

Vergaderjaar 2008–2009

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 70

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september

Het kabinet heeft vorig jaar aan uw Kamer meegedeeld hoe het gunstige condities zal scheppen voor de grootschalige ontwikkeling van wind-energieopwekking op zee. In een brief van 4 april 2008 (kamerstuk 31 209/31 239, nr. 26) is allereerst uiteengezet hoe het kabinet in het kader van het Nationaal Waterplan zal werken aan de aanwijzing van windenergiegebieden waarbinnen het resterende gedeelte van de doelstelling van «6000 MW gerealiseerd in het jaar 2020» kan worden gebouwd.

Ook is aangekondigd dat een stelsel zal worden uitgewerkt voor de uitgifte van «windkavels» met daaraan gekoppeld een SDE-beschikking. Hiermee ontstaat een regierol voor de kabinetten die de doelstelling voor 2020 moeten realiseren. Gerelateerd aan deze regierol zouden ook de mogelijkheden worden onderzocht voor de aanleg van rijkswegen van netaansluitpunten op zee («stopcontacten»; motie Samsom van 5 maart 2008, TK 31 239, nr. 17).

In de genoemde brief wordt tot slot meegedeeld dat het kabinet de huidige werkwijze van vergunningverlening, gericht op het subsidiëren van 450 MW in de regeerperiode, zal afsluiten. Hiertoe werd een stop op nieuwe initiatieven voor windturbineparken bekend gemaakt en werd een draaiboek aangekondigd. Het Draaiboek is uw Kamer op 30 juni 2008 (kamerstuk 31 209/31 239, nr. 35) aangeboden en is in samenhang met de brief van 4 april op 1 juli 2008 (kamerstuk 31 209, nr. 38) met uw Kamer besproken.

Van belang is verder nog, dat in het kader van het aanvullend coalitie-akkoord in maart van dit jaar is besloten, om voor de subsidieronde van 2010 middelen te reserveren waarmee 500 MW extra aan windturbines op zee kan worden mogelijk gemaakt.

Recent heb ik u op de hoogte gesteld van mijn conclusies en besluiten op grond van de studie naar een kabelnetwerk op zee (brief d.d. 12 juni 2009, TK 31 239, nr. 64). Daarmee heb ik uitvoering gegeven aan de motie Samsom.

In deze brief zet ik uiteen, op welke manier het kabinet overweegt om met een uitgiftestelsel voor windenergiegebieden op zee en met enkele aanvullende instrumenten en voorzieningen een kader te scheppen voor het samen met de markt werken aan het bereiken van de 6000 MW. Dit doel van 6000 MW in 2020 moet substantieel bijdragen aan de duurzame energievoorziening in de toekomst. Ik bied u deze brief aan mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Windenergiegebieden op de Noordzee

Een uitgiftestelsel voor windenergiegebieden werkt alleen indien er daadwerkelijk windenergiegebieden zijn aangewezen. Dit werkt naar twee kanten. Binnen aangewezen gebieden kunnen in een door het kabinet te kiezen tempo en met een te kiezen omvang exclusieve rechten worden toegekend aan marktpartijen om windparken te ontwikkelen en kunnen andere projecten dan windturbineparken worden geweigerd. Vice versa kunnen buiten deze windenergiegebieden aanvragen voor windturbineparken worden afgewezen. Dit scheidt duidelijkheid voor alle Noordzeegebruikers. Ook voor het ruimtelijk ontwerp en de fasering van de aanleg door een landelijk netbeheerder van een kabelnetwerk met aansluitpunten op zee is dit een noodzakelijke duidelijkheid.

De keuze over de aan te wijzen windenergiegebieden maakt het kabinet in het Nationaal WaterPlan (NWP). In het ontwerp-NWP van december 2008 worden al twee afgewogen windenergiegebieden aangewezen: «Borsele» en «IJmuiden». Voor deze keuze is een plan-MER opgesteld en heeft een «passende beoordeling» plaatsgevonden, waarmee een grote zekerheid is ontstaan over de feitelijke beschikbaarheid van deze 2 gebieden voor de bouw van windturbineparken. Daarnaast heeft het kabinet 2 zoekgebieden voor windenergie aangewezen: «Hollandse Kust» en «Ten noorden van de Waddeneilanden». In deze gebieden moeten nog studies worden uitgevoerd naar andere gebruiksfuncties van de Noordzee voordat een afweging kan plaatsvinden. Het zoekgebied «Hollandse kust» is van dusdanig groot belang voor een snelle en betaalbare verdere ontwikkeling van windenergie op zee, dat hieraan een forse zoekopgave is gekoppeld.

Zonder vooruit te lopen op de uitkomsten van deze studie, waarover het kabinet in december 2009 een keuze bekend maakt, kan al worden geconcludeerd dat er binnen de aangewezen en potentiële windenergiegebieden voldoende ruimte is voor de doelstelling van 6000 MW. Bij de uiteindelijke keuze over de ligging en omvang van deze gebieden zullen kosten (voor de bouw van windparken en de rijksbijdrage daaraan), tijdige beschikbaarheid van de gebieden en belangen zoals die van de scheepvaart een belangrijke rol spelen. Ook kunnen op grond hiervan gebiedsgerichte uitspraken worden gedaan over de verdere doorgroei van windenergie op zee na 2020.

Het uitgiftestelsel; de windenergieconcessie

Gedurende het afgelopen jaar heeft een interdepartementale werkgroep de diverse aspecten van het beleid onderzocht waarmee de in het Nationaal Waterplan aangewezen gebieden voor windenergie op zee kunnen worden uitgegeven. Mede op grond van het advies van deze werkgroep staan mij de volgende contouren voor ogen voor een uitgiftestelsel:

- a. Uitgangspunt van het ontwerp is een maximale koppeling tussen gebiedsuitgifte en financiële beschikkingen: het Rijk geeft de gebieden alleen uit voor zover daar (voldoende) financiële middelen voor beschikbaar zijn.

- b. Omvang van gebieden en uitgifteplanning worden afgestemd op het te bereiken doel.
- c. Marktpartijen vragen om meerjarige stabiliteit van wet- en regelgeving en meerjarige financiële zekerheid; de overheid heeft baat bij flexibiliteit om mee te groeien met de ervaringen rond de ecologische randvoorwaarden, de mate waarin windparken op zee op termijn goedkoper kunnen worden en de budgettaire beheersbaarheid.

Op grond van deze contouren zijn er globaal twee uitgiftestelsels mogelijk:

- Uitgifte van grotere gebieden in windenergieconcessies;
- Uitgifte van vergunningen voor kleinere gebieden. Dit is het huidige vergunningstelsel gecombineerd met de SDE-beschikking.

In beide stelsels worden de ruimtelijke vergunning en de subsidiebeschikking gelijktijdig verstrekt.

Een windenergieconcessie is een exclusief recht om gedurende langere periode (8 á 10 jaar) in een gebied met forse omvang (1000–1500 MW) windparken te bouwen. De concessie vergt een financiële verplichting voor de gehele concessie. De concessiehouder zal per fase van 250 of 300 MW een vergunningaanvraag met uitvoerings-MER moeten doen, waarbij tevens de exacte subsidiebedragen worden vastgesteld voor bijbehorende fase. Op die wijze kan de overheid rekening houden met veranderde ecologische inzichten en meeprofiteren van eventuele lagere kosten.

Beide stelsels hebben voor- en nadelen.

Voordelen concessiesystematiek boven vergunningsystematiek

- meerjarige zekerheid voor bedrijfsleven én flexibiliteit voor overheid aan elkaar verbonden; dit betreft een maximale flexibiliteit binnen de concessiesystematiek, dus gegeven de financiële verplichting die daarvoor moet worden aangegaan;
- mogelijkheid om grote én kleine gebieden uit te geven naar de mate waarin daarvoor belangstelling bestaat in de markt (grote spelers zijn waarschijnlijk niet in kleine kavels geïnteresseerd);
- mogelijkheid van schaalvoordelen bij uitgifte van grote gebieden en daarmee mogelijk een lagere SDE-behoefte;
- vergunningverlening vergt een uitvoerings-MER, die in het geval van een windenergieconcessie slechts door één partij hoeft te worden uitgevoerd – dit voorkomt onnodige administratieve lasten;
- windenergieconcessies vergen periodiek overleg tussen overheid en betreffende concessiehouder, waardoor voortgang op de voet kan worden gevolgd;
- versnipperde uitgifte van windenergiegebieden in relatief kleine vergunningeenheden is qua onderhoud niet zo gunstig: als één partij in een gebied alle turbines onderhoudt, is dat allicht goedkoper dan wanneer 4 of 5 partijen dat moeten doen.

Nadelen concessiesystematiek ten opzichte van vergunningsystematiek

- vergt beschikbaarheid van fors budget per concessie waardoor de uitgaven over een lange periode worden verplicht en met meer onzekerheden zijn omgeven. Zo zal het lastig zijn om in te spelen op nu nog onvoorziene ontwikkelingen op andere terreinen met betrekking tot duurzame energie;
- langjarige verbondenheid aan één partij, die daardoor «lui» kan worden in kostenefficiëntie;
- wetswijziging nodig (vergt minimaal anderhalf jaar);
- twee momenten van beslissing: concessietoekenning én vergunning/subsidietoekenning.

Het systeem van windenergieconcessies vergt een wetswijziging. Het kabinet vindt de gedachte van windenergieconcessies voldoende interessant om deze in een wetsvoorstel uit te werken dat zo snel mogelijk aan uw Kamer zal worden aangeboden. De ambitie van het kabinet is, om de behandeling van het wetsvoorstel deze regeerperiode af te ronden. Het volgende kabinet heeft dan de mogelijkheid om snel tot uitgifte van concessies over te gaan.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal nog worden onderzocht wat het beste uitgiftesysteem is. Hierbij worden grote en kleine concessies vergeleken met de huidige vergunningsystematiek, alsook de opties van één of meerdere uitgifterondes. Afhankelijk van de interesse vanuit de markt en de definitief beschikbare gebieden is het denkbaar dat op grond hiervan uiteindelijk voor een gemengd stelsel wordt gekozen.

Financiering windenergie op zee

De financiering van windenergie op zee krijgt ook de nodige aandacht. In het Aanvullend Beleidsakkoord «Werken aan de Toekomst» is voor de periode 2014–2029 € 2,4 miljard extra budget beschikbaar gesteld voor windenergie op zee. Dit leidt voor deze regeerperiode tot een extra 500 MW wind op zee, bovenop de reeds geplande 450 MW. Om een schone en zuinige energievoorziening voor de toekomst veilig te stellen is in dit beleidsakkoord afgesproken dat de SDE in zijn huidige vorm zal blijven bestaan, maar dat deze ruimer en robuuster zal worden gefinancierd uit een opslag op het elektriciteitsstarief. Zo wordt langjarige zekerheid gegeven over de beschikbaarheid van voldoende middelen om de ambitie van 20% duurzame energie in 2020 te realiseren. Bij de uiteindelijke vormgeving zullen de koopkrachteffecten en de budgettaire beheersbaarheid worden meegewogen. De vrijvallende middelen op de EZ-begroting worden aangewend voor lastenverlichting.

In de brief aan de Tweede Kamer van 17 april jl. is aangegeven dat de minister van Economische Zaken voor het einde van 2009 de Kamer zal informeren over de vormgeving van deze nieuwe financieringswijze en de consequenties daarvan.

Verder zal worden nagedacht, of aanvullende instrumenten zoals PPS ertoe zouden kunnen leiden dat de rijksmiddelen in combinatie met de SDE-subsidieperiode effectiever en efficiënter benut kunnen worden.

In dit licht zal ook de Taskforce onder leiding van de heer Veenman het kabinet eind dit jaar adviseren over de wijze waarop de samenwerking tussen markt en overheid vormgegeven kan worden om het uitgiftebeleid te optimaliseren. Het lijkt mij noodzakelijk, dat markt en overheid samen de schouders zetten onder onze ambitieuze doelstellingen op zee. Daarbij zijn verschillende samenwerkingsvormen denkbaar, die evenwel een zorgvuldige afweging vergen van de rollen van partijen in het proces en de risico's die aan die rollen zijn verbonden.

Het kabinet neemt dus de noodzakelijke stappen om een voortvarende uitgifte van windenergiegebieden op de Noordzee mogelijk te maken. Daarbij mag niet onvermeld blijven, dat de komende maanden financiële middelen worden ingezet uit de beschikbare 15 miljoen Euro uit het crisispakket om:

- TenneT in staat te stellen de MER-procedures en -onderzoeken te starten om de invoeding van 6000 MW in het Nederlandse elektriciteitsnet mogelijk te maken;
- in de aan te wijzen windenergiegebieden meteomasten te plaatsen en ander locatieonderzoek te verrichten, die potentiële exploitanten in die gebieden van voldoende informatie kunnen voorzien om ook snel te kunnen reageren op de uitgifte van de gebieden;

- een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren naar het idee van een «haven op zee» zoals door wesea geopperd en dat op het eerste gezicht een kostenefficiënte oplossing lijkt te zijn;
- andere onderzoeken mogelijk te maken (zoals op het terrein van ecologische vraagstukken), waardoor de kennis op het niveau kan komen dat randvoorwaarden bij gebiedsuitgifte met meer zekerheid (en daarmee meerjarige stabiliteit in de regelgeving) kunnen worden gesteld.

Ook in het Innovatieprogramma voor duurzame energie is ruimte voor windenergie op zee vrijgemaakt.

De inzet van de rijksoverheid op deze onderwerpen draagt bij aan het vertrouwen bij marktpartijen dat de overheid de doelstelling serieus neemt. Het is belangrijk, dat de vaak internationaal opererende energiebedrijven Nederland zien als een serieus kandidaatland om windparken op zee te realiseren.

Betekenis voor de doelstelling van 6000 MW in 2020

Tot slot wil ik stilstaan bij de betekenis van de in deze brief beschreven kabinetsinzet voor de doelstelling van 6000 MW offshore windenergie in 2020.

Op grond van enkele exercities met windenergieconcessies van verschillende omvang en aannames over concessieverlening (1 jaar), voorbereidingstijd van windparken (2 jaar) en bouwtijd (2 á 3 jaar) kan worden geconcludeerd dat het een aanzienlijke inspanning zal vergen om de totale omvang van 6000 MW rond 2020 te bereiken. Bij voortzetting van het huidige vergunningstelsel zal het eveneens lastig zijn om de doelbereiking te realiseren.

Er zijn namelijk veel aspecten bij deze ambitie aan de orde die aandacht vergen, en er zijn ook zeer aanzienlijke SDE-bedragen mee gemoeid.

Enkele van de belangrijkste risicofactoren betreffen de prijseffecten van ecologische randvoorwaarden, de knelpunten in de supply chain (turbine-markt, bouw- en havencapaciteit, financiering), het bouwen van windturbines op grotere diepte, en de mate waarin een gebiedsuitgifte en een tijdige inpassing in het elektriciteitsnet zijn te matchen. Het kabinet is van mening, dat met:

- (1) een stabiel meerjarig regelgevend kader,
- (2) het zo snel mogelijk marktpartijen aan de slag laten gaan met deze ambitie en
- (3) met een gezamenlijke en gelijkgerichte inspanning van overheid en bedrijfsleven, het mogelijk is zijn ambitie met windenergie op zee te verwezenlijken.

Samenvatting van acties van het kabinet voor de korte termijn

Om randvoorwaarden te scheppen waarbinnen succesvol kan worden gewerkt aan het bereiken van de doelstelling van 6000 MW windenergie op zee, gerealiseerd in 2020, zal het kabinet dit en komend jaar de volgende stappen zetten:

- beleidsreactie op advies van Taskforce Veenman over planning van windenergie op zee en over de inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven bij de uitvoering van het beleid;
- definitieve aanwijzing van windenergiegebieden in NWP; op een later tijdstip vaststellen wat de precieze windenergiecapaciteit van deze gebieden is;
- wettelijke basis creëren voor de verlening van windenergieconcessie en waar dit nodig is aanpassingen in de subsidieregelgeving SDE;
- eind dit jaar duidelijkheid bieden over vormgeving van de kWh-opslagfinanciering voor de SDE;

- besluitvorming over financiering van en verantwoordelijkheden voor het net op zee en de rol van TenneT daarbij; en tenslotte,
- inzetten van 15 miljoen Euro uit het crisispakket voor enkele no-regret-maatregelen ter voorbereiding van de grootschalige uitbouw van windenergie op zee, zoals de opzet van een monitoringprogramma voor ecologische effecten van windturbineparken.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven