeningen controleert?

De genoemde bedragen betreffen de kosten van het net op zee voor de windparken die tot en met 2023 gebouwd en in gebruik genomen worden. De aandeelhouder van TenneT (de Minister van Financiën) moet investeringen van meer dan € 200 miljoen goedkeuren en heeft daarmee een controlerende taak ten aanzien van de investeringen die door de netbeheerder van het net op zee worden gedaan. Daarnaast worden de toegestane inkomsten van de netbeheerder van het net op zee geregu-

leerd door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). ACM stelt jaarlijks de toegestane inkomsten van TenneT vast en toetst daarbij de door TenneT aangeleverde kostenopgaven. Daarbij kijkt ACM ook naar de doelmatigheid van de gemaakte kosten voor investeringen. In een eerder stadium heb ik de kosteninschatting van TenneT laten valideren door DNV-GL (Kamerstuk 33 561, nr. 21). Ook heeft de Algemene Rekenkamer recent gekeken naar de kosten van windenergie op zee, waaronder het net op zee (Kamerstuk 33 561, nrs. 43 en 45).

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie of er door het plaatsen van meer windmolens op zee ook kosten moeten worden gemaakt voor de verzwaring van het net op land. Zij willen daarbij graag weten wat de extra kosten van het verzwaren van het net op land bedragen. Dienen de kosten van het verzwaren van het net op land ook te worden toegerekend aan de kosten van de windparken op zee?

Voor de geplande windparken op zee hoeft het net op land niet extra te worden aangepast of verzwaard. De benodigde aanpassingen of uitbreidingen van de bestaande TenneT-stations nabij de kust waarop de windparken worden aangesloten vormen onderdeel van de kosten van het net op zee en zijn dus meegerekend in de kosten van het net op zee. Er is geen sprake van verzwaring of uitbreiding van bestaande hoogspanningsverbindingen op land als gevolg van de komst van windparken op zee. Bij de verkenning van de aanlanding van de aansluitingen van de windparken die tussen 2023 en 2030 gebouwd en in gebruik worden genomen was het vermijden van investeringen in het hoogspanningsnet op land juist een randvoorwaarde. Om die reden worden die aansluitingen verspreid over de diverse TenneT-stations nabij de kust. Daarmee wordt congestie op het hoogspanningsnet op land vermeden, en daarmee de noodzaak voor netverzwaringen op land. Ik heb u hierover geïnformeerd in mijn brief over de voortgang van de routekaart windenergie op zee van 5 april 2019 (Kamerstuk 33 561, nr. 48).

De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft niettemin de verplichting om de capaciteit van zijn net af te stemmen op de gevraagde transportcapaciteit. De kosten hiervan worden verrekend in het transporttarief en niet op individuele basis in rekening gebracht bij een specifieke eindafnemer. Producenten betalen sowieso geen transporttarief. Het is ook lastig om deze kosten toe te rekenen aan bepaalde producenten of eindafnemers: de belasting van het net, en daarmee de gewenste transportcapaciteit, is een optelsom van de gevraagde transportcapaciteit van alle aangesloten producenten en eindafnemers, en is niet toe rekenen aan een bepaalde producent of eindafnemer.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken ten aanzien van het akkoord voor de Noordzee en het Noordzeetransitiefonds. Deze leden vragen hoe het gezamenlijk onderzoek met de sector naar de verdere ontwikkeling van wind op zee eruit ziet, welke verwachtingen de regering daarvan heeft en hoe dit onderzoek ingezet gaat worden.

Het Overleg Fysieke Leefomgeving is verzocht om medio 2019 met stakeholders en Rijk tot een Noordzeeakkoord te komen, met daarin gedragen keuzes en afspraken voor beleid die de opgaven voor visserij, natuur en windenergie concreet in balans brengen. Het beleid zelf staat niet in de Wet windenergie op zee en wordt ook niet door deze wet bepaald. Het wetsvoorstel geeft mij de instrumenten om de gedragen keuzes en afspraken voor beleid uit het Noordzeeakkoord uit te (blijven) voeren. Op 5 april 2019 heb ik u per brief geïnformeerd over de voortgang van de routekaart windenergie op zee 2030 (Kamerstuk 33 561, nr. 48), waarmee ik uitvoering geef aan de afspraken in het regeerakkoord over de bijdrage van windenergie op zee aan de vermindering van de

CO₂-uitstoot. Met deze routekaart verwacht ik ook de bijdrage van 49 TWh uit het ontwerp van het Klimaatakkoord geheel te kunnen invullen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat voor de bevordering van draagvlak het goed zou zijn dat inwoners in de vorm van bijvoorbeeld dorpsmolens op zee kunnen deelnemen aan windenergie op zee projecten, zoals volksvertegenwoordigers uit Friesland bepleiten. In hoeverre wordt deelname door inwoners op deze wijze meegewogen in de huidige tender, zo vragen deze leden. Zo ja, op welke wijze?

In de recent gesloten tender zonder subsidie (Kamerstuk 33 561, nr. 47) op basis van de Regeling vergunningverlening windenergie op zee kavels III en IV Hollandse Kust (zuid) is deelname door inwoners geen rangschikkingscriterium. In deze tenderregeling zijn vooraf de criteria waarop de aanvragen worden beoordeeld uiteengezet en toegelicht. Het is niet mogelijk om dit aspect alsnog mee te laten wegen bij de beoordeling van de aanvragen. Dan zouden de spelregels veranderen tijdens de wedstrijd. Aanvragers moet wel voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in het kavelbesluit, waaronder een inspanningsverplichting voor een bijdrage aan de lokale en regionale economie. Deelname door inwoners kan een van de bijdrages aan de lokale en regionale economie zijn.

Daarnaast vragen zij of de regering bereid is draagvlak door participatie te bevorderen door met een ministeriële regeling te komen waarmee het mogelijk wordt om bij de weging van de inschrijvingen dit positief mee te kunnen wegen.

Per tender zal een afweging worden gemaakt over de wijze waarop de vergunning verleend wordt. Indien wordt gekozen voor een procedure van een vergelijkende toets (al dan niet met financieel bod), kan bepaald worden of deelname door inwoners een rangschikkingscriterium is. Met het wetsvoorstel is hiervoor meer maatwerk mogelijk. Ik wil niet op de stoel van marktpartijen gaan zitten door gedeeltelijke financiering door middel van burgerparticipatie verplicht te stellen in toekomstige tenders of hiervoor bij een vergelijkende toets meer punten toe te laten kennen. Ik constateer uit de mediaberichten dat bij de recente tender voor Hollandse Kust (zuid) een van de aanvragers al uit eigen beweging gebruik wil maken van burgerparticipatie. Dat sterkt mij in de overtuiging dat marktpartijen en burgerparticipatiefondsen in beginsel in staat moeten worden geacht om vrijwillig, zonder overheidsingrijpen, tot afspraken te komen.

De leden van de CDA-fractie verwachten dat voor de lange termijn het belangrijk is dat met de elektriciteit opgewekt door windparken op zee waterstof opgewekt gaat worden. Welke mogelijkheden ziet de regering om deze wenselijke ontwikkeling mee te wegen in de weging van de tenderinschrijvingen? In hoeverre zou dat tot andere afwegingen kunnen leiden wanneer ook verder dan 2030 wordt gekeken bij de keuze voor bijvoorbeeld een kunstmatig eiland?

Ik verwijs ook naar het antwoord op de vorige vraag. Indien het wetsvoorstel tot wet verheven wordt, is bij de keuze voor de procedure van een vergelijkende toets (al dan niet met financieel bod), de bijdrage aan de energievoorziening een vast en altijd geldend rangschikkingscriterium. Het produceren van waterstof met de elektriciteit die wordt opgewekt door windparken op zee zou als bijdrage aan de energievoorziening gezien kunnen worden.

Ik onderschrijf de noodzaak van voldoende vraag naar elektriciteit van windparken op zee voor een verdere doorgroei daarvan. In mijn brief over de routekaart windenergie op zee 2030 van maart 2018 (Kamerstuk 33 561, nr. 42) geef ik aan dat omzetting naar waterstof ter vervanging van fossiele brand- en grondstoffen in de industrie daarbij een belangrijke rol kan spelen. Ik zie ook andere mogelijkheden die kunnen zorgen voor voldoende vraag naar de elektriciteit van windparken op zee tegen een aanvaardbare prijs, zoals het afsluiten van langjarige afnamecontracten (zogenaamde PPA's) of hedging, niet benadelen of uitsluiten. Ik zal de productie van waterstof dus ook in die context bezien.

Voor eventuele grootschalige windparken ver weg op zee na 2030 is de productie en het transport van waterstof op zee mogelijk een aantrekkelijk alternatief voor een elektriciteitsnet op zee. De aanleg van een kunstmatig eiland om de waterstofproductie te accommoderen is dan wellicht te overwegen. De toekomstige windparken in windenergiegebied IJmuiden Ver, waarvoor ik een kunstmatig eiland heb overwogen, moeten in 2030 al volledig in gebruik zijn om te voldoen aan de afspraken in het regeerakkoord en het ontwerp van het Klimaatakkoord. Dat kan alleen op tijd als deze via een net op zee verbonden worden met het hoogspanningsnet op land. De productie van waterstof via elektrolyse staat nog in de kinderschoenen en dient eerst te worden opgeschaald en tegen concurrerende kosten beschikbaar te komen. Naar de huidige verwachtingen zal dat niet voor 2030 het geval zijn. Die opschaling zal bovendien naar verwachting worden gerealiseerd in elektrolyse-installaties op land omdat dat nu eenmaal goedkoper is dan het bouwen van installaties op zee. Ik zie kunstmatige eilanden waarop de elektriciteit van windparken wordt omgezet naar waterstof dus echt als een (nader te onderzoeken) mogelijkheid voor eventuele windparken ver weg op zee die (ver) na 2030 in gebruik komen.

Deze leden zien dit wetsvoorstel als een wetsvoorstel voor de korte termijn. Overweegt de regering een wetsvoorstel voor de middellange en lange termijn in te dienen, omdat de onzekerheden dan waarschijnlijk groter zullen zijn en er dan ook serieus gekeken kan worden naar andere vormen van tenderen?

Het wetsvoorstel voorziet in diverse manieren van tenderen en is daarmee toekomstbestendig voor zowel de periode zoals nu dat er geen subsidie nodig is, als eventueel in de toekomst als mocht blijken dat het laatste deel van de routekaart 2030 niet gerealiseerd kan worden zonder subsidie. Het wetsvoorstel biedt met de vier vormen van tenderen in het voorgestelde artikel 14a, de flexibiliteit om met de onzekerheden in de toekomst om te gaan en per tender een keuze te maken voor een geschikte wijze van tenderen. Met de voorgestelde wijzigingen in de definities en artikel 3, kan de Wet windenergie op zee in de (verre) toekomst ook omgaan met andere energiedragers dan elektriciteit.

De leden van de D66-fractie vragen de regering naar aanleiding van de antwoorden op een CfD of zij bereid is in gezamenlijkheid met de sector een vergelijking te maken tussen de verschillende tendersystemen, waarbij maatschappelijke kosten een belangrijke voorwaarde is.

De uitslag van de tweede tender in december 2016 (Kamerstuk 33 561, nr. 38) is voor mij aanleiding geweest om na te gaan denken over de voorstellen zoals verwoord in het huidige wetsvoorstel. Na subsidieeloze biedingen in Duitsland in april 2017 ben ik sinds de zomer van 2017 met de windsector in gesprek over de voor- en nadelen van de verschillende tendersystemen. Deze vergelijkingen zijn dus al samen met de sector gemaakt. De verschillen tussen de tendersystemen zijn bekend. Ik heb

alleen als Minister de plicht een bredere afweging te maken dan enkel het belang van de windsector. Zo zal ik voorafgaand aan iedere tender de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee onderzoeken om de zekerheid van realisatie van de windparken te vergroten. Ik zal uw Kamer mede op basis hiervan telkens informeren over de vormgeving van de eerstvolgende tender. Het wetsvoorstel geeft mij meer en betere instrumenten voor een tender zonder subsidie, waar de huidige situatie om vraagt. Dit betreft bijvoorbeeld de bankgarantie om de bouw van het windpark zekerder te stellen en de mogelijkheid om de vergunning te verlengen waardoor de onzekerheid over voldoende inkomsten substantieel daalt.

Deze leden vragen of de regering bereid is verlenging van vergunning, wat volgens de sector een verlaging tot kosten kan leiden, te overwegen en nogmaals te verkennen in samenwerking met de sector. Zo nee, waarom niet?

Op de Noordzee vinden vele activiteiten plaats. Een langdurige claim op een locatie voor windenergie op zee betekent dat die locatie voor andere doeleinden beperkt of niet kan worden gebruikt. In windparken is, vanwege veiligheidsredenen, slechts een beperkt aantal activiteiten gelijktijdig mogelijk. Dat betekent dat een goede afweging moet worden gemaakt tussen de betrokken belangen bij de keuze voor de duur waarvoor een vergunning voor windenergie op zee wordt verleend. Bij een vergunningsduur van veertig jaar kan een kostenreductie worden behaald en misschien nog wel belangrijker, wordt zekerder dat er voldoende inkomsten komen om de gemaakte kosten terug te verdienen. Deze extra inkomsten moeten worden afgewogen tegen de andere doeleinden waarvoor de locatie in die langere periode niet kan worden gebruikt. Deze afweging valt niet op voorhand uit in het voordeel van de windparken. Ook is de stand van techniek, die steeds wijzigt, van belang bij het vaststellen van de vergunningsduur. Daarnaast wil ik er op wijzen dat een lange vergunningsduur op termijn ook tot extra kosten kan leiden, omdat de windparken dan minder snel meegroeien met de stand der techniek van dat moment. Hierdoor kan het voorkomen dat er per saldo meer vierkante kilometers aan windparken nodig zijn dan nodig zou zijn geweest als innovaties en nieuwe opwektechnieken eerder hun intrede hadden kunnen doen. Als dit wetsvoorstel niet tot wet wordt verheven blijft het bij de huidige maximaal dertig jaar. Om toch aan de wens van de sector tegemoet te komen, is de optie tot verlenging met tien jaar in het wetsvoorstel opgenomen.

Een zekere voorspelbaarheid en zekerheid van de elektriciteitsprijs voor windenergie op zee, is wenselijk voor de business case. Kan de regering verder toelichten welke rol zij hierin kan spelen, gezien de verwachte groei aan windparken die allemaal op hetzelfde tijdstip, wanneer de omstandigheden het positiefst zijn, zullen leveren? Ziet de regering een risico op «kannibalisatie»? Zo ja, hoe kan deze wetswijziging hiermee om gaan?

Het is zowel in het belang van de ontwikkelaars, als in het belang van de samenleving om te zorgen dat de business case voor windparken op zee rendabel is, ook voor de lange termijn en in principe zonder subsidie. Dit is nodig om de benodigde uitrol van windenergie op zee te kunnen realiseren en de klimaatdoelen te halen. Zowel de tender vorig jaar als de tender van dit jaar hebben meerdere inschrijvingen opgeleverd (Kamerstuk 33 561, nrs. 41 en 47). Ik leid daar uit af dat het voor meerdere partijen aantrekkelijk is om onder de huidige condities windparken op de Nederlandse Noordzee te ontwikkelen zonder subsidie.

Het is van belang dat de ontwikkeling van windenergie op zee ook in de toekomst aantrekkelijk blijft. In het ontwerp van het Klimaatakkoord is daarom met de sector afgesproken dat elke vijf jaar onderzocht wordt of de aanpak en het instrumentarium nog toereikend is om de benodigde uitrol voor het behalen van de klimaatdoelen te kunnen realiseren. Dit onderzoek is inmiddels gestart om, in samenwerking met de sector, in kaart te brengen welke risico's er zijn met betrekking tot de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee op de lange termijn. De uitkomsten hiervan zullen rond de zomer beschikbaar komen.

Ik zie een risico op «kannibalisatie» als er op de lange termijn als het waait meer aanbod van elektriciteit is dan vraag. Met «contract for difference» zouden we op kosten van de burger dan het aanbod blijven vergroten, waardoor de inkomsten uit marktprijzen nog verder dalen en het probleem nog groter wordt. De oplossing zit aan de vraagkant. We moeten zorgen dat de vraag voldoende is en zorgt voor een redelijke prijs voor elektriciteit uit windenergie op zee. Prijsrisico's hebben altijd bij marktpartijen gelegen. Dat is niet nieuw voor de markt.

De sector staat niet stil, er zijn inmiddels technologische innovaties in voorbereiding waar sprake is van een andere vorm windmolen, waarbij mogelijk zelfs geen sprake zal zijn van een benodigde mast. Hoe houdt deze wet ruimte voor dergelijke innovaties die mogelijk een ander ruimtegebruik zullen kennen, zo vragen de leden van de D66-fractie?

De Wet windenergie op zee en het onderhavige wetsvoorstel schrijven geen technieken voor. De randvoorwaarden die aan een windpark worden gesteld worden per windpark opgenomen in een kavelbesluit. Bij de voorbereiding van een kavelbesluit wordt gekeken naar de stand van de techniek en de voorschriften worden daarop aangepast. Eerder werden al drijvende windmolens toegestaan en voor nieuwe kavelbesluiten wordt mogelijk een multirotoerturbine in het milieueffectrapport onderzocht om deze toe te kunnen staan. Een kavelbesluit schrijft niet een bepaald type fundering, mast of turbine voor, maar staat een range aan opties en verschillende technieken toe. Er worden van verschillende mogelijkheden de milieueffecten bepaald en de vergunninghouder kan binnen de bandbreedtes van het kavelbesluit zelf bepalen welke techniek hij in zijn windpark toepast. Op deze manier biedt de wet, en vooral de kavelbesluiten die op grond van de wet vlak voor een tender genomen worden, nu en in de toekomst de ruimte aan innovaties.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het nodig is dat alle betrokken partijen maximaal worden meegenomen in het wetgevingsproces om de energietransitie te laten slagen. Deze leden hebben echter de indruk dat dit niet het geval is: een aantal marktpartijen wordt niet goed genoeg gehoord. Hiermee wordt kennis van de markt niet goed genoeg gebruikt, wat niet bevorderlijk is voor de energietransitie. Is de regering bereid om nog eens uitgebreid in overleg te treden met de sector over dit wetsvoorstel, onder andere over CfD?

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is gesproken met meerdere partijen, waaronder de windenergiesector. Het wetsvoorstel is ook openbaar geconsulteerd. Het wetsvoorstel bevat ook een aantal wensen van de windsector zoals de bankgarantie om de bouw van het windpark zekerder te stellen en de mogelijkheid om de vergunning te verlengen waardoor de onzekerheid over voldoende inkomsten substantieel daalt. Ook geeft het wetsvoorstel mij meer mogelijkheden om de vergunning op een eenduidige en transparante wijze te verlenen door het toevoegen van een financieel bod aan de vergelijkende toets of het houden van een veiling. Participatie door de sector betekent echter niet dat alle wensen van de

sector moeten worden overgenomen in een wetsvoorstel. Ik heb de wensen van de sector gehoord, maar heb op een aantal punten een andere afweging gemaakt. Het is ook mijn taak als Minister om alle belangen af te wegen en tot een voorstel te komen, en niet alleen de wensen of de belangen van de sector over te nemen. In tegenstelling tot de windsector wil ik bijvoorbeeld niet de burgers en andere elektriciteitsafnemers onnodig een garantie op inkomsten voor het windpark laten afgeven. Ik zoek de oplossing van teveel aanbod bij de vraag naar elektriciteit die moet zorgen voor een redelijke prijs voor elektriciteit uit windenergie op zee. Ik ben dan ook van mening dat ik met dit wetsvoorstel recht heb gedaan aan alle belangen; van zowel de sector, eindgebruikers en belastingbetalers. Ik verwijs ook naar het antwoord op de derde vraag van de leden van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie hechten grote waarde aan voldoende draagvlak voor de energietransitie en zien graag dat er zoveel mogelijk burgers kunnen mee participeren, zodat iedereen maximaal wordt betrokken bij de energietransitie en zoveel mogelijk mensen zich hiermee verbonden voelen. Is het mogelijk om voordeel toe te kennen aan windenergieproducenten die van plan zijn de mogelijkheid te bieden aan burgers om financieel deel te nemen aan windparken?

Ja, ik verwijs naar de antwoorden op de tweede en derde vraag van de leden van de CDA-fractie.

Deze leden lezen dat de regering kansen ziet voor nieuwe vormen van toerisme rondom windparken op zee. Zij zijn hierdoor geïntrigeerd. en vragen welke nieuwe vormen van toerisme worden mogelijk gemaakt door windparken op zee.

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland ondersteunt de kustgemeenten en -provincies bij het ontwikkelen van mogelijkheden voor toerisme. Dit is een nog lopend proces. Centrale thema's zijn het promoten van een duurzame kust en het informeren van belangstellenden over de windparken. In dit proces wordt samengewerkt met de vergunninghouders van de windparken. Hierbij kan worden gedacht aan informatiepunten over windparken en uitzichtpunten, maar ook bijvoorbeeld aan rondvaarten door of om de windparken op zee. Ook kan een kustplaats zich mogelijk profileren als een duurzame kustplaats door de grote hoeveelheid duurzame energie die er voor hun kust wordt opgewekt.

De leden van de GroenLinks-fractie zien in het veilingsysteem vooral een prikkel om hogere energieprijzen te willen. Immers, als er eenmaal een bod is gedaan, staat dat bedrag vast en rest er nog slechts winstmaximalisatie waarbij hoge energieprijzen een voordeel zijn. Dit is een perverse prikkel. Bij een CfD is die prikkel weggenomen en rest er slechts een prikkel om tegen zo laag mogelijke kosten windenergie te realiseren. De totale maatschappelijke kosten gaan hiermee omlaag. Is de regering het hiermee eens?

Bij de tenders waarbij aanvragers SDE+ hebben aangevraagd was feitelijk sprake van een omgekeerde veiling. Aanvragers brachten een bod uit met wat zij berekend hadden nodig te hebben om hun onrendabele top af te dekken, waarbij ze rekening moesten houden met prijsschommelingen bij de verkoop. De producent aan wie de vergunning is verleend, weet welk deel door de subsidie is afgedekt, maar zal verder net als andere producenten moeten handelen op de elektriciteitsmarkt en zal daarbij streven naar winstmaximalisatie. Ik zie dit bij een gewone veiling niet anders: aanvragers brengen een bod uit dat zij, gelet op verwachte

prijsschommelingen, kunnen opbrengen en zullen daarna handelen op de elektriciteitsmarkt. Dat een producent streeft naar winstmaximalisatie is onderdeel van het zijn van ondernemer. In Nederland (en de rest van de Noord-Europese markt) is de productie van elektriciteit een geliberaliseerde markt. Met «contract for difference» gaan de maatschappelijke kosten niet per sé omlaag. Er wordt immers een minimuminkomen gegarandeerd dat opgebracht moet worden door burgers en bedrijven via de opslag duurzame elektriciteit.

Deelt de regering het inzicht dat juist het beschikbaar stellen van garanties zorgt voor minder risico en daarmee lagere kosten?

Ik deel dat het stellen van garanties waardoor risico's worden weggenomen leidt tot lagere kosten voor de exploitant van een windpark. Hier staan wel risico's en daarmee kosten voor de belastingbetaler tegenover. De laatste twee tenders hebben laten zien dat het stellen van een garantie de afgelopen twee jaar niet nodig was.

Is de regering bereid om een onderzoek te laten uitvoeren over de maatschappelijke kosten van de verschillende tendersystemen, waaronder CfD? Deze leden zijn van mening dat het beter is om zo'n onderzoek af te wachten in plaats van overhaast een beslissing te nemen. Dit kan de maatschappij potentieel veel geld schelen.

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel, waarmee twee jaar geleden is gestart, is met meerdere partijen gesproken. De windsector heeft daarbij voorgesteld om «contract for difference» in het wetsvoorstel op te nemen. Die wens heb ik niet overgenomen; ik wil geen subsidie verstrekken als dat niet nodig is en «contract for difference» is ook een vorm van subsidiëring. Daarmee is er echter naar mijn mening geen sprake van het nemen van een overhaaste beslissing. Ik verwijs ook naar het antwoord op derde vraag van de leden van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag willen dat er nog eens goed wordt gekeken naar het instellen van een vergunningsduur van 40 jaar. Kan de regering uitwerken wat de kostenvoordelen zijn indien de vergunning wordt verleend voor 20 + 10 jaar versus 30 + 10 jaar? Kan hierover een gezamenlijk onderzoek met de sector worden gestart?

Volgens de huidige Wet windenergie op zee kan de vergunning worden verleend voor maximaal dertig jaar zonder optie van verlengen. Dit is ook de toegepaste termijn voor de windparken in de windenergiegebieden Borssele en Hollandse Kust (zuid en noord). Omdat de vergunningsduur direct gaat lopen, de periode tot bouw circa vier jaar neemt en het laatste jaar nodig is voor de verwijdering, kan het windpark effectief circa vijftientig jaar geëxploiteerd worden. Het onderzoek van twintig plus tien jaar zou dus een stap achteruit zijn. De sector wordt een stap vooruit geboden door de optie van tien jaar verlengen aan de wet toe te voegen middels dit wetsvoorstel. Het windpark kan dan vijfendertig jaar geëxploiteerd worden. Dit geeft daarmee een veertig procent langere exploitatieperiode en bij een gelijkblijvende elektriciteitsprijs ook veertig procent extra inkomsten voor het windpark. Ik verwijs verder naar het antwoord op de tweede vraag van de leden van de D66-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen in de beantwoording op een voorstel van deze leden om de overwinsten in een apart fonds te stoppen dat de regering dit afwijst met als argument dat dit tot identieke biedingen zou leiden. Dit klopt echter niet, want de eventuele inkomsten worden in dit voorstel niet meegerekend in de bieding. De bieding met de laagste kostprijs wint dus gewoon de tender. Deelt de regering dit inzicht? Is de regering bereid om dit voorstel in overleg met de sector te onderzoeken?

In de derde en in vierde tender zijn er meerdere partijen geweest die een aanvraag hebben gedaan om een windpark op zee zonder enige vorm van subsidie te realiseren. Dit betekent dat al deze partijen de laagst mogelijke subsidie zouden hebben aangevraagd om op die manier te kunnen winnen en de vergunning te verkrijgen. Daarmee zouden al deze aanvragers dus exact dezelfde laagste kostprijs hebben aangeboden. Dit levert geen onderscheidende manier op om te bepalen wie het windpark mag bouwen en exploiteren en daarvoor de vergunning krijgt. Om die reden wordt met het wetsvoorstel voorgesteld het mogelijk te maken dat marktpartijen wordt toegestaan om zich te kunnen onderscheiden door het doen van een financieel bod in de procedure van een vergelijkende toets of de mogelijkheid te creëren de procedure van een veiling toe te passen. Het voorstel is onder de omstandigheden van de derde en vierde tender niet onderscheidend en levert geen winnaar op in een tender. Om die reden heeft het geen zin dit verder met de windsector te onderzoeken.

De leden van de PvdA-fractie hebben steeds vragen over de verdeelmethode van vergunningen via veiling en alternatieve verdeelmethoden. In eerdere vragen hebben deze leden al gevraagd naar de CfD-methode, waarbij de exploitant van een windpark bij een hoge marktprijs aan de overheid betaalt en bij een lage marktprijs hij door de overheid gesubsidieerd wordt. De regering geeft in haar antwoorden aan dat veilen ten opzichte van de CfD-methode tot lagere kosten voor de burger zou leiden. Kijkt de regering daarbij niet teveel naar alleen de kosten voor de overheid namelijk het vermeende voordeel dat er bij veilingen geen garantie of subsidie wordt verstrekt?

In het wetsvoorstel kijk ik naar meer dan de kosten voor de overheid door bijvoorbeeld het opnemen van de mogelijkheid om de vergunning te verlengen waardoor de onzekerheid over voldoende inkomsten voor het windpark substantieel daalt. Bij «contract for difference» wordt een subsidie betaald indien de elektriciteitsprijs onder een bepaald niveau zakt. Die subsidie wordt opgebracht door burgers en bedrijven via de opslag duurzame energie. Veilen zonder een subsidievoorziening leidt niet tot een verhoging van de opslag duurzame energie.

Deze leden menen dat het geven van garanties juist heeft geleid tot lagere kosten voor windenergie op zee. Zij vrezen dat een systeem van veilingen zal zorgen voor meer financiële risico's voor de exploitant en dus zal leiden tot hogere financieringskosten die weer op de burger afgewenteld zullen gaan worden. Daar waar bij een CfD-systeem er een «incentive» is om de kosten te reduceren, zal bij een veiling-systeem het gevolg eerder zal zijn dat er hogere energieprijzen zullen ontstaan. Kan de regering hier nader op ingaan en daarbij ook betrekken dat de Britse regering juist wel voor een CfD-systeem heeft gekozen wind op zee te realiseren.

De kosten voor windenergie op zee zijn na de inwerkingtreding van de Wet windenergie op spectaculair gedaald. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst natuurlijk door de wereldwijde ontwikkeling van windenergie op zee waardoor de kennis over bouwen en exploiteren enorm is toegenomen wat heeft geleid tot een prijsdaling. Daarnaast leidt het vooraf bieden van duidelijkheid tot verlaging van de risico's en

daarmee tot een kostendaling. Om deze reden worden de onderzoeken die nodig zijn om een kavelbesluit te kunnen nemen door de rijksoverheid gedaan, bieden de kavelbesluiten flexibiliteit door het opnemen van een range aan mogelijkheden voor het ontwerp van een windpark en bouwt de netbeheerder van het net op zee de transformatorstations nabij de kavels zodat de aansluitkosten laag zijn. Door deze ontwikkelingen is er nu geen sprake meer van een onrendabele top ten opzichte van de langetermijnelektriciteitsprijs en is er vergunning zonder subsidie verleend en vindt op dit moment wederom de beoordeling van de aanvragen voor vergunningverlening zonder subsidie plaats.

Voorafgaand aan de tender voor de vergunningverlening zal ik altijd onderzoeken wat de meest geschikte verdeelmethode voor het betreffende kavel is. Als uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een onrendabele top tussen de kostprijs van een windpark op zee in dat kavel, zal ik kiezen voor de verdeelmethode met SDE+. Maar als blijkt dat er geen sprake is van een onrendabele top, dan vind ik veilen of een vergelijkende toets met financieel bod een geschikte methode om de vergunning te verlenen. Producenten die een bieding willen doen zullen bij de hoogte van hun bod rekening (moeten) houden met prijs die zij op de markt kunnen ontvangen. Een bedrag bieden dat boven de draagkracht ligt zou een zeer risicovol besluit van een partij zijn. De prijs die producenten voor de verkoop van elektriciteit ontvangen wordt in hoge mate bepaald door vraag en aanbod op de markt; die markt is een Noord-Europese markt waarbij een individuele producent de prijs niet kan beïnvloeden.

De SDE is ingevoerd om het prijsverschil tussen de kosten van het produceren van energie uit hernieuwbare energiebronnen en andere vormen van productie weg te nemen. Producenten die SDE ontvangen worden gesteund doordat hun onrendabele top (gedeeltelijk) wordt weggenomen. Voor het overige nemen zij deel aan de energiemarkt en staan zij bloot aan dezelfde risico's als andere producenten. Als er geen onrendabele top voor windparken op zee is, worden producenten van windenergie op zee met «contract for difference» niet als een gewone producent beschouwd. Met «contract for difference» wordt immers een minimuminkomen gegarandeerd, waarbij een deel van de winst wordt afgeroomd omdat in de jaren met een hoge elektriciteitsprijs er een bedrag aan de Staat moet worden betaald. In het Verenigd Koninkrijk is «contract for difference» het alternatief voor onze SDE+.

Kan de regering laten onderzoeken welk systeem voor de verdeling van vergunningen de laagste maatschappelijke kosten met zich meebrengt en daarbij tenminste een vergelijking laten maken tussen SDE+, veilen, veilen met een minimumprijs, CfD of een vergelijkende toets?

Ik verwijs ook naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de D66-fractie. Om meer windenergie op zee te realiseren zijn meer windparken nodig. Als dat doel niet gerealiseerd kan worden zonder subsidie, heeft de tendersystematiek van de SDE+ de laagste maatschappelijke kosten. Deze systematiek is een omgekeerde veiling, waarbij de producent zijn benodigde gegarandeerde minimale inkomsten als subsidiebehoefte in een bod kenbaar maakt en de vergunning wordt verleend aan de producent die het laagste bod heeft uitgebracht (onder de randvoorwaarde dat hij voldoet aan de wettelijke eisen). In de tender van SDE+ houdt de producent zelf rekening met de wisselende opbrengsten. Dat is niet het geval bij «contract for difference». Daarbij wordt een producent altijd een minimuminkomen gegarandeerd. Aan het verlenen van een gegarandeerd minimuminkomen zijn maatschappelijke kosten verbonden. Hoe hoog deze kosten zijn is onder meer afhankelijk van de hoogte van het minimuminkomen dat wordt gegarandeerd. Dit geldt ook

voor veilen met een minimumprijs. Het garanderen van een minimumprijs is ook een vorm van een gegarandeerd minimuminkomen. In deze systematiek heeft de producent vooraf een bod uitgebracht voor zijn vergunning. Dat bod leidt tot inkomsten voor de Staat, waardoor problemen met staatsteun ontstaan voor het tegelijk afgeven van een minimumgarantie. Omdat de producent wel een bod moet doen dat binnen zijn draagkracht ligt, kan dit ook een heel laag bod zijn. Dat zelfde geldt voor de procedure van enkel veilen of de vergelijkende toets met financieel bod. Daarnaast wordt bij een vergelijkende toets iets extra gevraagd van het windpark dat meeweegt in de rangschikking.

In de verslag hebben de leden van de PvdA-fractie al vragen gesteld over de vergunningsduur. Zij zijn van mening dat een langere vergunningsduur vanaf het moment van bieden direct 40 jaar zou moeten zijn. De regering kiest daar evenwel niet voor. Kan de regering concreet met een getallenvoorbeeld aangeven welke kostenvoordelen zij ziet indien 1) de vergunning na 20 jaar met 10 jaar kunnen worden verlengd (zoals het wetsvoorstel nu aangeeft) en 2) vanaf de start de vergunning direct voor 40 jaar (30+10) zou worden afgegeven?

Ik verwijs ook naar het antwoord op de tweede vraag van de leden van de D66-fractie. In de huidige wet is geen mogelijkheid om de vergunning te verlengen en is de maximale vergunningsduur dertig jaar. Deze maximale vergunningsduur van dertig jaar is en wordt ook voor de windparken in de windenergiegebieden Borssele en Hollandse Kust (zuid en noord) toegepast. Om aan de wensen van de windsector tegemoet te komen, wordt met het wetsvoorstel de mogelijkheid gecreëerd om bovenop de vergunningsduur van dertig jaar, de vergunning met nog eens maximaal tien jaar te verlengen. Een vergunning direct voor veertig jaar verlenen zou tot een hoger financieel bod leiden of een lager basisbedrag in de SDE+. Hoeveel hoger of lager hangt van veel factoren af, zoals de geschatte extra kosten van duurzamer materialen, de opbrengsten uit de extra elektriciteitsverkoop, de gehanteerde discontovoeten en de inschatting die op voorhand gemaakt wordt of de vergunning voor afloop van de vergunning al dan niet verlengd kan worden. Daarnaast zal alternatief gebruik van dat stuk Noordzee of een moderner windpark gedurende die tien jaar hierop in mindering moeten worden gebracht. Gezien de verre toekomst is een concreet getallenvoorbeeld weinig zinvol.

Wil de regering alsnog overwegen om de vergunningsduur te verlengen naar 40 jaar? Zo nee, waarom niet? Kan de regering dit punt meenemen in het gezamenlijke onderzoek met de windsector?

Ik verwijs naar het antwoord op de tweede vraag van de leden van de D66-fractie.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes