

NWEA visie op toekomst offshore windenergie

Inleiding

Windenergie op zee is nodig om overheidsdoelstellingen op het terrein van (duurzame) energie en milieu te halen. Met de op 23 januari 2008 door de EU voorgestelde doelstellingen voor duurzame energie is offshore windenergie harder nodig dan ooit tevoren. Er bestaat dringend behoefte aan duidelijk beleid en een krachtige aanpak met als doel: het verantwoord plaatsen en in bedrijf hebben van ten minste 6.000 MW aan opgesteld vermogen wind-op-zee in 2020 en daarna de verdere doorgroei. Momenteel veroorzaakt een kaart met alle locaties uit meer dan 70 startnotities (de 'gele vlekkenkaart') een sterke reactie vanuit de gevestigde belangen op de Noordzee.

Het Transitieplatform Offshore Windenergie (TOW) heeft met het eindadvies '*Offshore wind, een transitie naar een duurzame elektriciteitsvoorziening*' een aanzet gegeven voor nieuw beleid. Het TOW stelt een betere samenwerking voor tussen overheid en bedrijfsleven om met hernieuwd elan aan de doelstelling van 6.000 MW te werken. In het TOW-advies is aangegeven waarom offshore windenergie noodzakelijk is, wat in grote lijnen de benodigde ondersteuningsbedragen zijn en wat de noodzakelijke technische aanpassingen zijn (met name in het net). Voorts wordt geconstateerd dat de implementatie en het bijbehorende leerproces een voortdurende aanpassing van het wettelijk kader aan de nieuwe praktijk zal vergen.

Momenteel richt de overheid zich in het kader van de zogeheten '2^e ronde' (na Q7 en OWEZ) op de realisatie van tenminste 450 MW aan windenergie, die binnen deze kabinetsperiode in ieder geval Financial Close zouden moeten bereiken en waaraan SDE-middelen gecommiteerd kunnen worden

Het TOW-advies richt zich op de 3^e ronde. De 3^e ronde vormt de situatie waarin de groei naar tenminste 6.000 MW is ingezet binnen een te ontwikkelen stabiel wettelijk en beleidskader.

Deze NWEA-visie richt zich op de 2^e én 3^e ronde. NWEA heeft daarbij gebruik gemaakt van de ervaringen uit de ons omringende landen (zie bijlage). In deze visie geeft NWEA aan welke taken publieke en private sector in samenwerking moeten uitvoeren.

NWEA is namelijk van mening dat als alle partijen actief hun verantwoordelijkheid nemen, niets in de weg staat om een succesvolle ontwikkeling van wind op zee mogelijk te maken. De publieke sector is in dit kader verantwoordelijk voor het vaststellen van het ruimtelijk beleid, de vergunningensystematiek, het financiële stimuleringsbeleid (koppeling aan de laagste rendabele top) en de infrastructuur (aansluiting op het landelijk elektriciteitsnet). De private sector is verantwoordelijk voor het realiseren van de windparken. Dit is conform het TOW-advies.

'New kid on the block' vraagt om een sterke voortrekker

Offshore windenergie is een nieuwe en innovatieve bedrijfstak en zal zich als nieuwe speler een plaats verwerven tussen de gevestigde belangen op de Noordzee. Alle belangen afwegend, ziet NWEA veel potentiële synergiemogelijkheden met andere belanghebbenden, waaronder de offshore olie- en gassector. NWEA neemt graag het initiatief om dit met anderen uit te werken. Hierbij kunnen we de hulp van de overheid goed gebruiken. Daarvoor is ons inziens een overkoepelende en sterke voortrekker vanuit de overheid nodig die *resultaatverantwoordelijk* (en niet *procesverantwoordelijk*) is. Het succes van offshore windenergie in Nederland zal sterk afhankelijk zijn van het mandaat van deze voortrekker.

De windenergiebranche, waaronder de projectontwikkelaars, heeft zich verenigd binnen NWEA en verbindt zich graag via NWEA aan een vergaande samenwerking met de overheid, zonder daarbij overigens de onderlinge concurrentieverhoudingen uit het oog te verliezen.

Essentiële voorwaarde daarbij is dat de overheid één vertegenwoordiger voor offshore windenergie benoemt, die zowel coördinerend als resultaatverantwoordelijk optreedt. Dit is conform stap 1 van het TOW-advies.

Stand van zaken technologie, innovatie en kostprijs

Windenergie op zee is onmisbaar om de Nationale en Europese doelstellingen voor het klimaatbeleid te realiseren. Hoewel windenergie op land een volwassen technologie aan het worden is, staat windenergie op zee nog in de kinderschoenen. De kosten van offshore windenergie zullen zeker met een factor 2 moeten dalen om te kunnen concurreren met wind op land. Onderzoek, ontwikkeling en ervaren leren (= doorgaan met bouwen) zijn daarbij voorwaarden. Het bouwen en exploiteren van windparken levert nieuwe kennis en mogelijkheden voor verbeteringen die kunnen worden toegepast in nieuwe projecten.

Studies¹ tonen aan dat windenergie op zee rendabel wordt tussen 2020 en 2030 afhankelijk van de olieprijs en innovaties. Wanneer ook vermeden maatschappelijke kosten in de vergoedingen voor windenergie worden meegenomen, komt de rentabiliteit nog dichterbij.

Nieuwe fundatie- en installatietechnieken ('One lift') en innovatie in elektrische infrastructuur ontwikkelen zich alleen maar in een continue en stabiele ontwikkeling van offshore wind. Voor een marktperspectief is een stabiel overheidsbeleid voorwaarde.

Van 2^e ronde naar 3^e ronde

NWEA is van mening dat de huidige situatie opgeschoond moet worden om efficiënt te kunnen werken aan het 6.000 MW-doel voor 2020. De grote hoeveelheid startnotities op bijna alle beschikbare locaties relatief dicht bij de kust en het landelijk net roepen verzet op. Concreet betekent dit dat het aantal 'gele vlekken' op de Noordzeekaart gereduceerd moet worden. NWEA stelt voor om de mogelijkheid voor indiening van nieuwe startnotities en vergunningaanvragen te beëindigen ('gate close') en m.e.r.-procedures (startnotities) waarvoor na een bepaalde termijn nog geen vergunningaanvraag is ingediend, te laten vervallen.

¹ Kema & Ecofys. *NWEA strategie stimulering windenergie – basisgegevens voor 2007-2020, 30620254-Consulting 07-0302*. Arnhem, februari 2007.

NWEA stelt voorts voor op zekere tijdstippen na het verkrijgen van de vergunning voortgangscntroles op het proces van planontwikkeling uit te voeren. Wanneer bepaalde mijlpalen niet (tijdig) worden bereikt, vervalt de aanvraag. Voorbeelden zijn het uitvoeren van het bodemonderzoek, het contracteren van de netaansluiting en het certificeren van het fundatieontwerp.

De invoering van deze mijlpalen vraagt een aanpassing van de bestaande regels, die echter ook voor de 3^e ronde gehanteerd kan worden. Deze reductie zorgt ervoor dat vergunningen behouden kunnen blijven en een soepele overgang naar de 3^e ronde mogelijk is.

NWEA dringt erop aan, vooruitlopend op de 3^e ronde, de kosten van het hoogspanningsnet in de EEZ ('stopcontacten op zee') te socialiseren. Dit beperkt tevens de kosten voor de overheidsbijdrage aan de eerste windparken. Ontsluiting van de Noordzee en aanleg van het net-op-zee door TenneT leiden in vergelijking met individuele aansluitingen tot een optimale elektrische infrastructuur op zee en een beperking van de ecologische impact.

Parallel aan de voorgestelde reductie van initiatieven moet de vergunningverlening voor de lopende aanvragen voortvarend ter hand worden genomen. De huidige onduidelijkheid over het beleid leidt tot telkens nieuwe vragen om aanvulling van het MER en de aanvraag en daarmee tot onzekerheid bij de initiatiefnemers met betrekking tot de gestelde eisen. Op basis van de onderzoeken in Nederland en de ons omringende landen blijkt dat offshore windenergie geen noemenswaardige nadelige effecten heeft op natuur en milieu en dat offshore windenergie op termijn activiteiten, die wel schadelijk voor het milieu zijn, kan doen verdwijnen. Dit heeft zich nog niet vertaald in een pragmatische en constructieve benadering van de voorliggende aanvragen.

NWEA stelt voor om met alle exploitanten afspraken te maken over monitoring van milieueffecten en over de uitwisseling van gegevens hierover. Op basis van deze gegevens kunnen conclusies worden getrokken voor nieuwe offshore windparken.

De 3^e ronde

Voorafgaand aan de 3^e ronde dient een locatiestudie uitgevoerd te worden in gezamenlijke opdracht van overheid en NWEA. In de locatiestudie zullen ook gebieden worden betrokken die op dit moment voor ander gebruik worden geclaimd. Bijvoorbeeld defensie en zand- en grindwinning. Ook de huidige uitsluitingsgebieden worden in de locatiestudie geëvalueerd en wellicht op een aantal punten aangepast.

Het doel van de locatiestudie is te komen tot voorkeursgebieden ('groen') waar lichte eisen aan de aanvraag voor een offshore windpark worden gesteld. Andere gebieden, waar offshore windenergie onder aanvullende voorwaarden mogelijk is, worden 'oranje' aangeduid. Daarnaast zijn er 'rode' uitsluitingsgebieden. In overleg tussen de overheid en NWEA dienen voorwaarden opgesteld te worden waaraan vergunningaanvragen moeten voldoen.

Vervolgens is het mogelijk om met de vergunningsverlener, de commissie m.e.r. en de sector een generieke MER op te stellen, vergelijkbaar met de generieke MER voor de olie- en gasplatforms.

Tempo van implementatie

Een snelle implementatie van de hier voorgestelde aanpak is te verkiezen om redenen van efficiëntie en kostenbeperking. Er dient echter rekening gehouden te worden met schaarste op het gebied van windturbines, beschikbare capaciteit op het EHS- en HS-net, installatieschepen en grondstoffen (staal, koper, e.d.). De wereldwijde vraag naar windturbines voor landlocaties draagt bij aan de schaarste aan (offshore) windturbines. Bij een geleidelijke, maar constante groei van het aantal offshore windparken hoeft dit echter geen probleem te vormen. Een optimale netinfrastructuur met stopcontacten op zee betekent ook minder materiaalgebruik (en lagere kosten). Een constante bouwstroom zorgt voor een efficiënte inzet van de (schaarse) installatieschepen.

Voortgangscntrole en mijlpalen

NWEA stelt voor dat in de 3^e ronde de eerder geschetste voortgangscntrole (mijlpalen) van toepassing is op Wbr-vergunningen en toegekende SDE-bijdragen.

Als tegenprestatie voor de SDE-bijdrage geeft de initiatiefnemer/exploitant de overheid inzicht in de ervaringsgegevens op het gebied van techniek en natuur- en milieueffecten en (vertrouwelijk) inzicht in de kostprijs en exploitatie.

Deze transparantie draagt bij aan het inzicht in de effecten op natuur en milieu, de potentiële onderzoeksgebieden en mogelijke besparingsopties.

Toewijzingsmethode overheidsbijdrage

Tweede ronde: 450 MW offshore windenergie

Zoals ook aangegeven in de NWEA notitie 'Toewijzingsmethodiek overheidsbijdrage offshore windenergie' (10 augustus 2007, zie bijlage) is een *feed-in* systeem op basis van 'first come, first serve' het meest adequate en kosteneffectieve systeem voor stimulering van de snelle realisatie van tenminste 450 MW aan offshore windenergie. De Europese Commissie onderschrijft dit tevens in haar rapport 'The support of electricity from renewable energy sources. Commission staff working document'. {COM(2008) 19}: "Well-adapted feed in tariff regimes are generally the most efficient and effective support schemes for promoting renewable electricity." De SDE-regeling is een *feed-in* systeem en kent de mogelijkheid van toewijzing op basis van 'first come, first serve'. Een toewijzing door middel van tenders leidt tot hoge kosten voor overheid en aanvragers én leidt niet tot een kosteneffectieve inzet van middelen. Vrijwel alle landen die op enig moment een tender voor duurzame energie hebben gebruikt, hebben hier na enige tijd weer van afgezien en zijn overgeschakeld op een *feed-in* systeem (Ierland, Denemarken, Frankrijk).

Derde ronde

De financieringsmethode van de derde ronde dient in een later stadium nog uitgewerkt te worden waarbij het van groot belang is de ervaring met de 2^e ronde én de laatste Europese ontwikkelingen op gebied van stimulering van duurzame energie (bijv. certificaten-systeem) daarbij te verwerken.

Samenvattend

- Offshore wind vereist een resultaatverantwoordelijke trekker binnen de overheid.
- NWEA vertegenwoordigt de windenergiebranche in de leidende coalitie met de overheid. NWEA levert hiertoe een regisseur met voldoende mandaat vanuit de sector.
- Deze Publiek Private Samenwerking besluit over vorm, proces en inhoud van de locatiestudie en de ondersteunings- en vergunningssystematiek.
- De kosten van de aanleg van het net op zee ('stopcontacten op zee') worden gesocialiseerd.
- Reductie van het aantal initiatieven en '*gate close*' voor nieuwe startnotities en vergunningaanvragen.
- Invoering van voortgangscontrole op mijlpalen na vergunningverlening.
- Pragmatische aanpak van eventuele onzekerheden met betrekking tot effecten van offshore windenergie op natuur en milieu in combinatie met goede monitoring van effecten bij reeds gebouwde en nieuw te bouwen windparken.
- Uitvoering van locatiestudie in een samenwerkingsverband tussen overheid en NWEA.
- In deze locatiestudie worden de huidige uitsluitingsgebieden en bestaande gebruik heroverwogen.
- Opstellen van een generieke MER voor offshore windparken.
- Stimulering 450 MW aan offshore windenergie op basis van SDE en toewijzing op basis van '*first come, first serve*'. Gekoppeld aan SDE-bijdrage moet inzicht worden gegeven in projectgegevens.

Bijlage bij NWEA visie op toekomst offshore windenergie

Vergelijking met de situatie in de ons omringende landen (Duitsland, UK, België)

In UK worden momenteel regelmatig parken (uit *Round 1*) gerealiseerd. In België en Duitsland zullen volgend jaar de eerste proefprojecten worden gebouwd en staan volgende projecten klaar om in 2009 te worden gerealiseerd.

In al deze landen zijn voorkeursgebieden aangewezen. In Duitsland en België nadat projectontwikkelaars hadden aangegeven wat de aantrekkelijke gebieden zijn. Na de eerste MER-onderzoeken zijn de eisen voor nieuwe projecten binnen de voorkeursgebieden terugschroefd. In UK is een *entrance fee* verschuldigd aan de Crown Estate.

In alle landen is sprake van concurrentie op locatiekeuze en hebben de vergunningen een beperkte houdbaarheid. In elk van de landen stelt de overheid slechts minimum eisen aan de initiatiefnemers, maar controleert zij sterk op de voortgang die wordt geboekt en door middel van certificering op de kwaliteit van het werk. In Duitsland is de oorspronkelijke volle kaart gesaneerd en zijn al veel claims afgevallen. Nu moeten grondonderzoeken van de bouwlocatie en een voorlopig fundatieontwerp worden toegevoegd bij de vergunningsaanvraag. Daarnaast eist E.On Netz (de netbeheerder) dat de windturbines en fundaties besteld moeten zijn voordat gegarandeerd wordt dat het betreffende windpark wordt aangesloten.

In alle landen wordt onder overheidsregie een gemeenschappelijke netaansluiting nagestreefd. Bijvoorbeeld in België via het BNSWEP (overleg tussen private en publieke sector) en in Duitsland via de ISPB Gesetz.