

Notitie NWEA t.b.v. Rondetafelgesprek wijziging Wet windenergie op zee

Windenergie op zee is het stadium van subsidie voorbij. De eerste tender zonder subsidie is een feit. Er komen nog veel meer windparken bij. Die kunnen niet allemaal zonder subsidie gebouwd worden zonder meer vraag naar duurzame elektriciteit. Er is nu grote onzekerheid over de groei van die vraag. Deze zekerheid geven de Wet windenergie op zee en het ontwerp klimaatakkoord niet. Totdat de zekerheid over de vraag er wel is, moet het instrumentarium in de Wet windenergie op zee voor investeringszekerheid zorgen. In het klimaatakkoord is afgesproken dat het rijk en de sector samen onderzoek gaan doen naar betere instrumenten. Die resultaten moeten in de Wet worden meegenomen vóórdat deze wordt vastgesteld.

De potentie van Windenergie op zee

Het Nationaal ontwerp-klimaatakkoord stelt: *“Windenergie op Zee (WoZ) is in potentie de grootste toekomstige groene krachtbron voor de Nederlandse economie en samenleving.”* Windenergie op zee kan relatief eenvoudig en snel grootschalig worden ontwikkeld en daarmee een essentieel onderdeel vormen voor het halen van de klimaatdoelen in 2030. Windenergie kan daarmee de warmtevraag in de industrie duurzaam elektrificeren, de gebouwde omgeving van (Gronings) gas afbrengen en voor duurzaam elektrisch vervoer zorgen. Bovendien houden we met windenergie de maatschappelijke kosten van de energietransitie zeer laag zodat de energietransitie ook voor de burger betaalbaar blijft.

En de ambities rijken verder. De windsector wil de komende jaren de kostprijs zo ver omlaag brengen dat de prijs van windstroom lager wordt dan de industriële gasprijs. Op dat moment heeft de Nederlandse industrie niet alleen een onuitputtelijke schone grond- en brandstof maar tevens een internationaal concurrentievoordeel.

Windenergie (zee en land) is op dit moment al de goedkoopste bron van duurzame elektriciteit. Windenergie op zee is het stadium van subsidie voorbij. De afgelopen jaren heeft de wind op zee sector spectaculaire kostendalingen laten zien (-71%)¹ en zijn de totale kosten per kWh nu al lager dan die van veel fossiele centrales.

Samenwerking overheid en sector cruciaal

Dit ongekende succes is gerealiseerd door een goede samenwerking tussen overheid en windsector. De risico's zijn belegd bij de partijen die ze kunnen beheersen. De risico's van de vergunningverlening liggen bij de overheid, TenneT verzorgt de netaansluiting, de overheid geeft een stabiel groeipad zodat er zekerheid is voor de markt en marktprijsrisico's zijn afgedekt door de SDE+. Dit beleid heeft investeringszekerheid geboden waardoor de kosten van kapitaal laag bleven en de sector zich volledig kon storten op het reduceren van de overige kosten. Met ongekend succes. Voor het verder uitbouwen van windenergie op zee tegen nog lagere kosten is samenwerking tussen sector en overheid wederom cruciaal. NWEA heeft hier echter grote zorgen over.

¹ Rapport Focus op kosten windenergie op zee, Rekenkamer, september 2018

Eenzijdig beleid

In het ontwerp-klimaatakkoord zijn strakke afspraken opgenomen over de verdere uitrol van windenergie op zee. Vanaf 2023 wordt er 1 Gigawatt (GW) per jaar bijgebouwd. Deze langjarige duidelijkheid is de beste manier om de sector verder te laten groeien en verdere kostenreductie te realiseren. In het ontwerp klimaatakkoord staat hierover het volgende:

"De sector ernaar streeft om de productiekosten te reduceren naar (minder dan) 5 ct/KWh in 2024 en 3-4 ct/KWh in 2030, onder de randvoorwaarden dat er voldoende volume en een stabiele uitrol zijn, er voldoende zekerheid is over de lange termijn vraagontwikkeling en flexibiliteit van de vraag, dan wel er zekerheid is over inkomsten zolang dit (nog) ontoereikend is."

Naast deze langjarige duidelijkheid is het cruciaal dat de uitrol van windenergie op zee hand in hand gaat met de verduurzaming van de vraagkant van elektriciteit. Essentieel voor een positieve houding van marktpartijen is namelijk een positieve inschatting van de toekomstige duurzame vraag naar elektriciteit. Is die groei daarvan zeker, dan kunnen risico's worden genomen. Er is echter grote onzekerheid of er voldoende, tijdige en flexibele vraag naar elektriciteit in met name de industrie wordt gerealiseerd. De afspraken in het ontwerp klimaatakkoord over de ontwikkeling van de vraag zijn bovendien veel minder concreet dan het afgesproken tijdpad voor de uitrol van windenergie op zee. De onzekerheid creëert het risico dat marktpartijen niet makkelijk zullen instappen bij volgende tenders zonder subsidie.

Een markt werkt pas goed als aanbod en vraag met elkaar in balans zijn. De overheid kiest er met het huidige wetsvoorstel en de afspraken uit het ontwerp klimaatakkoord echter voor om het aanbod van elektriciteit te laten groeien en deze tegelijk volledig aan de marktrisico's bloot te stellen. Dit kan niet als er tegelijk veel onzekerheid blijft bestaan over de groei van de vraag naar elektriciteit. Gedurende de komende transitieperiode zal er regelmatig onbalans zijn in vraag en aanbod, dat is inherent aan groei(stuipen).² Juist de overheid kan deze tijdelijke onbalans opvangen om te voorkomen dat de groei stagneert. Anders bestaat het risico dat marktpartijen ergens gedurende het uitrolpad richting 2030 niet meer durven te investeren in windenergie op zee in Nederland en zelfs uitwijken naar andere landen. In dat geval stopt de uitrol met als gevolg dat de CO₂ reductiedoelen niet worden gehaald en de burger duurder uit is.

Pleidooi NWEA

Dit wetsvoorstel moet meer in samenhang worden gezien met de ontwikkelingen aan de vraagzijde. De benodigde zekerheid over de groei van de vraag naar duurzame elektriciteit geven dit wetsvoorstel en het ontwerp klimaatakkoord niet. Tot dit goed geregeld is, moet het instrumentarium in de wet windenergie op zee opties bevatten die (tijdelijk) zekerheid kunnen bieden.

In het klimaatakkoord is afgesproken dat het rijk en de sector samen onderzoek gaan doen naar de risico's voor windenergie op zee en welke (beleids)instrumenten deze risico's kunnen wegnemen.³ NWEA vindt het belangrijk dat de resultaten uit dit gezamenlijke onderzoek worden meegewogen bij de vaststelling van de

² Ter illustratie: de huidige piekvraag van elektriciteit is 20 GW. Grote delen van de tijd ligt deze vraag echter (fors) lager terwijl in 2030 WOZ en WOL samen een piekvermogen van ca. 19 GW leveren.

³ "Rijksoverheid en windsector elke 5 jaar inventariseren of er systemische aanpassingen nodig zijn om te komen tot een succesvolle business case voor WOZ 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." (Ontwerp Klimaatakkoord, par C5.4, afspraak i, pag 153)

Wet windenergie op zee. NWEA stelt voor om de Wet aan te houden totdat de minister en de sector hebben gesproken over de uitkomsten van het onderzoek.

NWEA wil dus samen met de overheid bekijken welke opties in de wet kunnen worden opgenomen waarbij de overheid een bepaalde mate van zekerheid biedt aan marktpartijen. Het wetsvoorstel biedt nu vier opties:

- a. procedure met subsidieverlening,
- b. procedure van een vergelijkende toets,
- c. procedure van een vergelijkende toets met financieel bod, of
- d. procedure van een veiling.

Opties B, C en D leggen de risico's volledig bij de markt neer. Optie A is een terugval naar subsidie maar we zijn het stadium van subsidie al voorbij. Bovendien is er tot 2025 relatief beperkt en na 2025 geen budget meer gereserveerd voor SDE+. Kortom, nog los van wenselijkheid vraagt de windsector zich sterk af of deze optie überhaupt wel reëel is.

Concrete voorbeelden van alternatieve instrumenten:

- Het veilen van een windpark met daaraan gekoppeld een minimum garantieprijs voor het geval de prijzen sterk dalen bij een (tijdelijk) achterblijvende of (te) traag groeiende vraag naar elektriciteit.
- Het mogelijk maken om windparken aan te besteden aan de ontwikkelaar die de laagste kostprijs van elektriciteit kan realiseren. Wanneer de stroomprijs hoger is dan het bedrag dat de ontwikkelaar nodig heeft, stort de ontwikkelaar de meer-inkomsten in een fonds. Wanneer de stroomprijs lager is, kan de ontwikkelaar het tekort weer uit het fonds halen. De overheid staat garant voor een eventueel tekort in het fonds.
- Deze systematiek kan ook gecombineerd worden met eenzelfde systeem voor de industrie. Het systeem voor de industrie werkt precies andersom. Bij te hoge marktprijzen heeft de industrie geld nodig en vraagt zij geld uit het fonds. Is de stroomprijs lager dan het bedrag dat de industrie kan betalen, dan stort de industrie het verschil terug in het fonds.
- Het uitbreiden van de scope van de wind op zee tenders door in de tender een koppeling te maken met de opslag van of de vraag naar duurzame elektriciteit. Daarmee wordt een meer ketengerichte aanpak bereikt.

Overige punten

NWEA heeft verder nog enkele meer technische opmerkingen over het wetsvoorstel:

- Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid de vergunning te verlengen, maar dit is nu onduidelijk opgeschreven. Het kunnen verlengen van de levensduur van een windpark is een belangrijke kostenreducerende maatregel, maar deze moet vanaf de start van de bouw duidelijk zijn. Nu kan pas na circa 20 jaar een verlenging met 10 jaar worden aangevraagd. Opgenomen moet worden dat de vergunning in principe voor 40 jaar geldt, tenzij vanwege een aantal (nader te benoemen) criteria voor een andere vergunningsduur gekozen wordt.
- In het ontwerp klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt voor het monitoren van de ontwikkeling van vraag en aanbod⁴, voorafgaand aan elke tender Windenergie op Zee. Deze monitoring moet als processtap in de wet windenergie op zee verankerd worden.
- Voor de huidige tender Hollandse Kust Zuid 3&4 moet de sector een bedrag van ongeveer 50 miljoen euro aan het Rijksvastgoedbedrijf betalen als vergoeding voor de grond. Dit maakt het moeilijk voor de sector kosten te reduceren en houdt de energietransitie niet betaalbaar voor de burger.

⁴ "Partijen onderzoeken – om de zekerheid van realisatie van de windparken te vergroten – met ingang van 2019 voorafgaand aan iedere tender de rentabiliteit van de businesscase voor wind op zee. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de ontwikkeling van de vraag en de inpassing in het energiesysteem (bv. koppeling met opslag of vraag). De Rijksoverheid gebruikt deze informatie voor de besluitvorming over de tendersystematiek. De resultaten van het onderzoek zullen ter beschikking worden gesteld aan ieder die geïnteresseerd is om op de tender in te schrijven." (Ontwerp Klimaatakkoord, par C5.4, afspraak g, pag 153)