

Vergaderjaar 2010–2011

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2011

In mei 2010 (Kamerstukken 31 239, nr. 97) is het eindadvies van de Taskforce windenergie op zee aan de Tweede Kamer aangeboden. Vanwege de demissionaire status van het kabinet is het rapport niet van een kabinetsreactie voorzien. Mede op verzoek van de leden van de Christen Unie en D66 wordt hierbij ingegaan op de aanbevelingen van de Taskforce.

Algemeen

De Taskforce windenergie op zee is ingesteld door het vorige kabinet, dat zich tot doel had gesteld 6 000 MW aan windenergie op zee te realiseren voor 2020. Bij een dergelijk grote opgave behoren maatregelen om zowel qua vergunningverlening, logistieke stroomlijning, als ook qua financieel instrumentarium versnelling aan te kunnen brengen in het tempo waarin dit soort projecten normaal verloopt.

Dit kabinet wil voor het behalen van de doelstelling duurzame energie van 14% in 2020 de goedkoopste opties voor duurzame energie stimuleren via met name de SDE+. Dit kabinet hanteert geen specifieke doelstelling voor wind op zee. Oorzaak is dat wind op zee vooralsnog een zeer dure optie is wat een forse budgettaire opgave betekent. In de sector worden op termijn wel aanmerkelijke prijsdalingen verwacht, maar het vergt nog een forse prijsdaling alvorens grootschalige uitrol via de SDE+ realistisch wordt. Als de verwachtingen zich daadwerkelijk manifesteren kan windenergie op zee op termijn wel een interessante optie zijn.

De urgentie van het treffen van maatregelen is daarmee voor dit kabinet op korte termijn niet aanwezig. Desondanks heeft de Taskforce enkele interessante aanbevelingen gedaan waar dit kabinet voor de middellange termijn zijn voordeel mee wil doen.

Specifieke aanbevelingen

De volgende aanbevelingen van de Taskforce zal dit kabinet bij de verdere uitwerking van het toekomstige uitgiftebeleid betrekken:

1. investeer in innovatie en techniek

Reeds eerder heeft het kabinet aangegeven erg geïnteresseerd te zijn in stimulering van kostprijsverlagende innovatie rond windenergie op zee, juist omdat het nu nog een dure optie is. Ondersteuning van het FLOW-programma illustreert dit streven. Zoals bekend zal het kabinet half juni worden geadviseerd door de topteams over de beste wijze om met innovatie het verdienpotentieel van de Nederlandse economie te versterken. Daarna kan worden bezien, wat deze adviezen betekenen voor het verder stimuleren van innovatie in windenergie op zee.

2. voortouw in voorfase bij Rijk en TenneT verantwoordelijk voor net op zee

Met de keuze, die het vorige kabinet heeft gemaakt voor een Nationaal Waterplan waarin de windgebieden op zee door het Rijk worden aangewezen, is de basis gelegd voor een uitgiftemethode die het voortouw inderdaad bij het Rijk laat. Bij de selectie van een uit te geven windkavel zal de overheid voldoende ecologische studies moeten verrichten om zich te kunnen beroepen op een zorgvuldige besluitvorming. Te overwegen valt een klein stapje verder te gaan en deze studie op «projectMER» niveau uit te voeren. Hiermee wordt voorkomen dat alle partijen die willen meedingen naar een windkavel dezelfde studies moeten uitvoeren. Als de overheid dit zou doen is slechts één studie nodig. Het is precies ook om die reden, dat aan ECN gevraagd is de winddata op de voor windenergie op zee relevante gebieden in kaart te brengen op een wijze die geïnteresseerde bedrijven in staat stelt om te zijner tijd op feiten gebaseerde businesscases uit te werken.

Deze aanbeveling van de Taskforce – voortouw in de voorfase bij het Rijk – sluit aan bij de aanbevelingen van PwC (zie punt 3). Zij adviseert onder meer om het Rijk een overkoepelende MER uit te laten voeren, zelf een kavelselectie te laten maken en een uitgifteplanning op hoofdlijnen op te stellen. Verder beveelt PwC aan om een «one-stop-shop» te creëren voor de vergunningen, waarbij de overheid de vergunning op hoofdlijnen regelt en de winnende marktpartij op basis van een eigen ontwerp de definitieve vergunning aanvraagt.

Ten aanzien van de aansluiting van het net op zee is op 6 december 2010 reeds aangekondigd dat een wetsvoorstel wordt uitgewerkt dat TenneT de mogelijkheid zal geven om waar dat evident efficiënter is in vergelijking met de aanleg en beheer door marktpartijen de elektrische ontsluiting van een windpark op zee uit te voeren. Bij dit wetsvoorstel zal ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop TenneT de elektrische ontsluitingen, kan financieren en kan terugverdienen.

PwC adviseert een gecoördineerd aansluitbeleid, indien er een lange termijn uitgifteplanning bestaat voor de omvang en de locaties van de windparken. Zij constateert in haar onderzoek dat mbt de aansluiting van het net op zee vooralsnog geen eenduidige conclusie kan worden getrokken. De voordelen van een gecoördineerde aanpak hangen af van (locatie)specifieke omstandigheden en de wijze waarop deze aan een lange termijnplanning van windparken op zee kunnen worden verbonden. De wetsvoorstellen Net op zee en Uitgiftebeleid zullen voor 2015 gereed zijn zodat de voorwaarden gereed zijn om meer vaart te maken met windenergie op zee op het moment dat deze optie meer rendabel is.

3. participeer in eigen vermogen

Naar aanleiding van de aanbevelingen over PPS in het advies van de Taskforce is door de ministeries van Financiën en EL&I aan PwC gevraagd een aantal PPS-modellen met elkaar te vergelijken om

gevoel te krijgen voor de impact van andere financieringsmethoden en het verschuiven van risico's tussen marktpartijen en overheid. Deze studie is recent gereed gekomen en concludeert dat een aantal constructies als alternatief voor het huidige regime interessant kunnen zijn voor windenergie op zee maar dat daarvan ook geen wonderen mogen worden verwacht.

Participatie in eigen vermogen is een interessante gedachte, die ook aan de orde komt in de studie van PwC. De door de Taskforce genoemde besparing moet evenwel worden bijgesteld: risico's zijn voor de overheid niet gratis en het uitgangspunt dient een marktconform rendement te zijn. Ook dient de overheid middelen beschikbaar te hebben om te participeren.

Als de overheid simpelweg gaat «bankieren» dan speelt alleen het psychologische effect voor beleggers: «als de overheid meedoet, zal de overheid te zijner tijd ook wel bereid zijn om tegenvallers te compenseren». Het psychologische effect is er, maar is objectief gezien een oneigenlijk argument.

In het PwC onderzoek wordt bij de kansen van een overheidsparticipatie gekeken naar de positieve ervaringen in Nederland met EBN bij de winning van olie en gas, naar de ervaringen in Engeland met de Crown Estate en naar de financiële voordelen voor de overheid in het geval ingecalculeerde risico's zich niet voordoen. Bij de verdere uitwerking van het uitgiftebeleid zal ook worden gekeken naar de voor- en nadelen van overheidsparticipatie in windparken. Hierbij zullen de criteria van de Nota Deelnemingenbeleid (28 165 nr. 69) kadergevend zijn.

Daarnaast kan de situatie spelen dat de overheid beter in staat zou blijken te zijn bepaalde risico's te dragen dan de markt. Dat zou volgens het PwC onderzoek het geval kunnen zijn bij risico's op het gebied van vergunningverlening (gebiedsontwikkeling in de voorfase, zie ook aanbeveling 2) en in het geval van een portefeuille van meerdere projecten windenergie op zee. Die laatste houdt dan verband met risico's die niet verzekeraar zijn bij marktpartijen en risico's die het gevolg zijn van weersomstandigheden. PwC hanteert hierbij als randvoorwaarde dat voor dergelijke risico's een index of een combinatie van indices beschikbaar dienen te zijn die een relatie vertonen met de werkelijke prijs van het risico. Anders zullen marktpartijen namelijk alsnog gedwongen worden een risicopremie op te nemen in hun bieding. Dit zou vormgegeven kunnen worden door herziening van de overheidsbijdrage na realisatie van het windpark op basis van objectief vast te stellen indexcijfers (bijvoorbeeld die van staal of beton).

4. concessietermijn naar 40 jaar

Ook de aanbeveling om de concessieduur te verlengen van de gebruikelijke 20 jaar naar 40 jaar komt aan de orde in het PwC onderzoek. Verlenging van de concessieduur zal volgens PwC uitsluitend resulteren in lagere overheidskosten, wanneer ontwikkelaars in staat zijn een robuuste business case op te stellen voor concessieperiodes van 40 jaar. Feitelijk wordt aan partijen gevraagd om de kans in te schatten dat zij over 20 jaar met de dan bestaande technieken een winstgevende business case kunnen realiseren. Met het oog op de onzekerheid op economisch, technisch, meteorologisch, financieel en maatschappelijk/politiek

gebied concludeert PwC dat verlenging van een concessieduur van 40 jaar zich op voorhand niet vertalen in een lagere overheidsbijdrage op korte termijn. Wel is een langere concessieduur aantrekkelijk voor marktpartijen vanwege mogelijke financiële voordelen als na 20 jaar blijkt, dat veel lagere investeringen nodig zijn om de business voort te zetten. Bezien moet worden of dergelijke financiële voordelen ook (deels) aan de overheid toe kunnen vallen.

Bij de verdere uitwerking van het uitgiftebeleid zullen de voor- en nadelen van een langere concessieduur bezien worden.

5. een doelstelling uitgedrukt in TWh
Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om de doelstelling voor duurzame energie in brede zin in productie-eenheden uit te drukken en kondigt verbeteringen in het SDE+-besluit aan, die hier ook op betrekking hebben. De Europese doelstelling is als percentage van het verbruik geformuleerd, dus sluit een doelstelling in productie beter aan bij de Europese doelstelling dan een doelstelling in opgesteld vermogen. De belangrijkste kritiek op de voormalige SDE-regeling rond windenergie (ook op land) betreft de uitwerking van de vollast-urensystematiek, die een prikkel afgeeft om niet meer te produceren dan de subsidiabele vollasturen. Deze systematiek heeft tot doel de financiële beheersbaarheid van de Rijksuitgaven te vergroten, maar ik bezie thans de mogelijkheden om daar in de toekomst anders mee om te gaan.
6. verbeter de SDE regeling
Het kabinet heeft besloten om de SDE+ te introduceren. Hierin is geen sprake van een budget per techniek, maar concurreren technieken onderling. Een nieuw uitgiftebeleid zal in lijn moeten zijn met het generieke stimuleringsbeleid voor duurzame energie.

De Taskforce stelt bij het uitgiftebeleid voor te werken met prekwificatie en een selectie, die niet alleen op laagste prijs per MWh is gebaseerd. De gedachte zal worden betrokken bij de verdere uitwerking van de uitgifte-systematiek van concessies. Wel wordt opgemerkt, dat prekwificatie als tussenstap wellicht een langere procedure vergt dan directe kwalificatie. Bezien zal worden of de voordelen van prekwificatie niet ook langs andere weg bereikt kunnen worden.

Ter afsluiting

Dit kabinet dankt de Taskforce windenergie op zee voor haar analyse en aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen zal worden opgepakt bij de uitwerking van een toekomstig uitgiftebeleid. Andere aanbevelingen geven aanleiding nauwkeuriger na te gaan op welke wijze hiervan optimaal gebruik te maken.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen