

Veiling bij opbod van kavels voor windenergie op zee kan leiden tot 'tulpenmanie' die ontwikkeling duurzame energie schaadt

Jasper Vis, februari 2019

Nederland heeft een succesvol systeem voor windenergie op zee

De Nederlandse overheid verdient grote complimenten voor het beleid voor windenergie op zee dat afgelopen jaren ontwikkeld is na het Energieakkoord van 2013. Doordat de overheid werkt met een heldere routekaart voor wind op zee wist de sector wat er zou gaan gebeuren en waar ze zich op moest voorbereiden. In 2013 was er veel scepsis over de 40% kostenreductie voor wind op zee die was afgesproken in het Energieakkoord. Bij de opeenvolgende tenders (Borssele 1&2, Borssele 3&4 en Hollandse Kust 1&2) is deze doelstelling inmiddels ruimschoots gehaald.

Er is op dit moment geen onrendabele top voor windparken op zee

Volgens een analyse van de Algemene Rekenkamer is de prijs van windenergie op zee inmiddels 70% lager dan het referentieniveau uit 2013. Het windpark Hollandse Kust 1&2 zal aangelegd worden zonder subsidie voor het windpark (exclusief het netwerk op zee dat TenneT aanlegt). Daarmee is er voor de windparken op zee op dit moment geen onrendabele top. Het is niet zeker hoe zich dat zal ontwikkelen. Dat zal onder meer afhangen van de ontwikkeling van de technologie, de rente (voor de financiering van de grote investering) en de stroomprijs.

Veilen van kavels voor windenergie op zee is onverstandig

Het wetsvoorstel voor de wijziging van de Wet windenergie op zee introduceert een nieuw mechanisme om kavels voor windparken op zee toe te kennen, namelijk een veiling bij opbod. In mijn ogen zou het onverstandig zijn om windparken op zee bij opbod te gaan veilen. Marktpartijen worden dan uitgedaagd om de overheid zoveel mogelijk geld te bieden voor een kavel. De recente tenders hebben laten zien dat er een stevige concurrentie is tussen marktpartijen. Dit heeft bij de afgelopen tenders geleid tot records wat betreft de steeds lagere kostprijs van windenergie op zee. Deze concurrentie kan in een veiling echter leiden tot een 'tulpenmanie' waarbij partijen tot het uiterste gaan om een kavel te bemachtigen. De partij die het meest optimistisch is over de toekomstige stroomprijs heeft daarbij een grote kans om de veiling te winnen. Die partij kan namelijk het hoogste bedrag aan de overheid betalen op basis van de verwachte inkomsten uit de verkoop van de stroom tegen een hoge prijs. Als de verwachtingen over de stroomprijs nadien verslechteren (of de rente oploopt) is er een kans dat de winnaar besluit het windpark niet te bouwen of het investeringsbesluit uitstelt. Als het windpark al gebouwd is en de stroomprijs valt gedurende langere tijd lager uit dan verwacht door de winnaar, dan is het niet ondenkbaar dat het windpark in financiële problemen komt. In beide gevallen kan dat ertoe leiden dat andere partijen terughoudender worden met investeringen in windparken op zee in Nederland. In die situatie zou de ontwikkeling van windenergie op zee in Nederland stevige vertraging kunnen oplopen. Dat is onwenselijk gezien de belangrijke rol die wind op zee heeft in de Nederlandse energietransitie en het feit dat er in Nederland weinig alternatieven zijn die op dezelfde schaal duurzame energie kunnen leveren. Mijn advies is daarom om af te zien van het veilen van kavels voor windenergie op zee.

Koppel toekenning van kavels voor windparken op zee liever aan elektrificatie en/of waterstof voor de industrie

Het zou in mijn ogen verstandiger zijn om (de toekenning van) windparken op zee te koppelen aan elektrificatie en/of waterstof voor de industrie of andere sectoren. In het ontwerp-Klimaatakkoord heeft de 'elektriciteitstafel' een basispakket opgenomen voor hernieuwbare elektriciteit. Daarnaast is

afgesproken dat de hoeveelheid hernieuwbare elektriciteit kan worden verhoogd als er meer elektrificatie is in andere sectoren. Het lijkt echter nog te ontbreken aan een instrumentarium om deze samenhang handen en voeten te geven. Het zou goed zijn om een instrument te ontwikkelen waarbij de toekenning van windparken op zee wordt gekoppeld aan elektrificatie van de industrie of productie van groene waterstof. Bijvoorbeeld door in een tender het windpark toe te wijzen aan de ontwikkelaar die windstroom tegen de laagste kostprijs kan realiseren. Wanneer de stroomprijs hoger is dan het bedrag dat de ontwikkelaar nodig heeft, betaalt de ontwikkelaar de meerinkomsten in een fonds. Het fonds wordt gebruikt om de onrendabele top van elektrificatie en/of groene waterstof te betalen. Het fonds zou een beginkapitaal van de overheid nodig hebben (bijvoorbeeld uit de SDE++) om de onrendabele top af te dekken van elektrificatie/groene waterstof of wind op zee (afhankelijk van de ontwikkeling van de stroomprijs). Als de kostprijs van windenergie op zee verder daalt t.o.v. de elektriciteitsprijs op de markt, dan biedt zo'n aanpak mogelijkheden om elektrificatie of groene waterstof op termijn mogelijk te maken zonder subsidie.

Voor verder verlagen kostprijs van windenergie op zee is zekerheid nodig over het verlengen van de levensduur van het windpark

In de huidige Wet windenergie op zee heeft de vergunning voor windparken op zee een maximale looptijd van 30 jaar. Na aftrek van de periode die nodig is voor het ontwerp en bouw van het windpark (ca. 4 jaar) en het opruimen van het windpark aan het eind van de levensduur (1 jaar), blijft er een operationele levensduur van 25 jaar over. Technisch gezien kunnen windturbines langer mee, als al bij de bouw van het windpark de nodige maatregelen getroffen worden. Onder andere door de funderingen van de windturbines te ontwerpen voor een levensduur van 35 jaar.

In het ontwerp-Klimaatakkoord is afgesproken om de kostprijs van windenergie op zee verder te verlagen. Een langere looptijd van de vergunning kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Een windpark kan dan over een langere periode inkomsten genereren. In het huidige wetsvoorstel blijft de looptijd van de vergunning 30 jaar met de mogelijkheid om de vergunning later te verlengen. De Raad van State wijst er in haar advies op dat *“het na gunning aanpassen van de geldingsduur kan vragen oproepen in het licht van de beginselen van gelijke behandeling en transparantie”*. Het wetsvoorstel biedt investeerders op dit punt onvoldoende zekerheid en zal daarom niet of nauwelijks bijdragen aan de verdere verlaging van de kostprijs van windenergie op zee. Dat is een gemiste kans.

Een betere aanpak zou in mijn ogen zijn om de vergunningen bij toekenning een looptijd te geven van 40 jaar. Dan kunnen ontwikkelaars bij de bouw van het windpark de nodige technische maatregelen nemen om het park 35 jaar te laten draaien (onder andere door iets zwaardere funderingen). De beslissing voor die extra investeringen moet genomen worden vóór de bouw en daarvoor is al bij de bouw zekerheid nodig over de langere levensduur.

Verder zijn er weinig obstakels voor de uitrol van windenergie op zee

- Technisch zijn er geen noemenswaardige obstakels voor de verdere uitrol van windenergie op zee. De technologie ontwikkelt zich nog steeds, onder andere door steeds grotere windturbines die meer stroom leveren.
- Als voldoende lang van tevoren duidelijk is hoeveel windenergie op zee Nederland wil ontwikkelen, dan zijn er geen problemen te verwachten in de levering van de benodigde onderdelen of de installatie van de windparken. Ook niet als Nederland de ambitie hoger zou leggen dan de 11,5 gigawatt uit de huidige routekaart. Daarbij is wel van belang dat tijdig duidelijk is hoeveel windenergie op zee Nederland gaat ontwikkelen.
- Elektriciteitsnetwerk: voor de grootschalige ontwikkeling van windenergie op zee is de aansluiting op het elektriciteitsnetwerk op land cruciaal en moet het netwerk in staat zijn de grote

hoeveelheden windstroom van zee naar de gebruikers te transporteren. In het ontwerp-Klimaatakkoord is hiervoor een verstandige aanpak afgesproken.

- Bij de verdere groei van wind op zee is afstemming van het beleid op andere gebruikers en belangen op de Noordzee cruciaal. In het ontwerp-Klimaatakkoord zijn hierover procesafspraken gemaakt met bijzondere aandacht voor de balans tussen natuur, visserij en (wind)energie.
- Ecologie: in de milieueffectrapportages voor de windparken die de overheid opstelt wordt uitvoerig ingegaan op de ecologische effecten van de windparken. Op basis daarvan worden er duidelijke voorschriften in de vergunningen van de windparken opgenomen. Grotere windturbines staan verder uit elkaar en hebben daardoor in algemene zin minder negatieve effecten op vogels. Er zijn technieken in ontwikkeling om het onderwatergeluid bij het installeren van de funderingen verder te verminderen.