

Vergaderjaar 2018–2019

35 092

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 april 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat. Graag ga ik hieronder in op de gestelde vragen. De antwoorden op de vragen van de bij het verslag betrokken fracties zijn zo veel mogelijk in volgorde van het verslag beantwoord.

I ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Hierover hebben deze leden nog vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Wet windenergie op zee. De ontwikkeling van windenergie op zee is van cruciaal belang voor het vergroten van de duurzame energieopwekking in Nederland en levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de Klimaatakkoord doelen. Alle sectoren willen een robuuste wet. Er is behoefte dat deze wetswijziging zekerheid biedt voor netbeheerder, energiebedrijven, visserij en ecologie. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en willen de regering hierover enkele vragen stellen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zien in uitbreiding van wind op zee mooie mogelijkheden tot het verhogen van het aandeel duurzame energie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Ook zij zien de ontwikkeling dat projecten voor windenergie op zee steeds meer op zichzelf rendabel worden en op dit moment minder op subsidie vanuit de overheid zijn aangewezen dan voorheen het geval was. In die zin kunnen deze leden begrijpen dat de Wet windenergie op zee ook verdeelmethoden voor vergunningen zal kennen waarbij die verdeling ook zonder subsidie mogelijk wordt. Zij zijn echter ook van mening dat het doel van de wet in eerste instantie het bevorderen van windenergie op zee moet zijn en zich niet zou moeten richten op maximalisatie van de opbrengst van de verdeling van vergunningen voor de overheid. Daarom hebben deze leden enkele kanttekeningen bij het veilen van vergunningen en de risico's die daaraan verbonden zitten voor het tot stand komen van een duurzamere energiehuishouding.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wijziging van de Wet windenergie op zee. Zij achten een goede, toekomstbestendige uitvoering van deze wijziging noodzakelijk voor het halen van de klimaatdoelen in de Klimaatwet (Kamerstuk 34 534). Gezien het succes van de eerdere tenders naar aanleiding van de Wet windenergie op zee achten zij het wenselijk dat de huidige aanpak, met een sterke regierol van de rijksoverheid bij de locatiekeuze, locatieonderzoeken en vergunningverlening, een gestandaardiseerde netaansluiting door de netbeheerder van het net op zee (TenneT) en het stimuleren van innovatie en concurrentie tussen de ontwikkelaars, wordt voortgezet. Genoemde leden willen nog enkele vragen stellen.

Voor de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dient de overstap van fossiele brandstoffen naar groene, hernieuwbare energie zo snel mogelijk te gebeuren. Maar minstens zo belangrijk is volgens deze leden dat we veel minder energie gaan gebruiken, want de meest duurzame energie is energie die we niet gebruiken. Aan elke vorm van energieopwekking kleven nadelen voor mens, dier en natuur, ook in het geval van windenergie.

Voor deze leden is het van belang dat de wijziging van de Wet windenergie op zee bijdraagt aan een betere bescherming van dier en natuur. Die bescherming is tweeledig; enerzijds dient de uitrol van wind op zee binnen de ecologische randvoorwaarden te blijven, anderzijds dient de uitrol zoveel mogelijk benut te worden om natuurherstel te stimuleren. De leden van deze fractie constateren echter dat deze wet die bescherming onvoldoende biedt. Daarom hebben zij nog verscheidene opmerkingen en vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog wel enkele vragen.

1. Aanleiding en doel wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie achten het positief dat met de uitbreiding van de procedures voor de vergunningverlening, windenergie op zee minder of geen middelen meer volgens de Wet opslag duurzame energie (Wet ODE) als opslag op de elektriciteits- en gasrekening vraagt.

De leden van de VVD-fractie constateren dat door de procedures voor de vergunningverlening uit te breiden om zodoende om te gaan met de situatie dat windenergie op zee steeds minder of geen subsidie meer nodig heeft, meer bedrijven uit de windsector aanspraak zullen doen op een vergunning voor windparken op zee. Daardoor zal het aandeel van windparken op zee groter worden met als gevolg dat de visgronden zullen

worden ingeperkt. De leden van de VVD-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat de economische positie van de visserijsector beschermd wordt.

De visserij op de Noordzee staat voor veel uitdagingen: een mogelijk verbod op de pulsvisserij, mogelijk verlies van potentiële visgronden bij een harde Brexit, de recent ingevoerde aanlandplicht, de sluiting van visgronden door het aanwijzen van beschermde natuurgebieden en de komst van windparken op de Noordzee. Het kabinet heeft aandacht voor de economische positie van de visserijsector. Zo zijn er de Innovatiemiddelen uit het regeerakkoord en het Europees Fonds voor Maritieme zaken en Visserij (EFMZV).

De ruimtelijke afweging voor de Noordzee wordt op basis van de Waterwet gemaakt in het nationaal waterplan. Daarbij wordt de verduurzaming van de energievoorziening door windparken op zee afgewogen tegen belangen van andere sectoren, waaronder visserij. Het huidige nationaal waterplan is op 14 december 2015 door de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu aangeboden aan uw Kamer (Kamerstuk 31 710, nr. 45). Onderdeel van het nationaal waterplan is de beleidsnota Noordzee (bijlage bij het Nationaal Waterplan 2016–2021). In deze beleidsnota is opgenomen dat in windparken op zee doorvaart voor kleinere vaartuigen en medegebruik, voor recreatie, voor activiteiten die niet leiden tot bodemberoering en voor aquacultuur mogelijk wordt gemaakt. Over de effectuering van dit beleid heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer op 14 maart 2018 geïnformeerd (Kamerstuk 29 675, nr. 190). Er is voorzien in monitoring en evaluatie gedurende twee hoogseizoenen na de openstelling. Op basis daarvan kan medio 2020 een eventuele aanpassing van de beleidsregels alsmede van de besluiten tot de instelling van een veiligheidszone plaatsvinden. De stakeholders zijn bij de monitoring en evaluatie betrokken. Gelet hierop wordt de economische positie van de visserijsector in relatie tot de ontwikkeling van windenergie op zee op dit moment beschermd.

In de brief van 14 januari 2019 (Kamerstuk 33 450, nr. 54) heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (verder: OFL) te hebben uitgenodigd om een nader voorstel te maken voor het samen met de betrokken departementen en stakeholders opzetten van een Noordzeeoverleg onder onafhankelijk voorzitterschap van het OFL. Met als doel om in een half jaar toe te werken naar bestuurlijke afspraken, mogelijk uitmondend in een Noordzeeakkoord. Op 5 februari 2019 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en mij, een verzoek gedaan aan het OFL om het voorgestelde Noordzeeoverleg op te zetten (Kamerstuk 33 450, nr. 55).

De leden van de VVD-fractie delen de mening dat het bij vergunningverlening via veilen belangrijk is dat het bod ook daadwerkelijk gestand wordt gedaan zodat speculatie wordt voorkomen. Deze leden lezen dat de regering hiertoe een waarborgsom of bankgarantie van de biedende partij wil ontvangen. Deze leden vragen of dit volgens de regering de vereiste zekerheid biedt en waarom zij die mening is toegedaan.

De waarborgsom of bankgarantie helpt zeker te stellen dat het windpark daadwerkelijk en tijdig gerealiseerd wordt, omdat er anders geen consequenties zijn verbonden aan het niet realiseren van het windpark. Een waarborgsom of bankgarantie wordt na het eerste jaar na het afgeven van de vergunning verhoogd en vervalt als de eerste elektriciteit door het windpark wordt geleverd. Op deze wijze stimuleert de waarborgsom of bankgarantie om de definitieve investeringsbeslissing binnen een jaar te

nemen of de vergunning op dat moment terug te geven, waarna een nieuwe procedure kan worden gestart om deze vergunning opnieuw te verlenen. Als de investeringsbeslissing is genomen, stimuleert de waarborgsom of bankgarantie om het windpark tijdig te realiseren. Een waarborgsom of bankgarantie biedt geen absolute zekerheid, maar is wel een goede stimulans. Waarschijnlijk nog belangrijker dan de waarborgsom is de korte periode tussen de tender en het nemen van de definitieve investeringsbeslissing voor het windpark door de vergunninghouder. Door de uitgebreide voorbereiding van de kavelbesluiten en onderzoeken door de Staat en het parallel ontwikkelen van het net op zee door TenneT, kan de investeringsbeslissing voor het windpark binnen een jaar na de tender genomen worden. Hierdoor is de kans klein dat de omstandigheden sinds de tender zodanig veranderd zijn, dat de investeringsbeslissing niet genomen wordt, zeker als de vergunninghouder daarmee ook zijn bod en de waarborgsom kwijt is.

Daarnaast vragen deze leden wat de gevolgen zijn als blijkt dat het bod niet gestand wordt gedaan door de biedende partij. Is er een inschatting te maken van eventuele kosten en wie in dat geval de rekening betaalt?

Een veiling of vergelijkende toets met financieel bod zullen zodanig worden vormgegeven dat de kans zo klein mogelijk is dat het bod niet binnen een korte termijn (bijvoorbeeld twee weken) gestand wordt gedaan. Als het bod niet gestand wordt gedaan, treedt de opschortende voorwaarde waaronder de vergunning is verleend in werking, wordt de vergunning niet verleend en kan er snel een nieuwe procedure voor het verlenen van deze vergunning worden gestart. Voor bedrijven kan dit betekenen dat zij twee keer een aanvraag voor een vergunning voor hetzelfde kavel doen. Dit leidt tot dubbele lasten bij deze bedrijven, maar omdat de voorwaarden van het kavelbesluit niet gewijzigd zijn, verwacht ik dat deze kosten laag zullen blijven.

Verder willen de leden van de VVD-fractie weten of een veiling niet leidt tot hogere financieringslasten. Indien dit het geval is willen deze leden weten hoe dit wordt ondervangen.

Een bedrag dat direct aan het begin voor een vergunning wordt betaald, leidt tot hogere financieringslasten. Hier zullen de partijen bij de hoogte van hun bieding rekening mee houden. Om deze reden hoeft dit verder niet ondervangen te worden. De hogere financieringslast leidt tot een lager bod.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er eisen kunnen worden gesteld aan een geldig bod indien dat wenselijk is. Een voorbeeld van een dergelijke eis zou een minimumbedrag per ronde kunnen zijn. Kan de regering toelichten wanneer een minimumbedrag volgens haar wenselijk is? Kan zij ook toelichten waarom er niet is gekozen voor een standaardstelsel waarbij er sprake is van een minimumprijs per veiling?

Een minimumbedrag is ook bij de telecomveilingen mogelijk en in het wetsvoorstel opgenomen. Uit het externe onderzoek¹ over de beste veilingmethode, blijkt dat gebruik hiervan voor de veiling van de vergunningen voor een of twee windparken op zee niet geadviseerd wordt. Geadviseerd wordt om te werken met voor iedereen gelijke minimumprijzen per ronde.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/05/14/auction-design-for-offshore-wind-site-licence-auctions>.

De leden van de PVV-fractie lezen dat het windpark zelf en de energieproductie niet meer door de overheid worden bekostigd, maar de voorbereiding en het net op zee nog wel. Om welke bedragen gaat het daarbij?

Met de brief van 22 juli 2015 (Kamerstuk 33 561, nr. 21) is uw Kamer geïnformeerd over de kosten van het net op zee voor de windparken op zee die tot en met 2023 gebouwd worden in de windenergiegebieden Borssele en Hollandse Kust (zuid en noord). De netbeheerder van het net op zee (TenneT) berekende de totale kosten voor dit netwerk op zee voor de gehele afschrijvingsperiode op 4 miljard euro, waarvan circa 2 miljard euro investeringskosten. De Algemene Rekenkamer gaf op 27 september 2018 ook aan dat de verwachting is dat de kosten voor het aansluiten van de windparken die tot en met 2023 worden gebouwd 4 miljard euro zullen bedragen (Kamerstuk 33 561, nr. 43). In hetzelfde onderzoek van de Algemene Rekenkamer staat dat de verwachte uitgaven voor locatieonderzoek tot 2023 40 miljoen euro bedragen.

Wordt dit gefinancierd uit de SDE+-regeling?

De kosten voor het net op zee worden gefinancierd via een subsidie aan TenneT. Dit is geen SDE+ subsidie. De uitgaven voor locatieonderzoek en voor de aanleg van het net op zee voor de windparken die gebouwd worden tot 2023 komen ten laste van de tarieven op grond van de Wet opslag duurzame energie.

Deelt de regering de mening dat de voorbereiding en het net op zee een essentieel onderdeel van het windpark zijn en dat daarmee de eerdere uitspraak dat «er inmiddels windparken [worden] gebouwd zonder subsidie» dus misleidend is?

De aansluiting van windparken op het net op zee is essentieel omdat de opgewekte elektriciteit anders niet verbruikt kan worden. Maar net als de elektriciteitsnetten op land, is het net op zee geen onderdeel van de productie-installaties. Met de wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (tijdig realiseren doelstellingen Energieakkoord) is ervoor gekozen om de kosten van het net op zee niet in tarieven van de netbeheerder van het net op zee te verrekenen, maar de toegestane inkomsten van deze netbeheerder te subsidiëren. Omdat de bedrijven niet zelf de voorbereidende onderzoeken hoeven uit te voeren, draagt dit bij aan het verminderen van de risico's voor de bedrijven en daarmee aan verminderen van de subsidiebehoefte. De voorbereidingskosten kunnen in rekening worden gebracht bij de vergunninghouder. Dit is tot nu toe niet gebeurd. Als de vergunninghouder deze kosten opnemen in zijn bod en verhoogt dit de SDE+-subsidie en leidt dit tot het onnodig rondpompen van geld. Hetzelfde geldt als de procedure van veilen wordt toegepast. Ik vind de uitspraak dat windparken op zee voor de energieproductie inmiddels zonder subsidie worden gebouwd niet misleidend. Een uitspraak dat windenergie op zee, inclusief het net op zee, zonder subsidie gerealiseerd wordt, zou wel misleidend zijn. Ik verwijs ook naar mijn brief van 18 oktober 2018 (Kamerstuk 33 561, nr. 45) naar aanleiding van het verzoek van een lid van de PVV-fractie over het rapport «Focus op kosten windenergie op zee» van de Algemene Rekenkamer.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de mening deelt dat er met deze wet feitelijk weinig verandert aan de subsidiëring van windparken op zee, aangezien de mogelijkheid voor een vergunningaanvraag met subsidie gewoon blijft bestaan?

De mogelijkheid van de procedure met subsidie blijft inderdaad bestaan. Of die procedure daadwerkelijk wordt toegepast is afhankelijk van de kostprijs van windparken op zee, waarop factoren zoals de locatie van een windpark en materiaal- en arbeidskosten van de bouw invloed hebben, en van de verwachte elektriciteitsprijzen. Het wetsvoorstel voegt echter de mogelijkheid toe om windparken te kunnen veilen als op basis van de (markt)omstandigheden verwacht mag worden dat hiervoor voldoende belangstelling zal bestaan.

Ten aanzien van pagina één van de memorie van toelichting vragen de leden van de PVV-fractie welke «andere inpassingskosten» nog meer voor rekening van de overheid komen. Hoeveel bedragen deze?

Naast de voorbereidingskosten van de tender en de kosten van het net op zee, betreffen deze «andere inpassingskosten» onder andere de kosten voor het «windenergie op zee ecologisch programma (verder: Wozep)» (Kamerstuk 33 561, nr. 26) en van het plaatsen en onderhouden van diverse sensoren op de platforms van TenneT, zoals bijvoorbeeld een weerstation en scheepvaartradar. Deze kosten bedragen circa 0,1 miljard euro voor de gehele periode van het ecologisch programma en de levensduur van het net op zee voor de windparken die tot en met 2023 worden gebouwd.

De leden van de CDA-fractie vernamen van partijen bij het rondetafelgesprek dat in voorbereiding op de behandeling van de voorliggende wetswijziging op 17 januari 2019 is georganiseerd dat er volgens hen grote onzekerheid is over elektrificatie van de industrie en daarmee over de stroomprijs en flexibele vraag naar elektriciteit. Zou de regering daarop kunnen reageren?

De vraag naar elektriciteit hangt slechts deels af van de elektrificatie van de industrie. Ook in de gebouwde omgeving is sprake van elektrificatie en bij vervoer zullen benzine en diesel de komende decennia worden vervangen door elektriciteit. Daarnaast zal elektriciteit uit hernieuwbare bronnen elektriciteit uit fossiele bronnen vervangen. De vraag naar elektriciteit uit hernieuwbare bronnen zal daardoor stijgen. In het ontwerp-Klimaatakkoord staan afspraken over de voorbereiding op nieuwe investeringen vanaf 2026, waaronder een in 2021 te starten onderzoek naar eventuele alternatieve instrumenten om voor de periode na 2025 de investeringszekerheid op een kosteneffectieve wijze te blijven borgen en besluitvorming begin 2023.

Welke factoren spelen er mee in de totstandkoming van de stroomprijs en welke toename aan gebruik aan elektriciteit wordt in de komende jaren verwacht?

In mijn vorige antwoord ben ik ingegaan op de toename aan gebruik van elektriciteit. Tegelijkertijd moet de CO₂-reductie ook worden behaald door energiebesparing. In de doorrekening van het ontwerp-klimaatakkoord van 13 maart 2019 (Kamerstuk 32 813, nr. 306), gaf het Planbureau voor de Leefomgeving (verder: PBL) aan dat bij de andere sectoren dan de elektriciteitssector is vastgesteld wat de gevolgen zijn voor de elektriciteitsvraag van de instrumenten die daar zijn voorgesteld in het ontwerp-klimaatakkoord. De verandering van de elektriciteitsvraag ten opzichte van het basispad, zoals verondersteld in de berekeningen voor de elektriciteitssector (ex-ante) zijn 5 TWh (onderwaarde bandbreedte), met een de bovenwaarde van de bandbreedte voor de andere sectoren van 14,5 TWh. Voor elektriciteit gelden verschillende prijzen. Afhankelijk van het beschouwde tijdsbestek (zoals jaar, maand, dag vooruit, per kwartier) zal de hoogte verschillen. Ook is er een verschil tussen de prijs die produ-

centen ontvangen en de prijs die eindgebruikers betalen. En ook tussen eindgebruikers zijn verschillen: grootverbruikers betalen een andere prijs per kWh dan kleinverbruikers, waarop ook de hoogte van de energiebelasting en de opslag duurzame energie invloed hebben. Wat al deze prijzen gemeen hebben is dat zij tot stand komen door de interactie tussen (verwachte) vraag en (verwacht) aanbod. Tot slot heeft ook de hoogte van de CO₂-prijs invloed op de elektriciteitsprijs.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om te reflecteren op de mogelijkheid om de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel uit te stellen, zoals verzocht wordt door een aantal partijen uit de windenergiesector.

Een vertraging van de behandeling van dit wetsvoorstel betekent dat de voordelen van dit wetsvoorstel pas later toegepast (kunnen) worden. De voordelen hebben onder andere betrekking op de zekerheid dat het windpark gebouwd wordt en het verlengen van de maximale vergunningsduur. Daarnaast bieden de vergelijkende toets met financieel bod en de veiling de mogelijkheid om een deel van de subsidie voor het net op zee, dat op grond van de huidige tarieven op grond van de Wet opslag duurzame energie deels door burgers wordt betaald, als Staat terug te vragen van het bedrijfsleven dat de windparken realiseert en van het net op zee profiteert.

De leden van de CDA-fractie hebben daarnaast een vraag over de routekaart wind op zee naar aanleiding van de informatie aangeleverd door TenneT. Ten aanzien van het Energie-eiland «IJmuiden Ver» geeft TenneT aan dat het aanleggen van een kunstmatig eiland mogelijk goedkoper is voor de netverbinding met het vaste land. Kan de regering daarop reflecteren?

TenneT geeft aan dat toepassing van een kunstmatig eiland voor de netaansluiting van de geplande windparken in het windenergiegebied IJmuiden Ver mogelijk goedkoper is, maar dat er flinke risico's verbonden zijn aan het vergunningen- en het ontwikkel/bouwtraject. Daarom adviseert TenneT de toepassing van gelijkstroomplatforms om te kunnen garanderen dat de geplande windparken in IJmuiden Ver tijdig kunnen worden aangesloten, zodat aan de afgesproken bijdrage aan de CO₂-reductie in 2030 uit het regeerakkoord wordt voldaan.

Uit een in mijn opdracht verrichte validatie van het TenneT-advies en een waterstaatkundige quick-scan blijkt het kostenvoordeel van een kunstmatig eiland relatief beperkt te zijn. Deze bevat bovendien nog niet de kosten die kunnen ontstaan doordat TenneT als gevolg van vertragingen in de realisatie op grond van artikel 16f van de Elektriciteitswet 1998 schadevergoedingen moet betalen aan de vergunninghouder(s) van de windparken. Daarnaast zal ook bij windparkontwikkelaars het risico op vertraging van een netaansluiting op een kunstmatig eiland leiden tot een hogere subsidiebehoefte of lager bod in de tender, die daarmee duurder uitvalt.

Een kunstmatig eiland biedt ook minder flexibiliteit om toekomstige windparken elders (bijvoorbeeld boven Groningen) zo gunstig mogelijk te plaatsen, en kent ook grotere veiligheidsrisico's. Al met al geeft de toepassing van gelijkstroomplatforms veel meer zekerheid over een tijdige aansluiting van de toekomstige windparken in IJmuiden Ver en flexibiliteit naar de verdere toekomst. Ik acht de mogelijke kostenbesparingen op de netaansluiting zelf te gering om de risico's van het niet tijdig vervullen van de afspraken over windenergie op zee te rechtvaardigen.

Op welke termijn en op welke wijze wordt er een besluit genomen over de mogelijke aansluiting van een windpark in het gebied IJmuiden Ver?

De wijze van aansluiten van de windparken op zee leg ik vast in het ontwikkelkader voor het net op zee dat ik op grond van artikel 16e van de Elektriciteitswet 1998 vaststel en aan uw Kamer toestuur. Voor de routekaart windenergie op zee 2030 (Kamerstuk 33 561, nr. 42) zal ik daartoe het bestaande ontwikkelkader actualiseren met de besluiten over de aansluiting van de voor de routekaart relevante windenergiegebieden. Ik verwacht het geactualiseerde ontwikkelkader voor de zomer te kunnen vaststellen en aan uw Kamer toe te sturen.

De leden van de CDA-fractie vragen of staatsdeelname mogelijk is bij windenergie op zee, zoals bij de winning van fossiele brandstoffen uit de ondergrond door EIB het geval is. Hierdoor kan de overheid ook profiteren van de opbrengsten uit windparken op zee, en ondertussen risico's wegnemen waardoor het nog goedkoper kan.

Energiebeheer Nederland (EBN) is een staatsdeelneming die actief is in de sectoren olie en gas. EBN neemt in deze sectoren deel vanuit haar kennis van de ondergrond. Gelet op die kennis zie ik voor EBN ook een rol bij geothermie en de opslag van CO₂. Ik zie echter geen partij die bij windenergie op zee een vergelijkbare positie zou kunnen innemen.

Wat zijn volgens de regering de voor- en nadelen van staatsdeelname bij windenergie op zee projecten?

In het geval van een staatsdeelneming is er sprake van een publiek belang waarvan de staat heeft besloten dat het voor de borging ervan gewenst is om aandeelhouder te zijn en dus risicodragend te investeren in de bewuste onderneming. Wet- en regelgeving zijn de eerst aangewezen instrumenten om publieke belangen te borgen. In het geval van staatsdeelnemingen kan het aandeelhouderschap aan de borging van de bewuste publieke belangen bijdragen. Ik heb geen aanwijzingen dat wet- en regelgeving in de windsector onvoldoende werken. De windenergiesector heeft laten zien dat windenergie al lang niet meer in de kinderschoenen staat. De windsector beschikt zelf over de kennis die noodzakelijk is om windparken op zee te bouwen en te exploiteren. Ik zie dan ook geen reden om op dit moment onderzoek naar een staatsdeelname te doen.

Is het mogelijk dat Invest-NL deel zal nemen aan windenergie op zee-projecten? Zo nee, waarom niet?

Het doel van Invest-NL is het leveren van een bijdrage aan het financieren en realiseren van maatschappelijke transitieopgaven door ondernemingen en aan het bieden van toegang tot ondernemingsfinanciering, indien de markt hierin onvoldoende voorziet. Het financieren en realiseren van windenergie op zee-projecten kan worden aangemerkt als een maatschappelijke transitieopgave naar duurzame, betrouwbare en betaalbare energie. Voor financiering door Invest-NL is tevens vereist dat de markt daarin onvoldoende voorziet en Invest-NL additioneel aan de markt opereert. In het wetsvoorstel Machtigingswet oprichting Invest-NL is dit vereiste van additionaliteit vastgelegd (Kamerstuk 35 123, nr. 2). Ook voor windenergie op zee-projecten is dit vereiste voor Invest-NL van toepassing. In mijn antwoord op de vorige vraag heb ik aangegeven dat de windenergiesector inmiddels een volwassen sector is. Bij financiers is voldoende belangstelling voor financiering van en deelname aan windparken op zee. Daarom ligt een rol van Invest-NL niet voor de hand.

Is de regering bereid staatsdeelname aan deze projecten te onderzoeken?

In mijn antwoord op de hierboven gestelde vraag van deze leden over de voor- en nadelen van staatsdeelname heb ik aangegeven dat ik geen reden zie om hier onderzoek naar doen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken van het Transitiefonds waar de ontwikkelaars van windenergie op zee aan bijdragen voor onder meer de visserijsector.

In mijn brief van 21 december 2018 waarin ik, mede namens Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het ontwerp-Klimaatakkoord heb aangeboden (Kamerstuk 32 813, nr. 263), ben ik ingegaan op een Noordzeetransitiefonds. In deze brief staat dat het kabinet op basis van het onafhankelijke advies over een Noordzeestrategie 2030, met partijen, waaronder ook de vissers, de energiesector en natuurorganisaties, uiterlijk medio 2019 komt tot een akkoord voor de Noordzee. Hierin komt het kabinet met andere partners tot afspraken op hoofdlijnen over duurzaam gebruik van de Noordzee, de wijze waarop dit wordt bereikt, het tijdpad, en het beschikbaar stellen van toereikende en tijdige instrumenten en middelen die nodig zijn om de noodzakelijke innovatie, transitie en mitigatie ten behoeve van natuur en visserij mogelijk te maken, zo mogelijk via een Noordzeetransitiefonds. Ik verwijs ook naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van participatie van inwoners in windenergieprojecten op zee. Dienaangaande is de motie-Agnes Mulder c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 143) aangenomen, daar wordt echter onvoldoende gevolg aan gegeven in de ogen van deze leden. Want welke mogelijkheden zijn er nu voor inwoners om mee te doen aan de windparken op zee?

In zijn brief van 11 september 2017 heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken aangegeven hoe deze motie uitgevoerd zal worden (Kamerstuk 30 196, nr. 556). Bij de beantwoording is aangegeven dat bij de tenders voor windenergie op zee vooral op de prijs wordt geconcentreerd. Hierdoor is bij de eerste drie tenders veel subsidie uitgespaard. Daar profiteren alle burgers van, ook als zij niet participeren in de exploitatie van de windparken. Via een voorschrift in de kavelbesluiten stimuleer ik de lokale en regionale economie. Het mogelijk maken van financiële deelname in of stroomlevering vanuit het windpark naar lokale bewoners of bedrijven is hier een van de mogelijkheden voor. Bij financiële deelname kunnen burgers bijvoorbeeld via een investeringsfonds participeren in windparken. Het staat bedrijven of consortia vrij om dit element van burgerparticipatie mee te nemen in de projectfinanciering. Het is echter een zaak van de vergunninghouders en burgerparticipatie-initiatieven om te kijken of zij met elkaar in zee willen gaan. Op grond van het voorschrift wordt inzichtelijk wat de bijdrage is van het windpark aan de lokale en regionale economie.

Op welke wijze zijn bedrijven en consortia geattendeerd op de mogelijkheden voor samenwerking met burgerparticipatie-initiatieven en in hoeverre is daar wat mee gedaan, zo vragen deze leden.

Bedrijven en consortia zijn op de mogelijkheden geattendeerd via het voorschrift in de kavelbesluiten. Mij is niet bekend dat een van de vergunninghouders voorziet in samenwerking met burgerparticipatie-initiatieven. Dit kan echter ook plaatsvinden nadat het windpark gerealiseerd is en de grootste risico's uit het project zijn.

Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat windenergie op zee om meer gaat dan financiën, zodat deze parken door inwoners gezien zullen worden als een gemeenschappelijk project in onze eigen wateren waar zij zelf ook wat aan hebben?

Er zijn vele manieren waarop de windparken op zee voordelen met zich meebrengen voor de lokale en regionale economie. Een van die manieren is door voor bepaalde activiteiten of producten gebruik te maken van lokale of regionale ondernemingen. Het gebruik maken van bepaalde havens is een andere manier. Ørsted, de vergunninghouder voor de kavels I en II in het windenergiegebied Borssele, bouwt bijvoorbeeld een onderhoudsbasis in de haven van Vlissingen, werkt samen met het maritiem museum MuZEEum in Vlissingen, met onderwijsinstelling Scalda en Bibliotheek Zeeland en draagt bij om de monumentale Oranjemolen in Vlissingen duurzaam te maken met een generator voor de opwek van duurzame energie. Er komt een informatiepunt over windpark Borssele I en II in deze Oranjemolen, in MuZEEum en in de Zeeuwse bibliotheek. Op deze wijze kunnen de windparken op zee door inwoners gezien worden als een gemeenschappelijk project waar zij zelf ook wat aan hebben. In mijn opdracht onderzoekt en ondersteunt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland kustgemeenten en -provincies bij het verzilveren van de economische kansen die de windparken op zee bieden, waaronder mogelijkheden voor nieuwe vormen van toerisme.

De leden van de D66-fractie hebben een duidelijk signaal ontvangen van betrokken partijen dat zij behoefte hebben aan een robuuste en toekomstbestendige wet. Hoe kan de regering ondertussen met bestaande wetgeving de windenergieprojecten blijven versnellen?

Op grond van de bestaande wetgeving kunnen vergunningen worden verleend in het tempo zoals in de routekaart is aangegeven, zoals bijvoorbeeld de tender 2018 (Kamerstuk 33 561, nr. 44). Het wetsvoorstel voorziet wel in een instrumentarium om beter om te kunnen gaan met de huidige situatie waarin er naar verwachting geen subsidie nodig is en biedt meer zekerheid dat windparken gebouwd worden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe met de bestaande wet geen vertraging zal ontstaan in de uitrol van windenergieprojecten. Welke mogelijkheden ziet de regering?

Op grond van de huidige Wet windenergie op zee kunnen kavelbesluiten worden voorbereid en vastgesteld en kunnen vergunningen worden verleend. De procedures van verdeling met subsidie en vergelijkende toets kunnen echter niet tegelijkertijd plaatsvinden: als blijkt dat er geen aanvragen zijn gedaan bij de procedure die als eerste is opengesteld, kan pas na afloop van die aanvraagperiode de procedure van de andere verdeelmethode worden gestart. Dit kan leiden tot een vertraging van enkele maanden, omdat ik een ministeriële regeling voor de andere verdeelmethode moet vaststellen en publiceren en partijen voldoende tijd moeten hebben om een aanvraag op grond van de andere verdeelmethode voor te bereiden.

Zal een vertraging van de wijziging van de Wet windenergie op zee gevolgen hebben voor de uitrol van windenergie op zee?

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om verschillende procedures voor de verlening van de vergunningen gelijktijdig te laten verlopen. Dit kan tijdswinst opleveren ten opzichte van de huidige wet. Voor de uitrol van windenergie op zee hanteer ik het tempo dat is opgenomen in de routekaart. Ik verwijs ook naar mijn antwoord op het verzoek van de leden

van de CDA-fractie om te reflecteren op de mogelijkheid om de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel uit te stellen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe voorinvesteringen van netbeheerders worden gestimuleerd.

Het uitgangspunt van tariefregulering van netbeheerders is dat de Autoriteit Consument en Markt (verder: ACM) een besluit neemt over de tariefffecten van gedane investeringen op het moment dat de investering in gebruik wordt genomen. Dit is in de regel vele jaren na de oorspronkelijke investeringsbeslissing. Dit betekent dat netbeheerders pas achteraf zekerheid krijgen over de mogelijkheid om de investering terug te verdienen. Dit zou voor netbeheerders een grote drempel zijn om belangrijke investeringsbeslissingen te nemen. Daarom is in de Elektriciteitswet 1998 ook bepaald dat ACM voor drie typen investeringen de kosten in de tarieven moet verrekenen. Dit zijn de kosten van investeringen waarvoor een inpassingsplan of projectbesluit is genomen, de kosten van investeringen voor de ontsluiting van windparken die zijn opgenomen in een structuurvisie en de kosten van investeringen van het ontwikkelkader voor het net op zee. Dit geeft de netbeheerders de zekerheid dat ACM deze investeringskosten in de tarieven verrekent. ACM toetst wel of de gemaakte kosten voor deze investeringen doelmatig zijn. Daarnaast mag de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet de geschatte vermogenskosten die hij zal maken met betrekking tot nog niet in gebruik genomen investeringen in zijn tarievenvoorstel opnemen. Deze mogelijkheid geldt alleen voor investeringen waarvoor een inpassingsplan is vastgesteld. In het ontwerp-Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over het proactief investeren van netbeheerders. Onderzocht wordt hoe netbeheerders nog meer proactief kunnen investeren. Dit wil ik vorm gaan geven in wetgeving.

Hoe worden de netbeheerders betrokken bij de ontwikkeling van de energiestrategieën?

Komend jaar zullen dertig regio's hun regionale energiestrategie opstellen. De regio's worden gevormd door een of meerdere decentrale overheden. Omdat de keuzes die worden gemaakt in de regionale energiestrategieën gevolgen hebben voor de energie-infrastructuur zijn de regionale netbeheerders adviseur bij het opstellen van de regionale energiestrategieën. Voor de uitvoering van de routekaart windenergie op zee 2030, wordt het «energiestrategie» vastgelegd in het ontwikkelkader voor het net op zee. Daarmee ligt voor de beheerder van het net op zee vast, wanneer welke netten op zee tot 2030 gereed moeten zijn.

De leden van de D66-fractie onderstrepen de wens tot vraagzekerheid middels langlopende afspraken. Hoe kan de regering de toename van elektriciteitsvraag prikkelen, bijvoorbeeld door het stimuleren van langjarige stroomcontracten?

De energietransitie leidt naar verwachting tot meer elektriciteitsverbruik in de gebouwde omgeving voor de lage temperatuurverwarming, in de industrie voor de hoge temperaturen die daar nodig zijn en in de mobiliteit. De vraag naar elektriciteit uit hernieuwbare bronnen zal daardoor stijgen, maar in welk tempo en welke hoeveelheid is niet vooraf te bepalen. Ook omdat een andere belangrijke pijler van de energietransitie juist energiebesparing is. Het kabinet voert daarom geen beleid dat gericht is op de toename van de elektriciteitsvraag, wel op het beperken van de CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving, industrie en mobiliteit, wat mogelijk tot meer inzet van elektriciteit in die sectoren leidt. Elektriciteitsproducenten hebben de keuze om de elektriciteit die zij produceren op

een elektriciteitsbeurs aan te bieden, te verkopen aan een handelaar of direct aan een of meerdere eindgebruikers te verkopen. Ook een combinatie hiervan is mogelijk. Het is aan een producent om een keuze te maken tussen gegarandeerde opbrengsten door het sluiten van langjarige contracten tegen een vaste prijs, of zijn elektriciteit juist via kortlopende contracten of via de beurs te verkopen. Beide keuzes kennen zekerheden en risico's die producenten zelf het beste kunnen afwegen.

De leden van de D66-fractie zijn voorstanders van het grijpen van de koppelkansen van klimaat en natuur. Er is een akkoord voor de Noordzee in ontwikkeling dat in juni 2019 gepubliceerd zal worden. Deze leden vragen of de regering bereid is om de wijziging van de wet te wachten op het akkoord voor de Noordzee opdat deze verwerkt kan worden in de wetswijziging.

Het ligt niet voor de hand dat afspraken die worden opgenomen in een akkoord voor de Noordzee, aanpassingen van de Wet windenergie op zee nodig maken, omdat een Noordzeeakkoord zal gaan over de ruimtelijke afweging tussen energie, visserij en natuur (waar komen eventuele nieuwe windenergiegebieden?) terwijl de Wet windenergie op zee juist gaat over de verantwoorde uitgifte van kavels binnen eenmaal aangegeven windenergiegebieden op grond van de Waterwet. De afspraken in een Noordzeeakkoord zullen eerder leiden tot aanpassing van beleidskaders op grond van de Waterwet zoals opgenomen in de Beleidsnota Noordzee 2016–2021 en de ingestelde veiligheidszones rondom windparken voor bijvoorbeeld doorvaart en medegebruik. De Strategische Agenda Noordzee 2030 zal in de context worden geplaatst van de afspraken over de energietransitie op de Noordzee in balans met ecologie en ander gebruik. De Strategische Agenda Noordzee 2030 vormt de opmaat naar de besluitvorming in 2021 van het kabinet op basis van een planMER en publieke consultatie over het Nationaal Programma Noordzee 2022–2027 (Kamerstuk 35 000 J, nr. 7 en Kamerstuk 33 450, nr. 55). Dit programma stelt onder meer de locaties voor aanvullende windenergiegebieden vast, alsmede de actualisatie voor de voorwaarden voor medegebruik. Ook kunnen afspraken in een Noordzeeakkoord leiden tot voorschriften in de kavelbesluiten die op basis van de Wet windenergie op zee genomen worden en die de randvoorwaarden bepalen waaronder een windpark op zee gerealiseerd wordt. Een akkoord voor de Noordzee zal om die reden zeer waarschijnlijk geen gevolgen hebben voor dit wetsvoorstel, waardoor ik met het wetsvoorstel door wil gaan. De uitkomsten van een akkoord voor de Noordzee kunnen ook met het wetsvoorstel worden uitgevoerd. De Wet windenergie op zee bepaalt de systematiek en het instrumentarium voor de ruimtelijke en ecologische afweging en de uitgifte van kavels, maar in deze wet zelf worden geen inhoudelijke afwegingen gemaakt. Dat gebeurt bij de toepassing van de instrumenten zoals de voorschriften in het kavelbesluit.

De leden van de D66-fractie vragen of de huidige tenderaanpak behouden kan blijven in deze wetswijziging. Ziet de regering de kansen van een systeem van «beauty contests» ook?

De Wet windenergie op zee kent nu twee procedures voor de vergunningverlening die beiden het karakter van een tender hebben: de subsidietender (wie vraagt de minste subsidie per geproduceerde kWh) en de vergelijkende toets (een beauty contest). Het wetsvoorstel behoudt deze twee tenders en voegt twee andere verdeelmethoden toe: de veiling en de vergelijkende toets met financieel bod. Het wetsvoorstel behoudt dus de mogelijkheid voor de procedure van de vergelijkende toets.

De leden van de D66-fractie hebben zorgen bij de inzet van het veilingsinstrument en zien drempels voor de investeringen van bedrijven. Het lijkt deze leden niet wenselijk om een hypotheek op de toekomstige stroomprijs te zetten. Deelt de regering deze zorgen en hoe gaat de regering om met het veilingsinstrument?

Een belangrijke succesfactor in de aanpak voor windenergie op zee in Nederland is het wegnemen van risico's en uitgaven bij de windsector, zodat zoveel mogelijk partijen – indien ze voldoen aan de eisen uit de wet – kunnen mee dingen naar de vergunningen. Dit is erg succesvol gebleken en heeft tot nu toe geleid tot een spectaculaire kostenreductie en een succesvolle vergunningverlening in iedere tender. Kostenreductie blijft dan ook een belangrijk uitgangspunt van de aanpak voor windenergie op zee. Dit betekent dat de Staat verantwoordelijk blijft voor de voorbereiding en aanleg van het net op zee – met de risico's en kosten die daarmee gepaard gaan – en voor alle voorbereidende onderzoeken naar de locatie van het windpark. Dit zorgt ervoor dat de risico's en onzekerheden voor windparkontwikkelaars sterk verminderen en deze partijen in staat zijn om nauwkeuriger te bepalen hoe de businesscase voor het windpark eruit ziet. Juist de marktpartijen kennen hun eigen kostprijs het beste, spelen in op de vraag uit de markt en weten hoe ze risico's met betrekking tot de opbrengsten willen spreiden. Dit komt tot uiting in hun bieding.

Voorafgaand aan elke tender zal een zorgvuldige afweging plaats vinden welke procedure van verdeling het beste past bij de tender in kwestie. Hierbij wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de verwachte kosten voor aanleg en exploitatie van het windpark, alsmede de verwachte opbrengst uit de verkoop van de elektriciteit. De optie om te gaan veilen zal dus alleen worden gebruikt indien het de verwachting is dat dit verantwoord kan, gegeven de prognose voor kosten en inkomsten van de exploitant. De reeds aanwezige opties uit de Wet windenergie op zee – subsidietender en een vergelijkende toets – blijven beschikbaar en kunnen dus ook gebruikt worden. Een belangrijk uitgangspunt zal hierbij altijd zijn dat de doelstellingen voor uitrol van windenergie op zee gehaald worden tegen zo laag mogelijk maatschappelijke kosten.

De leden van de D66-fractie vragen welke opties de regering heeft om de stroomprijs laag te houden en hoe deze in de wet zullen worden opgenomen.

Een goed functionerende energiemarkt is de beste garantie voor een betaalbare elektriciteitsprijs. De elektriciteitsmarkt is al vele jaren een vrije markt waarop grote en kleinere producenten actief zijn. Er zijn geen monopolisten die de elektriciteitsprijs kunnen bepalen. ACM houdt hier toezicht op. Boven de «kale» elektriciteitsprijs betaalt een eindgebruiker ook andere kosten die uiteindelijk zijn energierekening bepalen. Dit zijn belastingen (BTW, energiebelasting en Wet opslag duurzame energie) en de tarieven van de netbeheerder. De Wet windenergie op zee en dit wetsvoorstel hebben geen betrekking op deze componenten van de elektriciteitsprijs.

De leden van de D66-fractie zien kansen voor het samengaan van energie, natuur en visserij. Ziet de regering deze kansen ook? Deze leden vragen hoe de regering tegenover het opstellen van een Noordzeetransitiefonds staat.

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik ook naar de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie, van de leden van de CDA-fractie en van de leden van de D66-fractie. Het kabinet ziet kansen ook voor het samengaan van energie, natuur en visserij. Zo bespreken de

departementen de kansen en opties daarvoor in het eerdergenoemde OFL-traject samen met de wind-, natuur- en visserijpartijen. Een Noordzeetransitiefonds kan mogelijk een onderdeel zijn van de afspraken in een akkoord voor de Noordzee.

De leden van de D66-fractie vragen welke opties de regering ziet om middels deze wet een balans tussen windenergie en natuurontwikkeling te behouden. Kan het akkoord voor de Noordzee betrokken worden in deze wet?

Wanneer in een windpark of elders op de Noordzee bodemberoering niet is toegestaan, ontstaan daar kansen voor ontwikkeling van bodemnatuur. Natuurontwikkeling kan ook actief worden bevorderd middels «natuurinclusief bouwen». De Wet windenergie op zee biedt onder meer de optie daartoe voorschriften op te nemen in kavelbesluiten. Die optie is tot nu toe benut. Daarnaast kunnen op grond van artikel 6.5 van de Waterwet vergunningen worden verleend voor natuurontwikkelingsprojecten in windparken of daarbuiten, met name wanneer daarbij sprake is van het plaatsen of laten staan van installaties. Voor een antwoord op het tweede deel van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een eerdere vraag van dezelfde fractie.

De leden van de D66 fractie begrijpen dat er een wens is van energiebedrijven om het instrument «contract for difference» mogelijk te maken. Zo kan de overheid bij een hoge prijs ook meeprofiteren. De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bereid is het door de sector voorgestelde «contract for difference» expliciet in deze wetswijziging op te nemen. Zo nee, is de regering bereid beleidsvoorbereiding hiervoor in andere wetgeving te starten?

Eerder heb ik schriftelijke vragen van het lid Van der Lee (GroenLinks) beantwoord over «contract for difference» (Kamerstukken vergaderjaar 2018–2019, aanhangsels 186 en 761). «Contract for difference» past binnen de kaders van de Wet windenergie op zee, omdat een «contract for difference» ook een subsidie is, die past in de procedure met subsidieverlening zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 14a, eerste lid, onder a. Omdat «contract for difference» ook een heffing kan bevatten, zou voor de duidelijkheid aan het voorgestelde artikel 14a eventueel «procedure met subsidieverlening of heffing» toegevoegd kunnen worden als «contract for difference» wettelijk mogelijk gemaakt zou worden. Ik hecht er sterk aan om eerst na te gaan of een marktpartij bereid is het windpark zonder overheidssubsidie of -garantie te bouwen en exploiteren. Dit kan niet met een «contract for difference». «Contract for difference» houdt de noodzaak tot subsidie- en garantieverlening door de overheid, en daarmee op kosten van de burger, in stand. Daarmee worden windparken op zee bij een «contract for difference» nooit een volledig onderdeel van de elektriciteitsmarkt, omdat ze altijd op kosten van de overheid en daarmee van de burgers beschermd zijn tegen lage elektriciteitsprijzen. De SDE+ kan ook, net als «contract for difference», de door de windsector gevraagde garantie op inkomsten geven, maar dan alleen in die situaties dat dat nodig blijkt. Invoeren van «contract for difference» zou maken dat ik op kosten van de belastingbetaler altijd een garantie op de elektriciteitsprijs afgeef voor elk windpark op zee, ook al zou dat niet nodig zijn. Bij de derde tender in 2017 was dit niet nodig en naar ik verwacht zal ook uit het vergelijkbaar aantal aanvragen voor de vierde tender (Kamerstuk 33 561, nr. 47) blijken dat subsidie of een garantie voor dat windpark op zee niet nodig is. Drie partijen hebben hun aanvraag in de vierde tender zelf publiekelijk bekend gemaakt op hun website: Vattenfall, Ørsted en een consortium van Shell, Eneco en van Oord. Net als in de huidige situatie zal ik voorafgaand aan iedere tender de

rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee onderzoeken en uw Kamer informeren over de vormgeving van de aankomende tender. Daarbij vergt invoeren van «contract for difference» als tijdelijk systeem een complex wetstraject. Nederland kent een gescheiden stelsel van enerzijds subsidies op basis van de Algemene wet bestuursrecht en uitgewerkt in sectorale wetgeving en anderzijds belastingen op basis van de Grondwet en uitgewerkt in diverse belastingwetten. Vermenging van subsidie en heffingen in één instrument stuit op fundamentele problemen. Dit is een bijkomend argument, maar maakt invoering zowel qua wetgeving als qua uitvoering niet eenvoudig. Om deze redenen ben ik niet voornemens om in te zetten op een beleidsvoorbereiding voor het invoeren van «contract for difference» of dit in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regering eerder heeft aangegeven dat de mogelijkheid om het veilingsinstrument gecombineerd met een minimumprijs, niet in de wet opgenomen kan worden. Deze leden vragen of onderzocht kan worden wat de mogelijkheden zijn om dit instrument toch in de wet op te nemen.

Een bodemprijs is een vorm van een subsidie. De rijksoverheid garandeert met een bodemprijs dat zij het verschil tussen de marktprijs en die bodemprijs wegneemt. Een bodemprijs is vergelijkbaar met de systematiek van de SDE+: het verschil tussen twee prijzen wordt door de Minister van Economische Zaken en Klimaat weggenomen. Bij de tenders in de SDE+ worden partijen gevraagd welke subsidie zij nodig hebben om het verschil tussen kostprijs (basisbedrag) en marktprijs (correctiebedrag) te overbruggen. Bij windenergie op zee werkt een tender goed: partijen kennen hun eigen kostprijs het beste, spelen in op de vraag uit de markt en weten hoe ze risico's met betrekking tot de opbrengsten willen spreiden. Dit komt tot uiting in hun bieding. Als tijdens een tender blijkt dat er partijen zijn die aan alle strenge voorwaarden voldoen en bereid zijn zonder subsidie een windpark te bouwen en te exploiteren, wordt de vergunning aan een van deze partijen verleend. Als partijen onzeker zijn of zij zonder subsidie een windpark kunnen bouwen en exploiteren, zullen zij om subsidie vragen. Deze partijen zullen dan niet bereid zijn een aanvraag in een procedure zonder subsidie in te dienen. Het opnemen van een bodemprijs vermengt de aanvraagprocedure van een vergelijkende toets of een veiling, met de procedure van een subsidie. Ik vind die vermenging niet wenselijk (en niet zuiver) omdat aanvragers zelf een goede inschatting moeten maken of zij subsidie nodig hebben of dat zij een bedrag voor de vergunning kunnen betalen en mee kunnen doen in een veiling.

De leden van de D66-fractie zien veel kansen in energieopslag. Ziet de regering de mogelijkheid om energieopslag mee te nemen in de tender uitvraag?

Het kavelbesluit, de daaraan gerelateerde vergunning voor een kavel en daarmee de tender kunnen alleen betrekking hebben op een windpark op zee en de aansluitverbinding tussen het windpark en een aansluitpunt (tot aan de laagwaterlijn). Voor de mogelijke exploitant van een windpark op zee die meedoet aan een tender, kan energieopslag wel een rol spelen, aangezien dit de prijs die hij verwacht te krijgen voor zijn energie kan verhogen. De exploitant dient deze mogelijkheid dus zelf te betrekken bij het opstellen van zijn businesscase. Op deze wijze is energieopslag indirect onderdeel van de tender. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld de Wet windenergie op zee geschikt te maken om de windenergie op zee of op land om te zetten in andere energiedragers dan elektriciteit en ook het transport naar de kust middels pijpleidingen of

schepen mogelijk te maken. Deze andere energiedragers zijn mogelijk goedkoper op te slaan dan elektriciteit. Daarmee creëert het kabinet mogelijkheden om in de toekomst kavelbesluiten te nemen gericht op andere energiedragers, waardoor de tender hier automatisch ook betrekking op heeft. In de routekaart 2030 zijn dergelijke kavels nog niet voorzien.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is door middel van monitoring de kansen van vraagsturing te signaleren.

Zoals eerder aangegeven in de beantwoording van vragen van de leden van deze fractie, zal ik voorafgaand aan iedere tender de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee onderzoeken. Net als de mogelijkheden van energieopslag, waar deze leden in de vorige vraag naar informeerden, is vraagsturing alleen indirect onderdeel van de tender. Om die reden ben ik niet bereid om door middel van monitoring de kansen van vraagsturing te signaleren.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is de vraag naar stroom te bevorderen?

Een eventuele verhoging van de vraag naar elektriciteit als gevolg van de energietransitie is voor het kabinet geen op zich zelf staand doel. Het doel is de Nederlandse CO₂-uitstoot in 2030 met ten minste 49 procent terug te dringen als tussenstap naar 2050. Dit betreft ook alle elektriciteitsopwekking in Nederland. Tegelijkertijd vergt alle energie die bespaard kan worden geen enkele vorm van opwekking en is daarmee het minst belastend voor de fysieke leefomgeving.

Ziet de regering mogelijkheden voor het opnemen van het stimuleren van een «smart grid» in de wetswijziging?

Het wetsvoorstel gaat niet over het net op zee of over de netten op land. De hoofdkeuzes voor de configuratie van het net op zee worden vastgelegd in het ontwikkelkader voor het net op zee. Over de ontwikkeling van slimme netten op land ben ik met betrokken partijen in gesprek en de uitkomsten daarvan zullen in een apart traject worden meegenomen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de sector naast de ontwikkeling van een platform voor windenergie ook spreekt over de mogelijkheden en kansen van een kunstmatig eiland. Deze leden vragen of de regering kans ziet om in de wetswijziging ruimte te houden voor de ontwikkeling van een kunstmatig eiland.

De Wet windenergie op zee stelt regels voor windparken op zee tot het punt van de aansluiting op het net. De wet bepaalt niet waar en op welke wijze deze aansluiting moet worden gerealiseerd. De keuze tussen transformatoren op een platform op palen of op een kunstmatig eiland is een keuze die niet is vastgelegd of voortvloeit uit de Wet windenergie op zee. Het wetsvoorstel brengt hier geen verandering in. Dergelijke keuzes worden vastgelegd in het ontwikkelkader voor het net op zee dat ik op grond van artikel 16e van de Elektriciteitswet 1998 vaststel en aan uw Kamer toestuur. Ik verwijs ook naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie naar het energie-eiland.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de uitrol van windenergie op zee van groot belang is voor de energietransitie. Voorkomen moet worden dat windparken niet worden gebouwd omdat de ontwikkelingen minder positief zijn dan verwacht. Mocht een windparkex-

ploitant besluiten om toch een bepaald windpark niet te bouwen, dan heeft dit grote gevolgen op de energievoorziening, de aanpak van klimaatverandering en de economie. Deze leden zijn bezorgd dat er met veilingen teveel wordt gespeculeerd op de toekomstige stroomprijzen. Door de grote concurrentiestrijd wint degene met de meeste lef en/of het meeste optimisme. Zijn de stroomprijzen overschat, dan is er een kans dat de winnaar van de veiling het windpark toch niet bouwt of dat de bouwer van het windpark in financiële problemen komt. Deelt de regering deze zorgen? Hoe neemt de regering deze zorgen weg?

Een besluit om een windpark op zee te willen bouwen vergt een gedegen voorbereiding. Bedrijven gaan hierbij niet over één nacht ijs. Dit verandert niet door het mogelijk maken van de optie tot veilen. Bedrijven moeten bijvoorbeeld bij hun aanvraag voor een vergunning een haalbaarheidsstudie overleggen, waarbij de kosten en baten van het windpark opgenomen moeten zijn. Om de kosten te weten, zullen zij voor de onderdelen die zij niet zelf kunnen ontwikkelen, produceren en bouwen, de prijzen in de markt moeten onderzoeken. Ook naar de opbrengsten zullen zij onderzoek doen. Na het verlenen van de vergunning neemt een bedrijf binnen een jaar de definitieve investeringsbeslissing. Alleen wanneer de marktomstandigheden zodanig verslechterd zijn ten opzichte van het vorige jaar, waarin dit bedrijf zijn aanvraag voorbereidde, dat dit bedrijf denkt dat de bouw van het windpark echt niet uit kan, zal hij besluiten om niet te investeren. Als dat gebeurt verbeurt het bedrijf zijn gestelde zekerheid (in de vorm van een bankgarantie of een waarborgsom). In het geval van een vergelijkende toets met financieel bod of veiling is hij daar bovenop, ongeacht de investeringsbeslissing, ook zijn bod kwijt.

Een bod in een veiling zal in de regel bestaan uit een vast bedrag. Daarmee heeft dit bod geen invloed op de circa een jaar later te nemen investeringsbeslissing. Het bod is de vergunninghouder immers sowieso kwijt. De enige vraag die de vergunninghouder moet beantwoorden voor het nemen van de investeringsbeslissing, is of hij, conform zijn verwachting tijdens het indienen van het bod, nog steeds verwacht dat de inkomsten uit de elektriciteitsverkoop per saldo hoger zijn dan de kosten van het bouwen en exploiteren van het windpark. Ook al is het verschil tussen beiden in dat jaar tot de definitieve investeringsbeslissing kleiner geworden, dan zal de vergunninghouder nog steeds kiezen om het windpark te bouwen. Dat geeft hem immers een kans om nog een deel van zijn, mogelijk achteraf te hoge bod, terug te verdienen. Een aanvrager zal dus een goede inschatting moeten maken welk bod voor hem haalbaar is. Dit is vergelijkbaar met het doen van een bod in een subsidietender: bij die procedure loopt de aanvrager ook het risico dat bij het nemen van de investeringsbeslissing blijkt dat de investering duurder is geworden en hij een te laag bod voor subsidie heeft ingediend.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben tijdens het rondetafelgesprek over de Wijziging Wet energie op zee vernomen dat de windsector oproept tot meer zekerheid met betrekking tot de vraagontwikkeling van elektriciteit. Deze sector vreest dat er op termijn zonder zekerheid over de vraag niet meer zal worden geïnvesteerd in windenergie op zee en stelt dat dit wetsvoorstel die onzekerheid niet wegneemt. Kan de regering concreet toelichten wat voor actie zij gaat ondernemen om meer zekerheid over de vraag naar elektriciteit te creëren?

De kern van dit wetsvoorstel is het toevoegen van twee procedures van vergunningverlening en het energieneutraal maken van windenergie op zee. De Wet windenergie op zee en het wetsvoorstel gaan niet over de vraag naar elektriciteit. Het beleid van het kabinet zorgt wel voor een stijging naar de vraag naar elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen.

Aansluitend bij de doelstelling om de elektriciteitsproductie op de lange termijn CO₂-neutraal te maken, wordt windenergie op zee uitgerold. Voor de komende jaren is het tempo van deze uitrol vastgelegd in de routekaart windenergie op zee (Kamerstuk 33 561, nr. 42).

Kan de regering duidelijk maken hoe zij het investeringsrisico voor de windsector gaat wegnemen?

Ik ben trots op de windenergiesector dat zij in een zeer korte periode de kostprijs van windenergie op zee zodanig heeft verlaagd dat er (behalve voor de kosten van het net) geen subsidie meer nodig is. Het kabinet heeft hier aan bijgedragen door het voor de lange termijn vastleggen van de routekaart, het aanwijzen van windenergiegebieden, het verrichten van de voorbereidende onderzoeken, het nemen van kavelbesluiten en de redelijk eenvoudige procedure om vergunningen te verlenen. Deze werkwijze neemt veel onzekerheid en daarmee investeringsrisico's voor de sector weg. Ik kan het investeringsrisico echter niet geheel wegnemen. De bouw en exploitatie van een windpark is een commerciële activiteit waarvoor een geïnteresseerde partij zelf moet afwegen of hij een vergunning aanvraagt en als hij de vergunning krijgt de definitieve investeringsbeslissing moet nemen.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het zorgelijk dat deze wetswijziging al wordt doorgezet zonder dat het onderzoek naar een goed instrumentarium voor windenergie op zee is afgerond. In het ontwerp-Klimaatakkoord is deze afspraak gemaakt. De leden van de GroenLinks-fractie vinden het bovendien opmerkelijk de wet al wordt ingediend terwijl het Klimaatakkoord en het Akkoord voor de Noordzee ook nog zullen worden afgerond dit jaar. Kan de regering aangeven of zij bereid is om dit wetsvoorstel aan te houden totdat het onderzoek is verricht en de akkoorden zijn gesloten om op die manier meer zekerheid te geven aan de windsector?

Met de brief van 21 december 2018 is het ontwerp-Klimaatakkoord aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 32 813, nr. 263) en met de brieven van 13 maart de doorrekening en eerste reactie (Kamerstuk 32 813, nrs. 306 en 307). Het kabinet zal de weken na deze brieven gebruiken om te komen tot een definitief pakket aan klimaatmaatregelen. Het kabinet zal aanvullende plannen uitwerken en aan uw Kamer doen toekomen bij de definitieve kabinetsappreciatie.

In paragraaf C5.4 van het ontwerp-Klimaatakkoord is voor de realisatie van 49 TWh aan windenergie op zee voor 2030 enerzijds afgesproken dat partijen – om de zekerheid van realisatie van de windparken te vergroten – met ingang van 2019 voorafgaand aan iedere tender de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee onderzoeken. Deze informatie zal worden gebruikt voor de besluitvorming over de tendersystematiek. Anderzijds is voor de realisatie van 49 TWh aan windenergie op zee voor 2030 afgesproken dat de Minister en windsector elke 5 jaar inventariseren of er systemische aanpassingen nodig zijn om te komen tot een succesvolle business case voor windenergie op zee, en zo ja, welke aanpassingen daarvoor in aanmerking kunnen komen. Hiervoor start een gezamenlijk onderzoek in 2019 en uiterlijk in 2023 wordt het besluit genomen of en zo ja, welke aanpassingen er nodig zijn. Dit kan zowel het instrumentarium betreffen als oplossingen in de markt zelf. Ik ben voornemens uw Kamer mede op basis van rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee zo mogelijk voor de zomer te informeren over de vormgeving van de tender 2019. De vijfjaarlijkse inventarisatie of er systemische aanpassingen nodig zijn is gericht op de lange termijn en

leidt tot besluitvorming uiterlijk in 2023. Zo nodig kan dan het instrumentarium wederom worden aangepast.

Ik verwijs ook naar mijn antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie, waarin ik aangeef dat het akkoord voor de Noordzee zeer waarschijnlijk niet verwerkt hoeft te worden in de wetswijziging. Behandeling van het onderhavige wetsvoorstel hoeft om die reden niet te wachten op een akkoord voor de Noordzee of het Klimaatakkoord.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben van de regering vernomen dat er altijd kan worden teruggevallen op de SDE+-regeling indien een veiling niet slaagt. Kan de regering echter te kennen geven hoeveel budget er in die regeling is gereserveerd voor wind op zee tot 2025?

In het Energieakkoord van 2013 is een taakstellend kostenreductiepad afgesproken voor windenergie op zee van 40% tussen 2013 en 2023. In de maximale tenderbedragen wordt deze kostendaling verdisconteerd (Kamerstuk 33 561, nr. 19). Door het stroomlijnen van procedures, het verminderen van risico's van de windenergiesector en de concurrentie tussen partijen onderling hebben tenders voor de windenergie op zee erin geresulteerd dat er in 2017 geen subsidie is verleend en ook voor 2018 is een tender zonder subsidie opengesteld. Dit betekent echter niet dat de taakstellende maximale tenderbedragen ook naar nul euro zijn gedaald. Indien een veiling niet mogelijk is en er toch subsidie voor windenergie op zee moet worden verleend dan kan dit tot maximaal het vastgestelde tenderbedrag voor dat jaar. Dit bedrag zal dan uit de SDE+-middelen worden betaald.

Kan de regering toelichten hoe bovenstaand probleem na 2025 zal worden opgelost gezien het feit dat er in het ontwerp-Klimaatakkoord wordt afgesproken dat er na dat jaar geen SDE+-budget meer zal zijn?

Voor de status van het ontwerp-Klimaatakkoord verwijs ik naar het antwoord hierboven op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Na 2025 worden geen SDE+-subsidiebeschikkingen voor nieuwe windparken verleend. Vergunninghouders aan wie tot en met 2025 een SDE+-subsidie is verleend behouden hun SDE+-subsidie tot het einde van de in hun subsidiebeschikking opgenomen looptijd. In het ontwerp-Klimaatakkoord staat dat de sector ernaar streeft om de productiekosten van windenergie op zee te reduceren naar (minder dan) 5 eurocent per kWh in 2024 en 3–4 eurocent per kWh in 2030. Daarom is de verwachting dat windenergie op zee projecten geen subsidie meer nodig hebben en dat we richting 2030 mogelijk ook aan de grenzen komen van de benodigde hoeveelheid duurzaam opgewekte elektriciteit met windenergie, uitgaande van minimaal 6 GW windenergie op land en 11 GW windenergie op zee in 2030, samen minimaal 17 GW, bij een huidig elektriciteitsverbruik in Nederland van nu circa 14 GW.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de exacte juridische bezwaren zijn tegen een bodemprijs. De windenergiesector geeft aan dat ze deze bezwaren niet ziet. Wat zijn deze bezwaren en wat zijn de mogelijkheden om dit instrument toch op te nemen?

Ik verwijs naar mijn antwoord op vragen van de leden van de D66-fractie over een minimumprijs.

Wat vindt de regering van de suggestie die tijdens het rondetafelgesprek is gedaan om de toekenning van kavels voor windparken op zee te koppelen aan elektrificatie en/of waterstof voor de industrie?

De routekaart voor windenergie op zee loopt tot 2030 en voorziet in totaal in een jaarlijkse opwekking van 49 TWh aan elektriciteit – circa 40% van het huidige elektriciteitsverbruik in Nederland – door windenergie op zee. Inzet van het kabinet is dat uiterlijk in 2030 de kolencentrales zijn gesloten en dat 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen aardgasvrij zijn gemaakt. Onder andere door deze maatregelen is er behoefte aan elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen waarvoor de bouw van windparken op zee nodig is. Tegelijkertijd leven we niet in een centrale planeconomie. Als de omstandigheden wijzigen is het belangrijk om daar rekening mee te houden. Ik zie een verband tussen de uitgifte van kavels en de ontwikkelingen in de industrie maar wil deze niet één op één aan elkaar koppelen.

De routekaart 2030 voorziet op dit moment alleen in kavels die via het net op zee elektriciteit naar land brengen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat windparken op zee waterstof in plaats van elektriciteit opwekken. Ook hiervoor geldt dat bij de vaststelling van de kavelbesluiten, in samenhang met het ontwikkelkader voor het net op zee, bekeken zal worden of een kavel bestemd wordt voor de productie van elektriciteit of van waterstof.

De leden van de SP-fractie kunnen het toevoegen van de procedure zonder subsidie steunen. Ook het geschikt maken van de wet voor andere energiedragers lijkt zinnig met het oog op mogelijk snelle ontwikkelingen. Deze leden vragen wel in hoeverre deze wet ook na wijziging het meest geschikte instrument is om dit te faciliteren. Kan hier uitgebreider op worden ingegaan?

Het doel van de Wet windenergie op zee is om de bouw en exploitatie van windparken op zee zo goed mogelijk te regelen. Voor de inwerkingtreding van deze wet konden partijen zelf een locatie op zee uitzoeken en na het verrichten van tal van onderzoeken een vergunning aanvragen. Zonder de Wet windenergie op zee zou dit hebben geleid tot een lappendeken van locaties waarvoor vergunningaanvragen zouden kunnen worden gedaan en waar de locaties elkaar ook zouden overlappen, zoals ook gebeurde in de periode 2007–2014. Ook zouden alle windparken voor hun eigen aansluiting op het landelijk hoogspanningsnet moeten zorgen, wat tot vele doorkruisingen van de zeewering zou zorgen. Om deze nadelen te ondervangen wijst de Minister van Economische Zaken en Klimaat op grond van de Wet windenergie op zee de locaties aan, verricht hij de benodigde onderzoeken, stelt hij het ontwikkelkader voor het net op zee vast en verleent de vergunningen. Deze systematiek blijft met het wetsvoorstel ongewijzigd. Per kavel kan slechts één vergunning worden verleend. Deze vergunning is daarmee een schaarse vergunning en daarom moet er een transparante procedure worden toegepast om de vergunning te verlenen. Vooraf moeten de criteria waaraan een aanvrager moet voldoen helder zijn, en ook de wijze waarop aanvragen worden beoordeeld moeten vooraf bekend zijn. In de huidige wet zijn er twee procedures om vergunningen te verlenen: de procedure met subsidie en de procedure van de vergelijkende toets. Het wetsvoorstel behoudt deze twee procedures en voegt twee procedures toe: de procedure van de vergelijkende toets met financieel bod en de procedure van de veiling. Ook na de wetwijziging worden vergunningen verleend door middel een vooraf vastgestelde procedure zodat de vergunningaanvraag- en verlening op transparante wijze plaatsvindt. Hiermee blijft de Wet windenergie op zee de geschikte wet om de grootschalige uitrol van windenergie op zee te faciliteren. Dit geldt net zo goed, nu met het wetsvoorstel de Wet windenergie op zee gereed wordt gemaakt voor andere energiedragers.

De leden van de SP-fractie vragen of, en zo ja in hoeverre, het subsidieloos exploiteren tot een hogere energieprijs en hogere energierekeningen leidt.

Windparken op zee worden alleen zonder subsidie gebouwd en geëxploiteerd als de betrokken partijen van oordeel zijn dat de verwachte opbrengsten hoger zijn dan de kostprijs. De SDE+-regeling is er enkel op gericht om het verschil daartussen weg te nemen. Voor de energieprijs maakt het dus niet uit of een windpark met of zonder subsidie wordt gebouwd en geëxploiteerd.

Hoe past het al dan niet invoeren van een «contract for difference» hierin?

Met een «contract for difference» wordt in de jaren dat de marktprijs lager is dan de kostprijs, dit verschil gesubsidieerd en wordt in jaren dat de marktprijs hoger is dan de kostprijs, een deel van dit verschil (de winst) afgeroomd omdat partijen een heffing aan de Staat moeten betalen. Voor de energieprijs maakt het niet uit of een windpark met «contract for difference» wordt gebouwd en geëxploiteerd.

Ook ten aanzien van de toevoeging van veilen missen deze leden een inzicht in mogelijke effecten op de energierekening. Graag zien zij hier een toelichting op.

Bij een veiling zullen marktpartijen berekenen welk bedrag zij er voor over hebben om een windpark te mogen bouwen en te exploiteren. Hierbij maken zij een inschatting hoeveel hoger de opbrengsten zullen zijn dan de kosten. Zij zullen altijd winst willen behalen en niet bereid zijn het gehele verwachte verschil in te zetten bij een veiling. De opbrengsten zullen in de markt moeten worden behaald en een producent van een windpark op zee is vanwege de omvang van zijn park een prijsvolger en geen prijszetter. Een veiling heeft daarom geen invloed op de hoogte van de energieprijs. De vergelijkende toets en de veiling leiden in tegenstelling tot de procedure met subsidieverlening niet tot uitgaven via de SDE+-regeling en daarmee niet tot een hogere energierekening op grond van de Wet opslag duurzame energie.

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de hoge kosten van de benodigde onderliggende infrastructurele opgave. Zijn er mogelijkheden om deze kosten te drukken of hier meer in te investeren? Immers, hoe meer windenergie er wordt gewonnen, hoe zwaarder de opgave om dit bij de beoogde afnemers terecht te doen komen.

De kosten voor het net op zee zijn verlaagd door kavels van gelijke grootte te maken zodat de netbeheerder van het net op zee het ontwerp voor de netaansluiting kan standaardiseren. Ook het ontwikkelkader voor het net op zee heeft geleid tot duidelijkheid vooraf en tot verdere standaardisatie van platformen en werkwijzen die leiden tot een verlaging van de bouwen onderhoudskosten van TenneT. TenneT blijft verantwoordelijk voor de aanleg en uitbreiding van het net op zee. Het net op zee moet worden aangesloten op het landelijk hoogspanningsnet. De beschikbare capaciteit op het landelijk hoogspanningsnet, de locatie van de vraag naar elektriciteit en de ruimtelijke inpassing spelen daarbij een belangrijke rol. Extra uitbreidingen van het landelijk hoogspanningsnet worden daardoor zoveel mogelijk voorkomen, door te kiezen voor een gespreide aansluiting dicht bij de industriële clusters aan de kust en gebruikmakend van bestaande infrastructuur. Op deze manier draag ik zorg om de kosten zo veel mogelijk te drukken.

Hoe worden deze knelpunten in de toekomst opgelost? Zijn deze op tijd opgelost om de energietransitie geen vertraging te doen oplopen?

Het oplossen van eventuele knelpunten in de elektriciteitsnetten is een voorwaarde om de energietransitie te laten slagen. Daarom is het van belang dat netbeheerders weten waar nieuwe productie-installaties voor windenergie op land en zon zullen worden gebouwd en op welke plekken de vraag naar elektriciteit zal toenemen. Zo weten netbeheerders waar zij hun netten moeten uitbreiden of verzwaren. De regio's zullen de netbeheerders betrekken bij het opstellen van de regionale energiestrategieën en de netbeheerders kunnen de opgaven uit deze strategieën verwerken in hun tweejaarlijkse investeringsplan. Onderzocht wordt hoe prijsprikkels de vraag naar elektriciteit naar andere tijdstippen kunnen verleggen en wat slimme netten kunnen betekenen.

Wordt hierbij ook rekening gehouden met de gevolgen voor landschap en bewoners?

Allereerst wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de reeds bestaande energie-infrastructuur; zoals hoogspanningsverbindingen en locaties van koppelstations. Dit voorkomt en beperkt de ruimtelijke impact op landschap en bewoners. Daar waar dat niet mogelijk is en toch nieuwe hoogspanningsverbindingen nodig zijn zullen inpassingsplannen moeten worden vastgesteld. Bij de voorbereiding en vaststelling daarvan worden de gevolgen voor landschap en bewoners betrokken.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel regelmatig een verwijzing naar eerdere veilingen van frequenties voor telecom. Die veilingen hebben weliswaar geleid tot een snel draadloos dataverkeer, maar brachten in Europa meerdere telecombedrijven die teveel hadden betaald voor de frequenties in financiële problemen. De leden van de PvdA-fractie zouden niet graag zien dat het draagvlak en de investeringen voor windenergie op zee vanwege achteraf gebleken onverantwoord hoge investeringen verminderd zouden worden. Wat is de mening van de regering hierover?

Voor het antwoord verwijs ik ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de zorgen bij de inzet van het veilinginstrument. Een belangrijk verschil met de telecomveilingen is dat er voor windenergie op zee nagenoeg elk jaar weer een nieuwe tender is, waarin de vergunning voor een volgend windpark verkregen kan worden. Het is niet zo dat alle windparken, zoals dat wel het geval is bij frequenties voor een bepaalde toepassing, in één keer worden getenderd. Daarmee kunnen de bedrijven voor elke tender opnieuw de balans opmaken wat er nodig is voor een verantwoorde investering.

Hoe kan worden voorkomen dat energiebedrijven in een veiling meer voor een vergunning gaan betalen dan met het oog op de toekomst van windenergie op zee verantwoord is? Daarbij komt dat er naar de mening van de leden van de PvdA-fractie op dit moment wellicht nog teveel onzekerheid is over de toekomst van aanbod en vooral vraag naar windenergie op zee en de ontwikkeling van de kost- en marktprijs. Temeer daar zolang er geen definitief Klimaatakkoord is, ook niet kan worden overzien in welke mate de industrie meer elektriciteit zal gaan vragen.

Ik verwijs naar mijn antwoord van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over de hoogte van biedingen in een veiling.

Met andere woorden: kunnen energiebedrijven op dit moment in voldoende mate overzien of een (mogelijk hoge) veilingprijs in financiële zin verantwoord is?

Het is aan de marktpartijen zelf om een inschatting te maken van de energiemarkt. Als er veel risico's zijn, kunnen zij behoudende biedingen doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen, gezien de inzet om in 2019 twee maatschappelijke akkoorden tot stand te laten komen, te weten het Noordzeeakkoord en het Klimaatakkoord, en dat deze akkoorden veel kunnen betekenen voor de investeringsbereidheid van bedrijven en veel duidelijkheid verschaffen over andere zaken, zoals de doorlooptijden van wind op zee, waarom de regering er niet voor heeft gekozen om te wachten op deze verandering(en).

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de D66-fractie en van de leden van de GroenLinks-fractie. Na de tender voor de kavels III en IV in het windenergiegebied Hollandse Kust (zuid) (Kamerstuk 33 561, nrs. 44 en 47) op basis van de huidige Wet windenergie op zee, zal de volgende tender pas eind 2019 sluiten, nadat beide akkoorden gesloten zijn.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat de Noordzee de komende decennia ingrijpend zal veranderen door de komst van vele grootschalige windmolenparken. De Noordzee is nu al een van de meest intensief gebruikte zeegebieden ter wereld. Visserij, windparken, olie- en gaswinning, zeescheepvaart, zand- en schelpenwinning, aanleg van kabels en (pijp)leidingen; in het geweld van al deze economische activiteiten dreigen natuur en dier de dupe te worden. De onderwater-natuur in de Noordzee verkeert daardoor in kritieke staat. Helaas krijgt de Noordzee niet de bescherming die deze verdient. Met de voorliggende wetswijziging wordt het huidige beschermingsniveau verminderd, doordat het toetsingscriterium «kwaliteit van ontwerp» is geschrapt. Kan de regering uitleggen waarom dit criterium is geschrapt? Kan zij uitleggen wat dit betekent voor de bescherming van de natuur en dieren? Kan zij uitleggen hoe de wet nog wel waarborgt dat de uitrol van wind op zee binnen de ecologische randvoorwaarden blijft?

Ik geef eerst antwoord op de laatste vraag, zodat het antwoord op de eerste vraag gerelateerd kan worden aan de brede bescherming van de ecologische randvoorwaarden. Ten behoeve van de aanwijzing van windenergiegebieden in de beleidsnota Noordzee, als onderdeel van het nationaal waterplan, is een (verplichte) planMER procedure doorlopen. Daarin worden de mogelijke effecten van windenergie op zee in relatie tot natuurwaarden en ecologie onderzocht. Zo worden deze aspecten vooraf goed meegewogen in het besluit tot aanwijzen van deze gebieden. Bij het nemen van een kavelbesluit moet de Minister van Economische Zaken en Klimaat naast het belang van een kavelbesluit ook andere belangen afwegen. In artikel 3, derde lid, van de Wet windenergie op zee is bepaald dat de Minister bij de afweging het milieubelang, waaronder het ecologisch belang, betreft. Het kan zijn dat de uitkomst van deze afweging is dat geen kavelbesluit voor een bepaalde locatie kan worden vastgesteld omdat negatieve gevolgen voor andere belangen niet met voorschriften in het kavelbesluit zijn te mitigeren.

Daarnaast schrijven de artikelen 5 en 7 van de Wet windenergie op zee verplicht voor dat bij het opstellen van de kavelbesluiten toetsing aan de Wet natuurbescherming plaatsvindt en daar onderdeel van is. De kavelbesluiten voor de windparken op zee worden onverkort getoetst aan de Wet natuurbescherming; het wetsvoorstel wijzigt dit niet. De

bescherming van natuur en dieren blijft daarmee onveranderd. Een kavelbesluit geldt, indien dat nodig is, tevens als vergunning of ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming. Onderdeel van de kavelbesluiten is de toetsing aan de Wet natuurbescherming. Met de voorschriften in de kavelbesluiten wordt zeker gesteld dat de natuurlijke kenmerken van de natura-2000 gebieden via externe werking, niet door het kavelbesluit zullen worden aangetast. Daarbij merk ik op dat de windparken op zee niet in Natura 2000-gebieden liggen. Ook wordt met de voorgeschreven maatregelen zeker gesteld dat de gunstige staat van instandhouding voor geen van de soorten in het geding komt. De effecten van alle windparken die tot 2030 gebouwd worden, worden ook in cumulatie beoordeeld in het kader ecologie en cumulatie². Op basis hiervan worden voorschriften opgenomen in de kavelbesluiten waaraan de windparken moeten voldoen om negatieve effecten op de natuur zoveel mogelijk te voorkomen. Ook toetst de commissie voor de milieueffectrapportage op de aanwezigheid van voldoende milieu-informatie, waaronder die voor het aspect ecologie, om een kavelbesluit te nemen. Het generieke Wozep voorziet onder andere in onderzoek naar de effecten tijdens de bouw of exploitatie om met de kennisleemten uit het milieueffectrapport om te gaan (Kamerstuk 33 561, nr. 26). Door toetsing aan de Wet natuurbescherming in de kavelbesluiten en de beoordeling van de cumulatieve effecten van alle windparken die tot 2030 worden gebouwd in het kader ecologie en cumulatie, blijft de uitrol van windenergie op zee binnen de ecologische randvoorwaarden. De vraag of en zo ja welke rangschikkingscriteria toe te voegen is alleen aan de orde indien gekozen wordt voor een vergelijkende toets. De ontwikkelingen van windenergie op zee verlopen sneller dan gedacht, waardoor de rangschikkingscriteria voor een vergelijkende toets die zijn opgenomen in artikel 24 van de wet, waaronder «de kwaliteit van het ontwerp voor een windpark», op sommige punten achterhaald zijn en het daarnaast gewenst is om ook op andere criteria te kunnen rangschikken. Ook kunnen per kavel de omstandigheden zodanig variëren dat criteria die bij het ene kavel van belang zijn, niet noodzakelijk bij een ander kavel spelen en daarom ook niet als vaste rangschikkingscriteria geschikt zijn. Daarom wordt voorgesteld een beperkt aantal criteria in de wet zelf te blijven opnemen en andere criteria die bij de rangschikking worden betrokken bij ministeriële regeling vast te stellen. Daarmee wordt het huidige beschermingsniveau niet verminderd. De criteria die bij toepassing van een vergelijkende toets bij de rangschikking worden betrokken, worden bij ministeriële regeling vastgesteld en zouden bijvoorbeeld criteria kunnen zijn op het gebied van natuur.

Deelt de regering de mening dat windmolenparken dienen te worden benut voor natuurversterking?

Ik verwijs ook naar antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie over een balans tussen windenergie en natuurontwikkeling. Voor behoud en herstel van natuur en biodiversiteit van de Noordzee biedt de komst van windparken kansen. Bij uitsluiting van bodemberoering kunnen toekomstige windparklocaties in principe goed worden gecombineerd met locaties met beschermde of beschermenswaardige zeebodemnatuur. Dit laatste vergt een zorgvuldige afstemming tussen de belangen van de sleepnetvisserij en natuur (Kamerstuk 33 561, nr. 42). Het willen benutten van kansen van windenergie op zee voor onder meer natuur is ook opgenomen in diverse rijksnota's over Noordzeebeleid. In alle kavelbesluiten is tot nu toe een voorschrift gericht op natuurversterking opgenomen.

² <https://www.noordzeeloket.nl/functies-gebruik/windenergie-zee/ecologie/wind-zee-ecologisch/documenten-wozep-0/kader-ecologie/>.

Deelt de regering de mening dat natuurversterkende maatregelen voor relatief weinig geld te realiseren zijn, maar een groot effect hebben?

Op basis van een aantal verkennende studies worden enige als ecologisch kansrijke beschouwde opties deels als pilots in praktijk gebracht, zowel in het kader van voorschriften in het kavelbesluit als in bestaande windparken. Ecologisch onderzoek zal de effecten van de maatregelen in kaart brengen.

Erkent zij dat met de huidige inspanningsverplichting de natuur afhankelijk is van de wil van bedrijven?

Inspanningsverplichtingen zijn wel degelijk verplichtingen en geen vrijblijvendheden. Voor de windparken in het windenergiegebied Borssele wordt daaraan momenteel door vergunninghouders invulling gegeven. Verder is in het laatste kavelbesluit een concreter natuurinclusiefbouwenvoorschrift opgenomen ten aanzien van toe te passen natuurstimulerende structuren. De ervaringen met de inspanningsverplichtingen en met het concretere voorschrift zullen worden betrokken bij toekomstige besluitvorming.

Deelt zij de mening dat een verplichting tot natuurversterkende maatregelen zowel de natuur als de eerlijke concurrentie ten goede komt?

Indien een verplichting tot natuurversterkende maatregelen in het kavelbesluit wordt opgenomen, geldt deze voor alle potentiële vergunninghouders en komt dat de concurrentie om de vergunning om het windpark te mogen bouwen en exploiteren ten goede.

Is de regering bereid tot het opnemen van aanvullende criteria die verplichten tot natuurversterkende maatregelen? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om ten behoeve van een vergelijkende toets aanvullende rangschikkingscriteria voor bijvoorbeeld natuurversterking op te nemen. Toepassing van een vergelijkende toets komt daarbij vooral in aanmerking als het te bereiken doel van onder andere natuurherstel onvoldoende via randvoorwaarden in het kavelbesluit is af te dwingen en bovendien aannemelijk is dat via concurrentie tussen marktpartijen de maatschappelijke meerwaarde voor het te bereiken doel beter en effectiever bereikt. Of en zo ja welke natuurversterkende maatregelen zinvol en mogelijk zijn, hangt daarnaast onder andere af van de timing en locatie van het windpark op zee. Het wel of niet toepassen van een vergelijkende toets en van aanvullende rangschikkingscriteria voor natuurversterking zal daarom per kavelbesluit of tender worden bezien. Overigens staat het een ieder vrij om een vergunning aan te vragen voor natuurversterkende maatregelen in of buiten een windpark. Het is niet zo dat een vergunning voor een windpark op zee, betekent dat er niet tegelijk ook vergunningen kunnen worden verleend voor andere activiteiten op datzelfde stuk Noordzee die de energieproductie, veiligheid en milieu niet belemmeren. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zeeiwerteelt, platte oesters en natuurprojecten. Als de activiteiten goed gecombineerd kunnen worden en voldoen aan alle wet- en regelgeving, is de omstandigheid dat sprake is van medegebruik met energieopwekking geen reden om een vergunning te weigeren. Daarbij merk ik op dat op de zeebodem tussen de windturbines geen exclusief recht voor de vergunninghouder van dat windpark is.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat in de Noordzee op grote schaal wordt gevist. Verschillende vissen, waaronder haaien en roggen, komen daardoor nog maar in kleine getallen voor. Windmolenparken

kunnen bij uitstek dienen als kraamkamers van vissen omdat bodemberoerende activiteiten er niet zijn toegestaan. Een voorwaarde daarvoor is dat windparken gesloten blijven voor visserij. Deelt de regering die mening? Zo nee, waarop baseert zij zich? Is de regering bereid te onderzoeken hoe de natuur en het dierenleven in de Noordzee zich kan ontwikkelen als besloten wordt om geen visserij-activiteiten of andere economische activiteiten toe te staan in de windparken? Zo nee, waarom niet?

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik ook naar de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie en van de leden van de CDA-fractie. Het kabinet deelt niet de mening dat (toekomstige) windparken zonder meer gesloten moeten blijven voor alle vormen van visserij, waaronder bodemberoerende visserij. Het kabinet ziet wel aanleiding voor onderzoek naar de ontwikkeling van natuur en dierenleven in de Noordzee, ook in windparken. Daarnaast is er bijvoorbeeld al onderzoek gedaan naar de visserij-intensiteit en het bodemleven in en rondom het windpark Amalia in de periode 2003–2017 voor en na constructie van dit windpark. In het windpark Amalia was doorvaart en medegebruik tot 1 mei 2018 niet toegestaan. Doorvaart en medegebruik is momenteel toegestaan in windparken, eind 2019 wordt dit beleid geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie zullen gebruikt worden voor verder ontwikkeling van het doorvaart en medegebruik beleid. Bij besluiten over medegebruik of natuurherstel moet ook de eenduidigheid naar de gebruikers en handhaafbaarheid van de voorwaarden meegewogen worden.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat draaiende windturbines een grote impact kunnen hebben op vogels en vleermuizen, zeker als de windmolens in grote parken staan en met honderden tegelijk draaien. De draaiende turbines beïnvloeden de luchtstromen in en rond een windpark. Hoe wordt er in de praktijk rekening gehouden met de vogeltrek en de aanwezigheid van vleermuizen? Is de regering van mening dat met de huidige regelgeving de risico's voor deze dieren zo veel mogelijk worden geminimaliseerd? Zo ja, waarop baseert zij zich? Welke maatregelen schrijft zij voor om te voorkomen dat vogels en/of vleermuizen in aanvaring komen met de turbines en zo sterven?

In de kavelbesluiten zijn voorschriften opgenomen op grond waarvan de windmolens stilgezet moeten worden bij vogel- of vleermuistrek. Daarnaast worden in de kavelbesluiten aanvullende mitigerende maatregelen voorgeschreven zoals een maximum aantal windmolens, een minimum totaal vermogen en een maximum totaal rotoroppervlakte per windpark en maximale tiphoogte. Zo worden er grotere, maar wel minder, windmolens gerealiseerd en zijn er minder aanvaringssslachtoffers dan bij meer kleinere windmolens. Tot slot is in de kavelbesluiten voorgeschreven dat de vergunninghouder zonder financiële tegenprestatie meewerkt aan een monitorings- en evaluatieprogramma naar onder andere de effecten op vleermuizen en vogels. In Wozep wordt hier ook meer onderzoek naar gedaan.

Hoe wordt er gemonitord hoeveel vogels en/of vleermuizen in aanvaring komen met windturbines op zee?

Monitoring van aanvaringssslachtoffers op zee is lastig, omdat de slachtoffers in zee vallen en niet zoals op land onder of nabij de windmolen teruggevonden kunnen worden. Daarom wordt bij de monitoring van vogels en vleermuizen gewerkt aan alternatieve methoden met hoge resolutiecamera's, camera's met warmtebeelden en worden er diverse vogelradars op zee geplaatst. Tevens wordt er gewerkt aan een

voorspellingsmodel voor vogeltrek op basis van weerradars. Specifiek voor vleermuizen zijn en worden detectoren opgehangen om in eerste instantie de aanwezigheid van vleermuizen te meten en wordt met behulp van telemetrie de aanwezigheid van (gezenderde) vleermuizen nabij de kust en op zee geregistreerd.

Ziet de regering aanleiding om aanvullende criteria op te nemen ten behoeve van de bescherming van vogels en vleermuizen? Zo nee, waarom niet?

Voor het antwoord verwijs ik ook naar het antwoord op eerdere vragen van dezelfde leden naar het waarborgen van de ecologische randvoorwaarden. De voorschriften in de kavelbesluiten voor de windparken uit de routekaart 2030, die mede gebaseerd zijn op de toetsing aan de Wet natuurbescherming, houden de effecten deze windparken naar verwachting binnen ecologische aanvaardbare grenzen. De kennisbasis daarvoor vormen onderzoeken voor het kader ecologie en cumulatie en de milieueffectrapportages voor de kavelbesluiten. Met de brief van 26 april 2016 (Kamerstuk 33 561, nr. 26) is uw Kamer geïnformeerd over het Wozep. Het Wozep richt zich op het verder valideren van de aannames zoals die zijn gedaan in de milieueffectrapportages, de vereiste Passende Beoordelingen en onderliggende documenten als het toetsingskader ecologie en cumulatie. Bij het opstellen van nieuwe milieueffectrapportages voor nieuwe kavelbesluiten zullen telkens de meest recente inzichten gebruikt worden.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat zowel bij de voorbereidingsfase als de constructiefase veel onderwatergeluid wordt geproduceerd. De gevolgen van de harde knallen als gevolg van sonar en heien zijn voor het onderwaterleven enorm; kapotte zwemblazen, bloedingen, onmiddellijke doofheid en dood. Kan de regering uitleggen waarom Nederlandse normen voor onderwatergeluid lager zijn dan Duitse normen?

Ik verwijs ook naar het antwoord op de vorige vraag. Allereerst is ook in Nederland permanente gehoorbeschadiging, die bij bruinvissen leidt tot indirecte sterfte, niet toegestaan. Daarom wordt in de kavelbesluiten voorgeschreven dat de bruinvissen voor het heien eerst moeten worden verjaagd met akoestische afschrikmiddelen en het heien zacht begint. Dit ter voorkoming van dood, verwonding of permanente gehoorschade. Vervolgens is bij de Nederlandse norm aanvullend per windpark een afweging gemaakt. Daarbij is onder andere rekening gehouden met de waterdiepte (bij dieper water draagt het geluid verder) en het aantal te bouwen turbines (hoe minder turbines er worden gebouwd, hoe korter de verstoring).

Kan de regering uiteenzetten op basis van welke criteria de Duitse normen voor onderwatergeluid tot stand zijn gekomen?

De Duitse norm is gebaseerd op de preventie van tijdelijke en permanente gehoordrempel verschuivingen bij de bruinvis. Een gehoordrempel verschuiving houdt in dat een dier (het mechanisme is hetzelfde bij de mens) tijdelijk dan wel permanent niet of minder goed hoort in een bepaalde frequentiebereik. Bij de tijdelijke gehoordrempel verschuiving herstelt het gehoor na verloop van tijd. Hoe lang het herstel duurt is afhankelijk van de sterkte van het geluid en duur van blootstelling. In Duitsland wordt voor het heien van windmolens een norm gesteld aan onderwatergeluid. De Duitse norm bestaat eruit dat gedurende de bouw van het park het onderwatergeluid niet meer dan 160 dB re 1 mPa²s (SEL) mag bedragen op een afstand van 750 meter van de bron.

Kan zij uiteenzetten waarom Nederland de Duitse normen niet overneemt?

Ik verwijs voor het antwoord op deze vraag, ook naar het antwoord op de vorige twee vragen. Met de Nederlandse norm worden (permanente en tijdelijke) significante effecten op individueel en populatieniveau voorkomen. Hiermee wordt het gehele spectrum aan effecten voldoende afgedekt.

Welke economische activiteiten zouden niet langer toegestaan zijn bij implementatie van de Duitse normen voor onderwatergeluid?

Het is niet in het algemeen te zeggen welke economische activiteiten niet langer zouden zijn toegestaan bij implementatie van de Duitse normen voor onderwatergeluid. Indien via mitigerende maatregelen wel aan de geluidsnorm voldaan kan worden, dan kan de activiteit doorgang vinden.

Kan de regering uiteenzetten welke impact op de bruinvispopulatie toelaatbaar wordt geacht met de Nederlandse normen?

Bij het bepalen van de norm is er gekeken naar de Wet natuurbescherming en de internationale verdragen. Er mogen geen individuele dieren gedood worden door onderwatergeluid. Echter, sterk impulsief geluid heeft versturende effecten die resulteren in vluchtgedrag. Dit kan resulteren in een afname van de populatie vanwege verminderd succes op voortplanting. De populatie van de bruinvis moet als gevolg van de aanleg van windparken op zee op minimaal 95% van de huidige populatie blijven. Verder is als eis gesteld dat er een grote mate van zekerheid (95%) moet zijn dat de omvang van de populatie ondanks de aanleg van de windparken hierboven blijft. Het met grote zekerheid in stand houden van de populatie op minimaal 95% van de huidige omvang, ondanks de aanleg van windparken op zee voor de gehele periode 2016–2030, kan als een veilige keuze worden beschouwd.

Is de regering bereid tot het opnemen van een overkoepelende geluidsnorm, naast de flexibele normen in kaderbesluiten? Zo nee, waarom niet?

Nee, het opnemen van een overkoepelende geluidsnorm is een niet effectieve maatregel. De kennis en technische ontwikkeling ten aanzien van het voorkomen van onderwatergeluid gaan snel. Bovendien zijn de effecten van het onderwatergeluid afhankelijk van de lokale omstandigheden van het windpark. Er kunnen daar meer of minder bruinvissen in de buurt zitten en de waterdiepte kan variëren waardoor het geluid verder of minder ver draagt. Met een harde norm als voorschrift in elk kavelbesluit kan beter worden ingespeeld op nieuwe inzichten en technieken dan met een gefixeerde wettelijke norm. Een wettelijke norm maakt het moeilijk deze aan te passen als dat nodig is.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat operationele windmolenparken blijvend pulserende geluiden maken die, samen met het geluid van alle andere economische activiteiten, heel de Noordzee vullen. Erkent de regering dat al deze pulserende geluiden bij elkaar opgeteld mogelijke verschuivingen in ecosystemen te weeg brengen, doordat zeezoogdieren, vissen, vogels, krabben, mossels en plankton zich anders gedragen en met elkaar interacteren als gevolg van geluid? Heeft de regering zicht op de concrete risico's hiervan?

Op 21 juni 2018 heeft uw Kamer de definitieve geactualiseerde Mariene Strategie, deel 1 ontvangen (Kamerstuk 27 625, nr. 434). Deel 1 van de Mariene Strategie bevat een beoordeling van de milieutoestand van de Noordzee, de omschrijving van de goede milieutoestand en de daarbij behorende milieudoelen en indicatoren. Hierin staat dat bruinvissen en grijze zeehonden geleidelijk in aantal toenemen, maar nog niet zo talrijk zijn dat al sprake is van een gunstige staat van instandhouding en dus ook niet van de goede milieutoestand. Dankzij voorwaarden in de kavelbesluiten voor de aanleg van nieuwe windparken blijven de effecten van onderwatergeluid op zeezoogdieren beperkt. Voor luid impulsieve geluiden is duidelijk dat er effecten zijn. Het effect van achtergrondgeluid is nog in hoge mate onzeker. De afgelopen jaren is grote vooruitgang geboekt op het gebied van kennisontwikkeling en monitoring van onderwatergeluid. Ook zijn diverse concrete maatregelen genomen. Er is nog te weinig bekend om grenswaarden voor impulsgeluid definitief vast te stellen. Op grond van het uitgevoerde onderzoek worden echter wel geluidbeperkende voorwaarden gesteld bij de kavelbesluiten voor de aanleg van windparken op zee. Dit om cumulatieve effecten op bruinvissen en andere zeedieren zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast heeft het Ministerie van Defensie aanpassingen doorgevoerd in zijn activiteiten. Nederland coördineert binnen OSPAR en KRM het opzetten van een gezamenlijk monitoringprogramma van de landen rond de Noordzee voor het kunnen beoordelen van achtergrondgeluid.

Erkent de regering dat er nog veel onbekend is over de cumulatieve effecten van onderwatergeluid op ecosystemen, zeker voor de lange termijn?

Ja, zie het antwoord op de vorige vraag en de eerdere vraag van deze leden naar aanvullende criteria op te nemen ten behoeve van de bescherming van vogels en vleermuizen.

Is de regering bereid tot het opnemen van aanvullende criteria, die het zeeleven niet alleen beschermt tegen harde knallen, maar ook tegen het toenemende constante pulserende geluid, ook op de lange termijn? Zo nee, kan de regering uiteenzetten hoe het onderwaterleven daar nu tegen beschermd is en waaruit blijkt dat dit voldoende is? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet ziet op dit moment geen aanleiding voor het opnemen van aanvullende criteria in relatie tot het beschermen van het zeeleven tegen achtergrondgeluid. Er is nog onvoldoende kennis over de effecten van achtergrondgeluid. Nederland coördineert binnen OSPAR en KRM het opzetten van een gezamenlijk monitoringprogramma voor het kunnen beoordelen van achtergrondgeluid. Voor het antwoord verwijs ik ook naar het antwoord op de eerste vraag van dezelfde leden over ecologische randvoorwaarden.

De leden van de PvdD-fractie merken op dat voor de productie van windmolens en zonnecellen zeldzame grondstoffen nodig zijn zoals nikkel en kobalt. Die worden verkregen via ongecontroleerde mijnbouw, waarbij de winning gepaard gaat met ernstige milieuschade en verwoesting van natuur en biodiversiteit. Alhoewel Nederland zich heeft gecommiteerd aan de OESO-richtlijnen et betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen en de Guiding Principles on Business and Human Rights van de VN, worden er tot op heden geen enkele eis gesteld aan de herkomst van de metalen die gebruikt worden in windmolens. Erkent de regering dat we ons niet moeten blindstaren op de reductie van CO₂-uitstoot, als onze energietransitie aan de andere kant van de wereld voor grote schade zorgt? Is de regering tevreden over de transparantie van de herkomst van de grondstoffen? Zo ja, waarom? Heeft zij voldoende zicht op de herkomst

van de metalen die gewonnen worden voor de windmolens? Heeft zij voldoende zicht op de gevolgen van deze mijnbouwwinning voor mens, natuur en dier? Kan de regering hierover een uiteenzetting geven?

Om de energietransitie in alle aspecten duurzaam te maken, moeten de benodigde grondstoffen gewonnen worden op een wijze die verantwoord is voor mens en milieu, in Nederland en daarbuiten. Zoals ik ook heb aangegeven in antwoord op kamervragen (Kamerstukken II vergaderjaar 2017–2018, aanhangsel 1281 en vergaderjaar 2018–2019, aanhangsel 869) zijn op initiatief van de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (verder: NVDE) en de Nederlandse Windenergie Associatie (verder: NWEA) de voorbereidingen in gang gezet voor een IMVO-convenant (internationaal verantwoord ondernemen) gericht op mogelijke risico's in de windenergiesector. Het kabinet moedigt dit aan, en de overheid zal zelf ook als partij deelnemen aan het convenant. Dit convenant zal onder andere leiden tot transparantie van de herkomst van metalen en andere grondstoffen die nodig zijn voor de bouw van windparken.

Is de regering bereid tot het opnemen van richtlijnen over de herkomst van de gebruikte grondstoffen in de aanbestedingen van windmolenparken? Zo nee, waarom niet?

Er ligt zowel een verantwoordelijkheid voor bedrijven als voor de overheid. Het kabinet verwacht van bedrijven dat zij zich houden aan de internationale kaders voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Bedrijven hebben een verantwoordelijkheid om mensenrechtenzaken en milieuvervuiling in hun toeleveringsketens in kaart te brengen en vervolgens tegen te gaan en aan te pakken. Dat geldt dus ook voor bedrijven die zich bezighouden met de energietransitie. Het kabinet heeft zich gecommitteerd aan de UN Guiding principles for business and human rights (UNGPs) en de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen (OESO-richtlijnen) als normatief kader voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het kabinet onderschrijft ook de Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas die op de OESO-richtlijnen voortbouwt. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het IMVO-convenantenbeleid, middels het openstellen van een klachtenmechanisme (NCP) of door het overbrengen van kennis aan bedrijven. Zo organiseerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 23 oktober 2017 een conferentie met als doel bedrijven in de grondstoffen-sector te helpen maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Ook steunt het kabinet projecten die verantwoorde mijnbouw stimuleren via het Europees Partnerschap voor Verantwoorde Mineralen (EPRM).

In een eerder antwoord op vragen van deze leden heb ik aangegeven dat op initiatief van de NVDE en de NWEA de voorbereidingen in gang zijn gezet voor een IMVO-convenant voor windenergie. Tot slot heeft de overheid een verantwoordelijkheid om eisen te stellen als inkoper, aanbestedder, subsidieverlener of vergunning verstrekker. Het opnemen van eventuele eisen bij vergunningverleningen voor wind- en zonneparken kan een onderdeel zijn van het IMVO-convenant. Ik wil dit IMVO-convenant, waar het Rijk ook als partij aan deelneemt, eerst zelf een kans geven. Mocht dat convenant uitblijven of de resultaten onvoldoende blijken, dan is dat het moment om te kijken naar mogelijke maatregelen.

De leden van de SGP-fractie vragen graag aandacht voor de positie van onder meer visserijbedrijven. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft in een van haar scenario's aan dat in 2050 wel eens 20% van de ruimte op de Noordzee in beslag genomen zou kunnen worden door windparken. Dat zou een grote aanslag doen op de ruimte voor de visserij. Inmiddels heeft het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving de Verkenning Noordzee-

strategie 2030 aangeboden als voorbereiding voor het opstellen van een Noordzeeakkoord, waarbij de visserijbelangen nadrukkelijk de aandacht krijgen. Het Overlegorgaan adviseert een participatief proces bij beleidsvorming, en om afspraken te maken over ruimteverdeling en meervoudig ruimtegebruik en over een Transitiefonds en de voeding ervan. Is de regering voornemens de Wet windenergie op zee na ommekomst van een Noordzeeakkoord zo nodig aan te passen?

Allereerst verwijs ik naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie en naar het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de stand van zaken van het Noordzeetransitiefonds. De Wet windenergie op zee sluit voor de locaties van windparken op de Noordzee aan bij gebieden die zijn aangewezen in het nationaal waterplan. Op basis van deze aangewezen gebieden wijs ik vervolgens concrete kavels aan. In de Wet windenergie op zee wordt niet bepaald hoeveel windparken er op zee moeten komen; dat volgt uit de routekaart windenergie op zee. In de wet zijn geen bepalingen opgenomen over doorvaart en medegebruik (zoals visserij). Afspraken daarover staan in het nationaal waterplan (in de Beleidsnota Noordzee). Zoals ook aangegeven in antwoord op de vraag van de leden van D66-fractie en de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de akkoorden ligt het daarmee niet voor de hand dat afspraken die worden opgenomen in een akkoord voor de Noordzee, aanpassingen van de Wet windenergie op zee nodig maken. Behandeling van het onderhavige wetsvoorstel hoeft om die reden niet te wachten op een akkoord voor de Noordzee.

In het ontwerp-klimaatakkoord wordt aangegeven dat het Rijk en de windsector gezamenlijk onderzoek gaan doen om te kijken of systeemaanpassingen nodig zijn voor succesvolle businesscases voor wind op zee. Wanneer zijn de eerste resultaten van dit onderzoek beschikbaar, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Voor het antwoord verwijs ik ook naar mijn antwoorden op eerdere vragen van de leden van de D66-fractie en op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Ik onderzoek voorafgaand aan iedere tender de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee en neem dit mee in de overwegingen als ik uw Kamer zo mogelijk voor de zomer informeer over de vormgeving van de tender 2019. Ook over de voorgenomen aanpak van de eerder gehouden tenders heb ik uw Kamer telkens geïnformeerd (Kamerstuk 33 561, nrs. 19, 39 en 44).

Waarom is niet gewacht met het indienen van het voorliggende wetsvoorstel tot het beschikbaar komen van de uitkomsten van dit onderzoek?

In het antwoord op de vorige vraag heb ik aangegeven dat ik de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie zal meenemen in de overwegingen voor de aanpak van iedere tender. Daarnaast is, zoals ook aangegeven in antwoorden op vragen van de leden van GroenLinks-fractie, een tweede onderzoek gericht op de lange termijn. Dit leidt tot besluitvorming uiterlijk in 2023. Zo nodig kan dan het instrumentarium wederom worden aangepast.

Worden de uitkomsten van dit onderzoek nadrukkelijk betrokken bij de keuze voor een bepaalde procedure en de invulling ervan?

Ik onderzoek voorafgaand aan elke tender de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee, zoals genoemd in de antwoorden op de twee voorgaande vragen. De uitkomsten worden nadrukkelijk betrokken bij de keuze voor een bepaalde procedure en de invulling ervan.

Komt er een heroverweging van de vier in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen procedureopties?

Zoals aangegeven in antwoorden op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie staat in het ontwerp-Klimaatkkoord dat rijksoverheid en windsector elke 5 jaar inventariseren of er systematische aanpassingen nodig zijn om te komen tot een succesvolle businesscase voor windenergie op zee en zo ja, welke. Hiervoor start een gezamenlijk onderzoek in 2019 en uiterlijk in 2023 wordt het besluit genomen, of en zo ja, welke aanpassingen er nodig zijn. Dit kan zowel het instrumentarium betreffen als oplossingen in de markt zelf. Onderdeel van het instrumentarium kan heroverweging van de procedures voor het verlenen van vergunningen zijn.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina 5 van de memorie van toelichting dat met minder of geen subsidie windenergie op zee minder of geen middelen meer vraagt volgens de Wet ODE als opslag op de elektriciteits- en gasrekening, met uitzondering van de middelen die nodig zijn voor het net op zee. De invloed van windenergie op zee op de energierekening wordt daarmee beperkt. De realiteit is volgens deze leden anders, namelijk dat de energierekening van huishoudens naar recordhoogte stijgt, mede door forse stijging van de opslag duurzame energie. Hoe rijmt de regering deze woorden met de realiteit? Wanneer daalt de opslag duurzame energie en/of wanneer wordt deze afgeschaft?

De huidige stijging van de tarieven op grond van de Wet opslag duurzame energie komt door een stijging van de verleende SDE+-subsidie in de afgelopen jaren. In 2015 bedroeg het subsidieplafond 3,5 miljard euro, in 2016 9 miljard en in 2017 en 2018 12 miljard. Een kostenreductie bij windenergie op zee zorgt voor meer MWh duurzaam opgewekte elektriciteit voor minder geld, maar betekent niet direct een daling van de kasuitgaven.

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina zeven van de memorie van toelichting het volgende: «(h)et is aan de ondernemers om in te schatten of een windpark zonder subsidie kan worden gebouwd.» Deelt de regering de mening van deze leden dat dit voor de ondernemers niet heel motiverend is om in te zetten op een subsidieeloos windpark?

Het kabinet heeft aan het eerste subsidieeloze windpark bijgedragen door het voor de lange termijn vastleggen van de routekaart, het aanwijzen van windenergiegebieden, het verrichten van de voorbereidende onderzoeken, het nemen van kavelbesluiten en de redelijke eenvoudige procedure om vergunningen te verlenen. Deze werkwijze neemt veel onzekerheid en daarmee investeringsrisico's voor de sector weg en stimuleert de concurrentie tussen de bedrijven. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om twee procedures voor vergunningverlening gelijktijdig te volgen. Als het op voorhand niet heel duidelijk is of een windpark op het kavel waarvoor de vergunning kan worden aangevraagd, zonder subsidie gerealiseerd kan worden, kunnen de procedure met subsidieverlening en een andere procedure tegelijkertijd worden gevolgd. Na afloop van de aanvraagperiode zal eerst worden beoordeeld of er aanvragen zijn ingediend in de andere procedure dan die met subsidieverlening. Als dat het geval is, en de aanvrager(s) voldoet aan alle gestelde eisen, zal de vergunning met toepassing van die procedure worden verleend. Voor de bedrijven is dit vooraf bekend en dit biedt voldoende motivering voor ieder bedrijf om te beoordelen of zij een aanvraag in de procedure met subsidie of in de andere procedure indienen.

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina zeven van de memorie van toelichting ook: «Op grond van de aanvraag moet voldoende aannemelijk zijn dat de bouw en exploitatie van het windpark uitvoerbaar is, technisch, financieel en economisch haalbaar [...]». Hoe wordt dit beoordeeld? Wanneer is een windpark (op zee) financieel en economisch haalbaar?

Een bedrijf moet bij zijn aanvraag een haalbaarheidsstudie indienen. In deze haalbaarheidsstudie moet hij naast een beschrijving van de productie-installatie ook een exploitatieberekening en een financieringsplan opnemen. Aan de exploitatieberekening zijn eisen gesteld. Deze berekening moet bijvoorbeeld een specificatie van de investeringskosten per component van het windpark bevatten, een overzicht van kosten en baten en berekening van het projectrendement over de looptijd van het project. Daarnaast moet hij inzicht geven in het eigen vermogen. Als het eigen vermogen minder dan 20% van de investering bedraagt, moet hij ook een intentieverklaring van een financier overleggen. Zonder zo'n intentieverklaring zou het onduidelijk zijn dat de aanvrager zijn windpark kan financieren. Aan de hand van deze gegevens uit een haalbaarheidsstudie kan ik een oordeel vormen over de financiële en economische haalbaarheid.

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel aanvragen er de afgelopen drie jaar zijn ingediend met subsidieaanvraag. Hoeveel daarvan zijn zonder subsidie aangevraagd?

Over de uitslagen van de afgelopen drie tenders heb ik uw Kamer de afgelopen jaren telkens geïnformeerd (Kamerstukken 33 561, nrs. 31, 38 en 41). Ook over de aanpak en de aanvragen van de vierde tender heb ik uw Kamer geïnformeerd (Kamerstuk 33 561, nrs. 44 en 47). De deelnemers in de eerste twee tenders voor de windparken in het windenergiegebied Borssele hebben een subsidieaanvraag ingediend. De deelnemers aan de derde en vierde tender konden alleen een vergunning aanvragen om de windparken in het windenergiegebied Hollandse Kust (zuid) te bouwen en exploiteren in procedure van de vergelijkende toets, dus zonder subsidie.

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina elf van de memorie van toelichting: «(d)e toe te voegen rangschikkingscriteria zouden bijvoorbeeld criteria kunnen zijn op het gebied van natuur, aquacultuur, visserij, veiligheid of scheepvaart.» Branchevereniging VisNed waarschuwt dat de Nederlandse vissers als gevolg van de verdere uitrol van windparken op zee 40% van hun visgronden dreigen kwijt te raken. Hoe gaat de regering dit gegeven in de rangschikkingscriteria inpassen?

De vraag of en zo ja welke rangschikkingscriteria toe te voegen is alleen aan de orde indien gekozen wordt voor een vergelijkende toets. Naar de relatieve geschiktheid van locaties voor bepaalde vormen van passieve visserij of aquacultuur wordt nu onderzoek gedaan. De routekaart 2030 betekent zo'n 1.000 windmolens op zee erbij tot 2030 wat met het huidige beleid betekent dat in 2030 circa 3% (1.500 -2.000 km²) van het Nederlands deel van de Noordzee gesloten is voor bodemberoerende visserij vanwege windparken op zee. Zoals ook in antwoorden op vragen van de leden van de PvdD-fractie deelt het kabinet niet de mening dat de (toekomstige) windparken zonder meer gesloten moeten blijven voor alle vormen van visserij, waaronder bodemberoerende visserij. Het eventueel toestaan van (bodemberoerende) visserij in windparken op zee vergt een keuze in het kader van de Beleidsnota Noordzee 2016–2021 op basis van onder andere de monitoring en evaluatie van de huidige openstelling voor schepen tot 24 meter. Na een beleidswijziging moet dit geïmplementeerd worden in de Beleidsregel instellen veiligheidszone windparken op zee, aanpassing van de op basis daarvan ingestelde veiligheidszones rondom

windparken en in de voorschriften in de kavelbesluiten die op basis van de Wet windenergie op zee genomen worden. De mate van medegebruik moet niet afhankelijk zijn van rangschikkingscriteria en daarmee van de wil van een windparkontwikkelaar die zijn bereidheid tot medegebruik tot uiting brengt in zijn aanvraag bij een vergelijkende toets.

Deelt de regering de mening van deze leden dat windparken op zee funest zijn voor de visserij?

Het kabinet is niet van mening dat windparken op zee funest zijn voor de visserij. Ik verwijs hierbij ook naar mijn antwoord op de vorige vraag en op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie.

Op pagina 19 van de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie: «(d)e vergunningsduur wordt – na verlenging – maximaal 40 jaar, waarvan het laatste jaar bedoeld is voor de verwijdering.» Wie draagt de kosten van deze verwijdering?

De vergunninghouder is verplicht om zijn windpark te verwijderen en draagt de kosten daarvan. Om te voorkomen dat de vergunninghouder na afloop van de vergunningsduur de kosten niet kan dragen, is hij op grond van een voorschrift in het kavelbesluit verplicht zich vooraf garant te stellen door middel van een bankgarantie ten bate van de verwijdering van het windpark.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering de schaarse ruimte op zee erkent. Desondanks wordt de vergunningsduur steeds langer. De economische levensduur van windmolens bedraagt echter 15 tot 20 jaar. Wat gebeurt er indien windmolens vóór het einde van de vergunningsduur zijn afgeschreven?

De vergunninghouder is vrij zijn windpark eerder te verwijderen. Naar verwachting zal de vergunninghouder zo lang mogelijk elektriciteit willen produceren met de windmolens en daarmee extra inkomsten verwerven, ook al zijn deze afgeschreven. De economische levensduur van de huidige turbines bedraagt circa 25 jaar en neemt toe.

Mogen exploitanten – zolang de vergunningstermijn loopt – nieuwe windmolens plaatsen?

In theorie is het toegestaan om, zolang de vergunningstermijn loopt, nieuwe windmolens te plaatsen, maar nooit meer dan in het betreffende kavelbesluit is toegestaan. Aangezien de economische levensduur van de windmolens ongeveer gelijk is aan de maximale vergunningsduur, ligt het niet voor de hand dat dat gebeurt, behalve misschien in het geval een turbine dusdanig defect raakt dat deze geheel vervangen dient te worden. Het is overigens economisch niet zinvol om nieuwe windmolens te plaatsen, als de resterende vergunningsduur veel korter is dan de economische levensduur.

Is het mogelijk dat dan opnieuw subsidie wordt verstrekt?

Zolang de vergunning loopt zal de voor dat windpark eventueel geldende subsidie ook van toepassing zijn op een vervangende windturbine. Overigens wordt voor een periode van maximaal 15 jaar subsidie verleend, hetgeen aanmerkelijk korter is dan de gemiddelde economische levensduur. Als een windmolen na afloop van deze periode wordt vervangen, ontvangt de exploitant daar geen subsidie meer voor. Op het moment dat de vergunningsduur afloopt wordt wel of geen nieuw kavelbesluit voor die locatie genomen. Indien het vrijgekomen gebied

opnieuw als kavel wordt aangewezen, kunnen alle dan op de markt zijnde partijen meedingen naar een vergunning voor een nieuwe periode. Afhankelijk van de keuze voor een verdeelmethode is de procedure met subsidieverlening hier al dan niet een onderdeel van.

Deze wetswijziging introduceert de mogelijkheid om een vergunning te veilen, zo lezen de leden van de PVV-fractie. Hoe gaat de regering voorkomen dat exploitanten zich voor een te laag bedrag inschrijven? Wordt er – voordat er geveild wordt – getoetst of de ingezette bedragen reëel zijn? Wie beoordeelt dit?

De aanpak voor windenergie op zee is er in Nederland onder andere op gericht om concurrentie te organiseren tussen partijen die de vergunning willen hebben. Bij de afgelopen tenders zijn er steeds meerdere partijen geweest die hebben deelgenomen, wat heeft geleid tot effectieve concurrentie en tot innovatie. Dit heeft zich vertaald in scherpe biedingen van partijen en veel lagere subsidieverplichtingen dan destijds bij het sluiten van het Energieakkoord werd gedacht. Dit uitgangspunt (het stimuleren van concurrentie) blijft, ook indien in de toekomst gebruik zal worden gemaakt van veilen, een integraal onderdeel voor de aanpak. Zo zal TenneT verplicht blijven om het net op zee aan te leggen en zal de Minister van Economische Zaken en Klimaat de voorbereidende onderzoeken blijven verrichten om de drempels voor partijen om mee te doen zo laag mogelijk te houden. Ook bij een veiling zal de aanpak er dus op gericht zijn om effectieve concurrentie tussen partijen te stimuleren om de vergunning te verlenen aan degene met het grootste verschil tussen de verwachte baten en kosten. Het is aan de deelnemende partijen zelf om de kosten en toekomstige inkomsten te ramen en op basis daarvan met een verstandige bieding te komen. Daarnaast worden er de komende periode jaarlijks vergunningen verleend. Hierdoor verschilt de situatie met telecomveilingen, waarbij een bepaalde frequentie eenmalig voor een bepaalde tijdsduur wordt geveild. Ook dit beperkt de kans op onrealistische hoge of lage biedingen.

De leden van de CDA-fractie zijn blij met het haakje in de wet om aan de rangschikkingscriteria zaken toe te kunnen voegen op het gebied van visserij. Welke criteria hieromtrent heeft de regering in gedachten?

Voor het antwoord verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op de vraag naar rangschikkingscriteria van de leden van de PVV-fractie.

Op welke termijn of bij welke tender zullen over het mogelijk maken van visserij in windparken criteria gesteld worden?

Voor het antwoord verwijs ik ook naar het antwoord op de vraag naar rangschikkingscriteria van de leden van de PVV-fractie. In het antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie en op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie over de stand van zaken van een transitiefonds, heb ik aangegeven dat aan het OFL het verzoek is gedaan een Noordzeeoverleg op te zetten met als doel om in een half jaar toe te werken naar bestuurlijke afspraken, mogelijk uitmondend in een Noordzeeakkoord (Kamerstuk 33 450, nrs. 54 en 55). Afspraken over visserij in windparken kunnen hier onderdeel van zijn (Kamerstuk 32 813, nr. 263).

De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is om op basis van de voorliggende wetswijziging voorwaarden te stellen aan tenders ter bevordering van draagvlak voor de energietransitie, bijvoorbeeld doordat een aantal windmolens van een park een «dorpsmolen» kunnen worden of doordat van de aandelen in een beschikbaar worden gesteld voor inwoners om in deel te nemen. Zo nee, is de regering bereid hiervoor een

wettelijke basis te creëren zodat alsnog uitvoering wordt gegeven aan de motie-Agnes Mulder c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 143)?

In de voorgestelde wijziging van artikel 24, tweede lid, van de Wet windenergie op zee worden twee criteria genoemd die altijd worden betrokken als de procedure van een vergelijkende toets wordt gebruikt. Bij ministeriële regeling kunnen andere criteria worden opgenomen die bij de rangschikking zullen worden gehanteerd. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om in de ministeriële regeling voorwaarden te stellen over het kunnen deelnemen door burgers. In mijn antwoorden op eerdere vragen van deze leden over de motie Agnes Mulder heb ik aangegeven op welke wijze uitvoering is gegeven aan deze motie en een aantal voorbeelden genoemd van resultaten van het eerste windpark in Borssele, onder andere de opwekking van duurzame energie door de monumentale Oranjemolen in Vlissingen.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat er bij de windenergiesector grote zorgen zijn over het voorgestelde veilingmechanisme om de vergunning te verlenen. Deze leden vragen de regering in hoeverre het veilingmechanisme mogelijk leidt tot meer risico's voor windparkbouwers en exploitanten. Gezien het tendermechanisme voor wind op zee juist goed gewerkt heeft in de kostenreductie omdat het risico's wegnam door de aanleg neer te leggen bij TenneT en door voorstudies door de overheid lijkt het voorkomen van het creëren van risico's van wezenlijk belang bij de verdere uitrol. In hoeverre creëert een veiling nu geen risico die de oorspronkelijke wet wind op zee trachtte weg te nemen, zo vragen deze leden.

De introductie van de procedure van een veiling staat los van de door deze leden genoemde factoren die hebben geleid tot een kostenreductie. Deze factoren zijn de pijlers van het succes van de kostendaling van de uitrol van windenergie op zee en het wetsvoorstel wijzigt die factoren daarom ook niet: de Minister blijft de voorstudies uitvoeren en TenneT blijft de netbeheerder van het net op zee. Veilen is ook geen opzichzelfstaand doel. Ik wil de indruk wegnemen dat vergunningen voortaan alleen nog maar geveild zullen worden. Mede omdat er vele factoren invloed hebben op de kostprijs van windenergie op zee (zoals de diepte van de zee, de afstand tot de kust, de prijs voor grondstoffen en arbeid) zal de Minister per kavel beoordelen wat de meest passende procedure is om zekerheid te hebben dat de vergunning wordt benut en het windpark wordt gebouwd. Als dat nodig is, is dat de procedure met subsidie. Maar als de marktprijs veel hoger wordt dan de kostprijs, is een veiling een goed instrument om een deel van de winst van een producent terug te kunnen brengen naar de Staat. De Staat subsidieert bijvoorbeeld het net op zee.

De leden van de CDA-fractie lezen dat er bij de windenergiesector een grote voorkeur is voor het Britse systeem «contract for difference», of een veiling in combinatie met een garantieprijs. Met dit wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk niet gekozen voor deze mogelijkheid. Deze leden zijn nog niet overtuigd van de voordelen van een veilingssysteem ten opzichte van deze andere mechanismen om windparken te vergunnen. Kan de regering ingaan op de voor- en nadelen van deze drie verschillende mechanismen?

De procedure van veilen heeft als voordeel dat het een goed beeld geeft van de kosten en opbrengsten die partijen verwachten en dat een deel van de winst van een producent terug kan worden gebracht naar de Staat. Een nadeel kan zijn dat partijen meer bieden dan zij terug kunnen verdienen. In dat geval daalt het rendement van het project en in het ergste geval wordt verlies geleden. Met een contract for difference worden subsidie en

heffing met elkaar vermengd: in de jaren dat de correctieprijs (marktprijs) lager is dan de basisprijs (kostprijs) vergoedt de rijksoverheid dit verschil. In de jaren dat de correctieprijs hoger is dan de basisprijs betaalt de producent (een deel van dit) verschil aan de rijksoverheid. Dit betekent dat bij iedere tender waarbij voor de verdeelmethode van contract for difference wordt gekozen, er subsidie wordt verleend. Dat past niet bij het uitgangspunt dat alleen subsidie wordt verleend wanneer dat nodig is. Ik zie dat als een nadeel.

Bij een veiling met een bodemprijs is hij bereid een bedrag in de veiling te betalen dat hoger is dan hij bij een bepaalde opbrengst kan waarmaken. De bodemprijs werkt op dezelfde manier als de SDE+-subsidie omdat de rijksoverheid het verschil tussen twee prijzen overbrugt.

Daarbij vragen deze leden ook waarom niet gekozen wordt voor een veilingssysteem met garantieprijs, wat nu uitgesloten is, omdat gekozen moet worden voor een aanvraag voor SDE+-subsidie of voor een bieding voor de veiling.

Een veiling met bodemprijs mengt de verdeelmethodes van veilen en van subsidie. Ik vind die vermenging niet wenselijk (en niet zuiver) omdat aanvragers zelf een goede inschatting moeten maken of zij subsidie nodig hebben of dat zij een bedrag voor de vergunning kunnen betalen en mee kunnen doen in een veiling.

De leden van de CDA-fractie vragen naar informatie en een reactie daarop van de realisatie van windenergie op zee in het Verenigd Koninkrijk qua planning en kosten.

Volgens het rapport van de Europese branchevereniging Windeurope «Offshore Wind in Europe, Key trends and statistics 2018» van februari 2019 stond er eind 2018 in het Verenigd Koninkrijk 8.183 MW windenergie op zee. Er gaat naar verwachting in het voorjaar 2019 een nieuwe ronde voor «contracts for difference» open waarin ook windparken op zee mee kunnen dingen naar de subsidie. Bij de laatste tender in het Verenigd Koninkrijk in 2017 kwamen biedingen van 57,50 pond per MWh voor bouwen in 2022 en 2023. Dit is hoger dan de 54,50 euro per MWh basisbedrag SDE+ subsidie voor de kavels III en IV die in 2020 in het windenergiegebied Borssele gebouwd worden. Er zijn wel verschillen in deze bedragen, vanwege verschil in bouwjaar, locatie, wel of geen indexering en in de netten op zee. Voor de laatst gehouden tender in Nederland zijn de kosten onbekend. Bekend is alleen dat de vergunninghouder er vanuit gaat dat verwachte opbrengsten van de elektriciteitsverkoop hoger zijn dan de verwachte kosten, waardoor hij bereid is het windpark zonder subsidie te bouwen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om te reageren op de volgende overweging van de Afdeling Advisering van de Raad van State: «(h)et na gunning aanpassen van de geldingsduur kan vragen oproepen in het licht van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie. Gepasseerde ondernemingen kunnen worden benadeeld in de zin dat zij wellicht een andere aanvraag hadden ingediend als zij de criteria voor de verlenging ten tijde van de vergunningverlening hadden gekend.» Is er een risico dat partijen die de eerdere tender verloren hebben om deze reden een rechtszaak beginnen omdat hierdoor de oorspronkelijke situatie verandert?

Omdat er op de Noordzee vele activiteiten plaatsvinden betekent een langdurige claim op een locatie dat die locatie voor vele andere doeleinden niet kan worden gebruikt. In windparken is, vanwege veiligheidsredenen, slechts een beperkt aantal activiteiten gelijktijdig

mogelijk. Gelet op het ruimtebeslag van de windparken op zee in relatie tot de continu veranderende ruimtevrage op de Noordzee is het niet wenselijk om van veertig jaar uit te gaan. De optie tot verlenging sluit goed aan bij de reguliere planologische beleidscyclus voor de Noordzee. Zo moeten het nationaal waterplan, de beleidsnota Noordzee en het integraal beheerplan Noordzee mede voor efficiënt ruimtegebruik volgens artikel 4.8 van de Waterwet elke zes jaar worden herzien en waar nodig aangepast. Zo sluiten deze kaders goed aan bij de actuele ruimtevragen en mogelijk nieuw (inter)nationaal beleid. Gelet op de raakvlakken die windparken hebben met ander gebruik op de Noordzee, is het niet wenselijk daarmee te veel uit de pas te lopen.

De uitgangspositie voor windparkontwikkelaars is dat de vergunning wordt verleend voor maximaal dertig jaar. Deze uitgangspositie is voor alle aanvragers gelijk. Voor iedere aanvrager geldt dat hij op het moment van aanvragen van de vergunning niet weet of hij in aanmerking komt voor een verlenging van de periode waarvoor de vergunning is verleend. Voor partijen die een tender hebben verloren is de oorspronkelijke situatie niet veranderd. Ik verwacht dan ook niet dat deze partijen een rechtszaak zullen beginnen tegen de oorspronkelijke vergunningverlening.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of nieuwe tenders zullen werken met een langere vergunningsperiode van 40 jaar, of dat ook nieuwe vergunningen een verlenging moeten vragen.

Ook nieuwe vergunningen worden verleend voor een periode van maximaal dertig jaar, met de mogelijkheid tot verlenging voor de duur van maximaal tien jaar.

Indien ook nog bij nieuw te vergunnen windparken een verlenging gevraagd moet worden, waarom is daarvoor gekozen, gezien een langere vergunningsperiode vanaf de start een hogere kostenreductie mogelijk maakt?

Een hogere kostenreductie moet worden afgewogen tegen de andere doeleinden waarvoor de locatie in die periode niet kan worden gebruikt. Deze afweging valt niet op voorhand uit in het voordeel van de windparken.

Daarnaast wil ik er op wijzen dat zo'n 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 voor komen 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. In zo'n situatie vergt dat juist meer investeringen en kosten voor bijvoorbeeld het net op zee. Omdat ik zo'n situatie niet op voorhand kan uitsluiten bij veertig jaar, kies ik er voor een termijn van dertig jaar met mogelijkheid voor verlenging.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre in de vergunningverlening en de mogelijke verlenging daarvan het wordt gestimuleerd of de voorwaarde wordt gesteld dat een minimale of zo groot mogelijke productie uit het windpark gehaald wordt.

De stimulans om een zo groot mogelijke productie uit het windpark te halen zijn de opbrengsten die met de verkoop van de opgewekte energie wordt behaald. De bouw van een windpark moet worden voorgefinancierd en een producent zal die kosten terug willen verdienen en een bepaald rendement willen halen. Om er zeker van te zijn dat een windpark na de vergunningverlening daadwerkelijk wordt gebouwd, wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat de vergunning onder opschortende voorwaarden wordt verleend. Deze opschortende voorwaarden zijn het

verstrekken van een waarborgsom of een bankgarantie. Daarnaast worden in de vergunning tijdvakken opgenomen waarbinnen bepaalde voorbereidende en bouwactiviteiten moeten worden uitgevoerd. Als de vergunninghouder deze activiteiten niet op tijd uitvoert, wordt de waarborgsom of bankgarantie (gedeeltelijk) verbeurd.

Het belang van het aandeel van het windpark in de energievoorziening komt onder andere tot uitdrukking in de verwachting of het hele windpark op het niveau van het initieel geïnstalleerd vermogen zal blijven produceren gedurende de aangevraagde periode en niet maar een deel, omdat een aantal turbines al wel aan het eind van de technische levensduur is. Zo nodig kunnen bij verlenging van de vergunning aan de bijdrage aan de energievoorziening voorwaarden worden verbonden door bij de wijziging van het kavelbesluit extra voorschriften op te nemen of bestaande voorschriften te wijzigen. Deze eisen hoeven niet per se betrekking te hebben op een minimale of zo groot mogelijke productie, omdat windmolens als het waait, bijvoorbeeld ook een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de balans in het elektriciteitssysteem door tijdelijk net wat minder te produceren. Windmolens zijn immers heel goed regelbare bronnen van elektriciteitsopwekking qua vermogen dat ligt tussen nul en de maximaal mogelijke productie bij de windsnelheid op dat moment.

Hoe wordt voorkomen dat ook na twintig jaar een windpark maar voor de helft draait, omdat investeringen niet meer worden gedaan om versleten molens op te lappen?

De enige manier om de investering in het windpark op zee terug te verdienen is door de productie van duurzame elektriciteit. Dit geeft de vergunninghouder een sterke prikkel om het windpark in goede conditie te houden. Daarnaast wordt bij het besluit om de tijdsduur van de vergunning te verlengen, rekening gehouden met het aandeel van het windpark in energievoorziening, welke lager is als niet het hele windpark energie produceert. Tot slot geldt dat op grond van paragraaf 6A uit het Waterbesluit een windturbine voldoende sterk moet zijn om de krachten als gevolg van windsterkte, golfslag, zeestroming te weerstaan. Ook deze verplichting stimuleert de windmolens in goede conditie te houden.

De leden van de GroenLinks-fractie pleiten net als de windenergiesector voor het opnemen van het middel «contract for difference» als mogelijkheid. De regering beweert dat feitelijk «contract for difference» al overgeslagen is, maar het feit dat er voor het eerst subsidieloos wordt gebouwd wil niet zeggen dat dit een garantie is voor de toekomst, zeker wanneer de windparken verder uit de kust zullen staan. Deze leden vinden het geen goed argument dat het invoeren van «contract for difference» complex is. De windenergiesector geeft aan dat het opnemen van «contract for difference» als optie essentieel is. Is met deze sector intensief nagedacht over het invoeren van «contract for difference», desnoods in andere wetgeving? Zijn alle opties onderzocht, ook meer creatieve?

Het feit dat er voor het eerst subsidieloos wordt gebouwd, wil uiteraard niet zeggen dat dit een garantie is voor de toekomst. Er zijn meerdere factoren die invloed hebben op de kostprijs van windenergie op zee. Uiteindelijk bepalen de kosten en opbrengsten of er nooit meer subsidie verleend zal worden, of dat blijkt dat toch subsidie nodig is op de bouw en exploitatie van windenergie op zee te realiseren. Dit zal per kavel moeten blijken.

Zoals ik mijn antwoorden op vragen over «contract for difference» van de leden van de GroenLinks-fractie en van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, ben ik geen voorstander van «contract for difference». Er heeft veel overleg plaatsgevonden tussen de sector en mijn ministerie

maar dat heeft niet tot resultaat gehad dat «contract for difference» (of een andere systematiek van heffingen) in het wetsvoorstel is opgenomen of wordt ingezet op een tweede wetgevingstraject.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in dit kader of het een optie is om de meerprijs van stroom bovenop het geboden SDE-bedrag te innen via een aparte uitvoeringsovereenkomst. Deze middelen kunnen vervolgens in een fonds gestopt worden ten behoeve van de energietransitie. Is de regering bereid deze optie te overwegen? Eén van de bezwaren van de regering voor «contract for difference» is de langdurige subsidieverplichting gedurende de exploitatie.

Bovenstaand voorstel van de leden van de GroenLinks-fractie is een voorstel voor de aanpassing van de SDE+. Het betekent dat de exploitant van het windpark per saldo over de looptijd van de subsidie bij een hoge marktprijs voor elektriciteit op nul euro subsidie uit zou kunnen komen. Het voorstel kan niet leiden tot per saldo over de looptijd van de subsidie een betaling aan de overheid, zoals in het geval van een «contract for difference». Dit voorstel zou in het geval van de tenders van 2017 en 2018 tot exact gelijke biedingen hebben geleid voor de laagst toegestane subsidie en vervolgens zou loting bepalen aan welke aanvrager de subsidie en dus ook de vergunning zou worden verleend. De vier aanvragers in de tender van 2017 en de aanvragers in de tender 2018 waren immers allen bereid het windpark zonder subsidie te bouwen. Daarmee lost deze voorgestelde aanpassing van de SDE+ het probleem niet op dat de vergunning op een transparante en eenduidige manier verleend moet worden.

Zou dit bezwaar weg worden genomen indien «contract for difference» wordt ingevoerd met een tijdsduur van 15 jaar?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik in eerste instantie naar het antwoord op de vraag van leden van de D66-fractie naar een wens van energiebedrijven om het instrument «contract for difference» mogelijk te maken. «Contract for difference» met een tijdsduur van 15 jaar doet hier niets aan af. Elk bedrijf dat een nieuw windpark gaat bouwen en exploiteren krijgt dan immers op kosten van een burger een garantie op de prijs van de elektriciteit die hij produceert.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het verlengen van de vergunningsduur een goede maatregel zou zijn. Dit kan de kostprijs verlagen en biedt de sector meer rechtszekerheid. Is de regering hiertoe bereid?

Het kabinet heeft niet voorgesteld de vergunningsduur te verlengen. Omdat er op de Noordzee vele activiteiten plaatsvinden betekent een langdurige claim op een locatie dat die locatie voor andere doeleinden niet kan worden gebruikt. In windparken is, vanwege veiligheidsredenen, slechts een beperkt aantal activiteiten gelijktijdig mogelijk. De uitgangspositie is dat de vergunning wordt verleend voor maximaal dertig jaar, en dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om deze termijn te verlengen met maximaal tien jaar. Een hogere kostenreductie moet worden afgewogen tegen de andere doeleinden waarvoor de locatie in die 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. Hiervoor verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie hierover.

De leden van de GroenLinks-fractie hechten veel belang aan het beperken van de ecologische risico's en het juist benutten van de ecologische kansen van windparken op zee. Is de regering bereid in de toetsingscriteria «de mate waarin het ontwerp van het te bouwen windpark voorziet in het minimaliseren van negatieve ecologische effecten en het maximaliseren van positieve ecologische effecten» op te nemen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over een balans tussen windenergie en natuurontwikkeling en naar antwoorden op de eerste twee vragen en een latere vraag van de leden van de PvdD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben geen moeite met de uitbreiding van de verdeelmethoden van vergunningen met veiling als instrument, maar zouden in overweging willen geven om daar vooralsnog terughoudend mee om te gaan. In die zin vragen de leden van de PvdA-fractie waarom er niet toch tevens het systeem van «contract for difference» in de wet kan worden verankerd, waarbij de exploitant van een windpark bij een hoge marktprijs aan de overheid betaalt en hij bij een lage marktprijs door de overheid gesubsidieerd wordt. Een dergelijk systeem kan wel voor investeringszekerheid zorgen zonder dat – net zoals dat bij SDE+-regeling het geval is – er per se subsidie nodig is. De leden van de PvdA-fractie lezen op pagina acht van de memorie van toelichting dat het nadeel van «contract for difference» zou zijn dat daarmee ook als er geen steun van de Staat meer nodig is, toch niet losgekomen kan worden van subsidie of garantie van de Staat en dat daarnaast een ingrijpende systeemwijziging van staatssteun voor windenergie met ingewikkelde wetgeving nodig zou zijn.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik in eerste instantie naar het antwoord op de vraag van leden van de D66-fractie naar een wens van energiebedrijven om het instrument «contract for difference» mogelijk te maken. Daarnaast verwijs ik u naar het antwoord op een vraag van de GroenLinks-fractie over het ontwerp-Klimaatakkoord, waarin ik aangeef dat voorafgaand aan iedere tender de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee onderzocht wordt en ik deze informatie gebruik voor de besluitvorming over de tendersystematiek. Ik ben voornemens uw Kamer mede op basis hiervan zo mogelijk voor de zomer te informeren over de vormgeving van de tender 2019.

In hoeverre wegen deze bezwaren echter op tegen het verbeteren van de investeringszekerheid?

In samenhang met het antwoord op de vorige vraag, wil ik nogmaals benadrukken dat de SDE+-regeling dezelfde investeringszekerheid kan geven als «contract for difference», maar dan alleen in die situaties dat dat nodig blijkt als een vergelijkende toets of veiling niet tot vergunningverlening leidt.

In dit kader vragen de leden van de PvdA-fractie of bij de voorwaarden bij de veiling van een vergunning voor windenergie op zee ook het door de overheid garanderen van de minimumprijs voor elektriciteit mogelijk is.

De leden van meerdere fracties hebben vragen gesteld over de mogelijkheid van veilen met een minimumprijs. Ik verwijs naar het antwoord dat ik op vragen van de leden van de D66-fractie hierover heb gegeven.

De leden van de PvdA-fractie vrezen dat wanneer een vergunning bij opbod wordt gegeven het belangrijkste criterium voor de afgifte van een vergunning de opbrengst daarvan zal worden en dat andere, meer kwalitatieve eisen of eisen ten aanzien van de ecologische voorwaarden hooguit van secundair belang zullen worden. Kan de regering hier nader op ingaan?

Omdat ecologische randvoorwaarden worden opgenomen in kavelbesluiten, wordt zeker gesteld dat, wie op basis van de tender de vergunninghouder ook wordt, deze vergunninghouder zich aan die voorschriften moet houden. Dit is van toepassing op alle verdeelmethoden en kan niet alleen preventie van negatieve effecten, maar ook het stimuleren van positieve effecten betreffen. De situatie in een veiling is voor ecologie niet anders dan bij de subsidiertender voor de windparken in het windenergiegebied Borssele, waar de subsidie, en daarmee vergunning, werd verleend aan degene die de minste subsidie vroeg. Ik verwijs ook naar het antwoord op de eerste vraag van de leden van de PvdD-fractie.

Deelt de regering de mening dat bijvoorbeeld kwalitatieve eisen ertoe zouden moeten leiden dat innovatieve projecten of projecten waarbij sprake is van multifunctioneel gebruik van de ruimte een grotere kans krijgen dan zij zouden hebben als er als er alleen op economische criteria vergunningen zouden worden verdeeld?

Voor het antwoord verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdD-fractie naar het opnemen van aanvullende criteria die verplichten tot natuurversterkende maatregelen. Verder kunnen voor innovatieve projecten of projecten waarbij sprake is van multifunctioneel gebruik van de ruimte ook innovatieregelingen ingezet worden of kunnen er pilots uitgevoerd worden in bestaande windparken. Dit gebeurt ook nu al. De vergunninghouder van het innovatiekavel Borssele V in de Noordzee gaat mede op basis van een innovatiesubsidie windmolens testen die vorming van oesterbanken stimuleren en het ecosysteem van de Noordzee verbeteren.

Diverse natuurorganisaties vragen om ecologie als vast en altijd geldend selectiecriterium in de wet op te nemen in plaats van als een mogelijk en aanvullend criterium. Wat is de mening van de regering hierover?

Het opnemen van ecologie als vast en altijd geldend selectiecriterium heeft alleen effect indien gekozen wordt voor de procedure van een vergelijkende toets (met financieel bod). Bij de keuze voor de procedure met subsidieverlening of voor een veiling is een artikel met betrekking tot ecologie als vast en altijd geldend criterium in de procedure van een vergelijkende toets (met financieel bod) immers niet van toepassing. In antwoorden op de eerste en een latere vraag van de leden van de PvdD-fractie gaf ik aan waarom er is gekozen criteria hiervoor per kavelbesluit of tender te regelen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de investeringszekerheid die nodig is om bedrijven te interesseren in het investeren in windenergie op zee mede afhankelijk is van de duur waarvoor een vergunning wordt afgegeven. Naarmate de risico's voor een energiebedrijf groter worden en er geen zekerheid in de zin van subsidiëring meer door de Staat gegeven wordt, zal het voor een investeerder wellicht belangrijker worden om zicht te hebben op een langere terugverdientijd. De leden van de PvdA-fractie lezen weliswaar op pagina 19 en 20 van de memorie van toelichting dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om een vergunning met maximaal tien jaar van 30 naar 40 jaar te verlengen, maar merken op dat daar op het moment dat de vergunning wordt verleend nog geen zicht op is, laat

staan zekerheid. Acht de regering het wenselijk om voor vergunningen waarbij er meer risico's voor de exploitant bestaan, zoals vergunningen die door middel van veilingen worden gegeven, een langere duur zou moeten gelden dan voor vergunningen waarbij de Staat nog wel subsidie geeft? Zo ja, hoe gaat de regering dit bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

Nee, ik acht het niet wenselijk de duur van de vergunning te variëren afhankelijk van de vraag of er al dan niet subsidie wordt verstrekt. Ik verwijs naar het uitgangspunt dat ik heb genoemd in mijn antwoorden in dit hoofdstuk op vragen van de leden van CDA-fractie en op een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over de vergunningsduur. Dit uitgangspunt geldt zowel voor de gevallen waarin subsidie is verleend als voor gevallen waarin geen subsidie is verleend.

Voorzien de verleende en de te verlenen vergunningen in een plicht voor de vergunninghouder om naar afloop van de vergunningstermijn de windmolens weer op te ruimen?

De verplichting tot het opruimen van het windpark is opgenomen in het kavelbesluit. In hetzelfde kavelbesluit is ook geregeld dat de vergunninghouder een bankgarantie aan de Staat stelt voor de verwijdering van het windpark.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van belang dat de effecten van windparken op de ecologie goed worden meegewogen. Zij vragen zich af waarom ecologie geen vastgesteld selectie selectiecriteria in de wet, maar wordt uitgewerkt bij ministeriële regeling in de procedure van een vergelijkende toets of in de procedure van een vergelijkende toets met financieel bod.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de antwoorden op de eerste twee vragen en een latere vraag van de leden van de PvdD-fractie, het antwoord op de laatste vraag van de leden van de GroenLinks-fractie en naar de antwoorden op bovenstaande vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Bovendien vragen zij hoe de belangen van de visserij worden meegenomen in de toetsingscriteria.

Voor het antwoord verwijs ik naar het antwoorden op een vraag van de leden van de PVV-fractie over het inpassen van visserij in de rangschikkingscriteria en het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie over rangschikkingscriteria en tenders.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering stelt dat er een vangnet verdwijnt voor het geval de inkomsten uit de verkoop van elektriciteit gedurende het eerste deel van de looptijd van het project onvoldoende is om een redelijk rendement te verwezenlijken. De Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA), zo meldt de memorie van toelichting, geeft aan dat de markt hier nog niet klaar voor is. Deze leden vragen of de regering alternatieve instrumenten heeft onderzocht die zich meer richten op investerings- en klimaatzekerheid, zoals initiatieven als Invest-NI of «contract for difference», waarmee onvoldoende rentabiliteit van een windpark door wijzigingen van overheidsbeleid contractueel gecompenseerd worden en er daarmee meer financieringsrisico's verlaagd worden.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over deelname van Invest-NI in windenergie op zee en naar het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar het opnemen van «contract for difference» in het wetsvoorstel. Alternatieve instrumenten zijn hiermee onderzocht. Als het vooraf nodig blijkt, kan ook de SDE+-regeling de door de windsector gevraagde garantie op inkomsten geven en financieringsrisico's verlagen.

Welke andere instrumenten die ervoor zorgen dat de stroomprijs op peil blijven zouden kunnen worden ingezet?

Voor een stabiele elektriciteitsprijs is het van het belang de markt goed functioneert en dat vraag en aanbod redelijk met elkaar in balans zijn. Dit zorgt voor een inkomstenbron die voor de producent een redelijk rendement oplevert en ook voor een betaalbare prijs voor eindgebruikers. De prijs komt echter op de markt tot stand. Omdat Nederland via interconnectoren is verbonden met andere landen, is de markt voor elektriciteit de Noordwest-Europese markt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de motivering is geweest om niet te voorzien in de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan verlenging, wat zou leiden tot meer rechtszekerheid voor zowel exploitant als concurrent.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op dit punt aangevuld met de voorwaarde dat de looptijd van een vergunning kan worden verlengd als dat in het belang is van het aandeel van het windpark in de energievoorziening. Een besluit tot verlenging wordt vormgegeven door een wijziging van het kavelbesluit en daarbij moet de afweging van de belangen van artikel 3, derde lid, plaatsvinden. Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wet windenergie op zee is het mogelijk om aan een kavelbesluit regels en voorschriften te verbinden. Dat geldt ook voor een wijziging van een kavelbesluit.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat een systeem van verlengingen ruimte geeft om nieuwe technische mogelijkheden toe te passen wanneer bijvoorbeeld ecologie of zicht dat vergen. Hoe kijkt de regering aan tegen het standpunt dat het bouwen van bestendigere windmolens voor minimaal 40 jaar zijn eigen ecologische voordelen met zich meebrengt? Hoe komt de regering tot deze afweging?

De introductie van meer windmolens in zee brengt habitatveranderingen met zich mee. Er zijn kansen en bedreigingen. Een bestendiger windpark op zee kan mogelijk ecologische voordelen hebben voor het bodemleven, zie ook antwoorden op vragen van de leden van de D66-fractie en van de leden van de PvdD-fractie, maar heeft ook ecologische nadelen voor bijvoorbeeld vogels en vleermuizen. Er is ook kans dat invasieve exoten zich kunnen vestigen. Het voorgestelde verlengen van de vergunning vergt wijziging van het kavelbesluit. Hierbij worden de belangen uit artikel 3, derde lid, van de Wet windenergie op zee, waaronder het ecologische belang, opnieuw afgewogen. De belangen worden op grond van de Waterwet vastgelegd in het nationaal waterplan dat eenmaal in de zes jaren wordt herzien, waarbij tussentijdse herziening mogelijk is. Daarnaast speelt de stand der techniek een rol. Windparken die langer blijven staan zullen naar verwachting minder snel meeliften op innovatie om tijdens de levensduur de impact op ecologie te beperken. Ook daarom is het niet wenselijk om vooraf deze voorgestelde bestendiging voor te schrijven.

De leden van de SGP-fractie merken op dat in het ontwerp-Klimaatakkoord staat dat voorafgaand aan elke tender voor wind op zee gekeken wordt naar de ontwikkeling van vraag en aanbod en de inpassing in het energiesysteem, zodat het Rijk dit mee kan nemen in de besluitvorming over de tendersystematiek. Deze informatie is cruciaal voor een goede procedurekeuze door het Rijk en voor goede investeringsbeslissingen door het bedrijfsleven. Is de regering bereid dit onderzoek te verankeren in het voorliggende wetsvoorstel?

Voor de status van het ontwerp-Klimaatakkoord verwijs ik naar een eerder antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Het hebben van zoveel mogelijk relevante informatie is inderdaad van cruciaal belang om te komen tot de inzet van het juiste instrumentarium per tender. In het ontwerp-Klimaatakkoord is afgesproken om hierover samen met de sector goede afspraken te maken. Deze afstemming met de sector is ook geheel in lijn met de werkwijze die we de afgelopen jaren hebben gehad. Ik verwacht uw Kamer voor de zomer – maar in ieder geval voordat een definitieve keuze wordt gemaakt over het te gebruiken instrumentarium voor de tender voor kavel V in het windenergiegebied Hollandse Kust (noord) – te kunnen informeren op basis van welke uitgangspunten en onderbouwing ik de keuze voor instrumentarium voor die tender maak. Zoals ook in het antwoord op vragen van de leden van de GroenLinks-fractie onderzoek ik voorafgaand aan iedere tender de rentabiliteit van de businesscase voor windenergie op zee en neem die mee in de overwegingen als ik uw Kamer informeer over de vormgeving van de tender 2019. Om deze reden is het niet nodig om dit apart in de wet op te nemen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat tijdens het rondetafelgesprek over de Wet windenergie op zee in de Kamer werd aangegeven dat de marktprijs voor elektriciteit op termijn sterk zal dalen, waarbij de prijs voor stroom van zee beduidend lager zal liggen dan de gemiddelde marktprijs. Deze leden horen graag hoe de regering dit weegt.

Als de elektriciteitsprijs voor windenergie op zee te laag wordt, zullen partijen niet bereid zijn aanvragen voor een vergunning in een procedure zonder subsidie in te dienen. In dat geval zal de vergunning worden verleend via de procedure met subsidieverlening. In antwoorden op eerder gestelde vragen over de elektriciteitsprijs heb ik aangegeven dat de elektriciteitsprijs tot stand komt op de markt en het resultaat is van vraag en aanbod. Ook heb ik aangegeven dat er niet één elektriciteitsprijs is. Als de hoeveelheid elektriciteit die wordt opgewekt met windenergie op zee en op land een steeds groter aandeel in de elektriciteitsvoorziening krijgt, leveren de windmolens veel van hun elektriciteit op het moment dat het aanbod van elektriciteit groot is en de prijs dan als gevolg van het grotere aanbod lager. Dezelfde windmolens leveren weinig elektriciteit als het aanbod van elektriciteit laag is en de prijs dan als gevolg van het lagere aanbod hoger. Hetzelfde geldt voor een groter aandeel zonnepanelen in de elektriciteitsvoorziening. Hierdoor is bij een groter aandeel windenergie of zon in de elektriciteitsvoorziening de gemiddelde prijs voor elektriciteit opgewekt met windenergie of zon lager dan de gemiddelde marktprijs van installaties die ook kunnen produceren als het niet waait of de zon niet schijnt. Het is een ondernemingsbeslissing of gekozen wordt voor verkoop via lange termijn contracten, rechtstreeks aan een afnemer of via de beurs.

Wat betekent dat voor de levensvatbaarheid van windparken op zee?

In het bovenstaande antwoord heb ik aangegeven dat het aan producenten is om te besluiten op welke wijze zij de opgewekte elektriciteit willen verkopen. Die keuzes zijn bepalend voor het te behalen rendement. Ook heb ik aangegeven dat ik de procedure met subsidie zeker niet uitsluit.

Hoe groot is het risico dat inschrijvende partijen op een later moment afhaken, omdat ze het financiële plaatje niet rond krijgen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik onder andere naar het antwoord op de tweede vraag van de leden van de VVD-fractie en op de eerste vraag van de leden van de GroenLinks-fractie en op een vraag van de leden van de PVV-fractie naar de financieel en economisch haalbaarheid van een windpark op zee. Omdat er relatief weinig tijd zit tussen de tender en het moeten nemen van de investeringsbeslissing, is het risico op het niet bouwen van het windpark na het winnen van de tender klein.

Welke waarborgen heeft de regering om dat te voorkomen, juist ook in het geval van subsidie-loze tenders en veilingen?

De vergunninghouder is zijn bod in de vergelijkende toets of veiling kwijt, aangevuld met de waarborgsom of bankgarantie zoals beschreven in het antwoord op de tweede vraag van de leden van de VVD-fractie.

De energiesector geeft aan dat de mogelijkheid die geboden wordt voor verlenging van vergunningen onvoldoende zekerheid geeft. De leden van de SGP-fractie constateren dat windturbines technisch gezien 35 jaar mee kunnen als bij de bouw van het windpark, met name als het gaat om de fundering van windturbines, de nodige maatregelen getroffen worden. Hoe gaat de regering voorkomen dat investeringen in een zo lang mogelijke levensduur van windturbines achterwege blijven?

In antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie en van de leden van de PvdA-fractie heb ik aangegeven dat de looptijd van de vergunning aansluit bij de economische levensduur van een windpark. Vaak is de technische levensduur langer dan de economische levensduur, omdat bij de economische levensduur ook aspecten als vervangings- en onderhoudskosten worden betrokken. Ik wil daarom niet als eis opleggen dat wordt geïnvesteerd in een zo lang mogelijke technische levensduur als die niet overeenkomt met de economische levensduur.

II ARTIKELLEN

Artikel I, onderdeel S (wijziging artikel 24)

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering ervoor heeft gekozen verschillende rangschikkingscriteria te schrappen uit artikel 24 en die, zo nodig, bij ministeriële regeling vast te stellen. De regering geeft voor de criteria «de capaciteit van het windpark» en «de maatschappelijke kosten» aan dat in bepaalde gevallen deze criteria niet aan de orde zijn. Dat zou voor deze criteria inderdaad zo kunnen zijn. Voor de andere in het huidige artikel 24 genoemde criteria zien de leden van de SGP-fractie niet in waarom in bepaalde gevallen deze criteria geen rol zouden moeten spelen. Zij noemen daarbij in het bijzonder de kwaliteit van het ontwerp voor het windpark. Het zou goed zijn als voor elk windpark bedrijven uitgedaagd worden om bijvoorbeeld ecologische kansen te benutten dan wel ecologische risico's te beperken, of ruimte te bieden voor visserijactiviteiten. Zij ontvangen graag een nadere toelichting. Is de regering bereid deze rangschikkingscriteria alsnog in de wet op te nemen?

Het rangschikkingscriterium «kwaliteit van het ontwerp voor het windpark» voor een vergelijkende toets is tot nu toe niet toegepast in relatie tot natuur, visserij of aquacultuur. Het wetsvoorstel biedt onverminderd de mogelijkheid aanvullende rangschikkingscriteria vast te stellen voor een vergelijkende toets, waaronder op het gebied van natuur, visserij of aquacultuur. Om deze redenen ben ik niet bereid deze rangschikkingscriteria alsnog in de wet op te nemen. Ik verwijs ook naar de

antwoorden op de eerste vier vragen van de leden van de PvdD-fractie, naar het antwoord op de vraag van de leden van de PVV-fractie naar het inpassen van visserij in de rangschikkingscriteria en naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar ecologie als selectiecriterium. Voor andere manieren om ecologische kansen te benutten, verwijs ik in het algemeen naar een antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie over een balans tussen windenergie en natuurontwikkeling.

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