

Ministerie van Economische Zaken
T.a.v. de heer Ir. E.C.R.H. Eijkelberg

Postbus 20101
2500 EL DEN HAAG



Kopie verzonden aan:
Ministerie van VROM t.a.v. de heer A. Littel
Ministerie van V en W t.a.v. mevrouw E. Meijers
Ministerie van EZ t.a.v. de heer I. Doornbos
Ministerie van EZ t.a.v. de heer M. Buijs

Plaats en datum
Utrecht, 10 augustus 2007

Ons kenmerk
Br-secr.105N

Uw kenmerk

Betreft: Toewijzingsmethodiek overheidsbijdrage offshore windenergie

Geachte Heer Eijkelberg,

Tijdens overleg tussen het Ministerie van Economische Zaken en NWEA is afgesproken dat NWEA een samenvatting zou geven van haar argumenten en wensen ten aanzien van de toewijzingsmethodiek van de overheidsbijdrage (SDE) aan de ontwikkeling van offshore windparken voor wat betreft de huidige ronde van aanvragen.

Bijgaande notitie is daarvan het resultaat. NWEA ziet na analyse van de verschillende mogelijkheden geen voordeel in het wijzigen van de bij de aanvang van deze ronde bestaande methodiek, zijnde een toewijzing op basis van volgorde van aanvraag. Daarnaast zijn in de notitie een aantal suggesties opgenomen voor een effectieve uitvoering van dit traject.

Dit advies betreft nadrukkelijk de huidige ronde van aanvragen en niet de toewijzingsmethodiek voor volgende rondes. Hiervoor wordt in het najaar een advies verwacht van Transitieplatform Offshore Wind (TOW).

Afwikkeling van de huidige aanvragen is van groot belang om voort te kunnen bouwen op de ervaringen opgedaan met de bouw en exploitatie van OWEZ en Q7.

Korte Elisabethstraat 6
3511 JG Utrecht
Tel (030) 2316977
Fax (030) 2341176
E-mail info@nwea.nl
www.nwea.nl

KvK 30205283

BTW nr. 8150.88.826.B01

Een hiaat van enkele jaren in de ontwikkeling van offshore windenergie op de Nederlandse Noordzee is nu al onvermijdelijk. Doortastende actie kan dit hiaat beperken zodat bouw van de volgende parken de aanzet kan vormen voor grootschalige ontwikkeling van windenergie op zee tussen 2010 en 2020.

NWEA is uiteraard beschikbaar om deze notitie nader toe te lichten en het voorstel samen met de overheid verder uit te werken.

NWEA wil graag samen met de overheid werken aan een stabiele en groeiende markt voor offshore windenergie.

Met vriendelijke groeten,
Nederlandse Wind Energie Associatie NWEA



Joop Lasseur, voorzitter

Bijlage:

Notitie "Toewijzingsmethodiek voor de overheidsbijdrage (MEP/SDE) aan offshore wind"

Korte Elisabethstraat 6
3511 JG Utrecht
Tel (030) 2316977
Fax (030) 2341176
E-mail info@nwea.nl
www.nwea.nl

KvK 30205283

BTW nr. 8150.88.826.B01

Bijlage:

Toewijzingsmethodiek voor de overheidsbijdrage (MEP/SDE) aan offshore wind.

Doel van deze notitie is het formuleren van aanbevelingen voor de regeling ter stimulering van offshore windenergie voor de nabije toekomst.

Inleiding

De Nederlandse klimaat- en energiedoelstellingen worden gezien de optredende klimaatverandering ambitieuzer. Dit uit zich onder andere in doelstellingen voor duurzame energie, voor de opwekking van duurzame elektriciteit en voor CO₂-reductie. Windenergie en in het bijzonder offshore windenergie kan hier een belangrijke rol bij spelen op korte termijn. Offshore windenergie is bij uitstek de techniek, die zo ver is dat het snel op grote schaal toegepast kan worden tegen relatief lage kosten. Het is dus van belang snel de realisatie van offshore windenergie projecten voort te zetten.

Momenteel is een nieuwe subsidieregeling voor duurzame energie in voorbereiding (SDE). Daartoe is een concept AMvB gepubliceerd, die nu ter toetsing bij de Raad van State ligt. Deze AMvB zal worden ingevuld met Ministeriële Regelingen ter vaststelling van systematiek en subsidie omvang. Over deze MRs wordt nu een consultatie gehouden door het Ministerie van Economische Zaken. Wat betreft offshore windenergie zal dit raamwerk worden gebruikt bij toewijzing van vergunningen en subsidies voor de zgn. 2^e ronde offshore windenergie (zie hierna).

Binnen het Transitieplatform Offshore Wind (TOW) wordt onderzocht hoe daarna een op langere termijn houdbare toewijzing van locaties en ondersteuningsmiddelen kan worden ontwikkeld.

Deze notitie richt zich vooral op de korte termijn, de 2^e ronde.

Stand van zaken

Momenteel zijn twee Nederlandse offshore windparken geheel (OWEZ) of vrijwel (Q7) gereed. Na deze "1^e ronde" is momenteel een aantal vergunningsaanvragen in voorbereiding, dan wel in behandeling (de 2^e ronde).

Ervaring met offshore windenergie is wereldwijd nog beperkt. Offshore windenergie kent daarom nu nog grote risico's voor investeerders. Voorts is offshore windenergie volop in ontwikkeling waarbij de kostprijs door implementatie (volumeontwikkeling) en door innovatie verlaagd zal worden. Dit zal sneller gebeuren naarmate de markt groeit en omgevingsfactoren stabiel zijn.

Het groeitempo wordt vooralsnog beperkt door de huidige schaarste van windturbines, kabels, etc. Dit beperkt het verwachte beslag op het SDE budget vanuit offshore windenergie.

NWEA heeft berekend hoeveel subsidie nodig is voor realisatie van 4.000 MW offshore windvermogen in 2020. Daarna is voor nieuwe windparken geen subsidie meer nodig. Door NWEA is voorts nagedacht over de gewenste systematiek voor de toewijzing van SDE middelen aan offshore windenergie.

Criteria waaraan een regeling voor de 2^e ronde moet voldoen

Uitgaande van de huidige situatie moet een systematiek ontworpen worden voor de 2^e ronde, waarin een beperkt aantal partijen een beperkt, maar groter aantal aanvragen heeft

ingediend. Deze 2^e ronde is wat betreft de Wbr vergunning een half gelopen procedure (gestart begin 2005). Omdat de risico's voor alle partijen groot zijn, is het gewenst de spelregels zo min mogelijk te veranderen ten opzichte van het begin van de procedure.

Bij offshore windenergie dient rekening gehouden te worden met het volgende tijdschema. Indien begin 2008 door een initiatiefnemer zekerheid verkregen wordt over de toekenning van de SDE bijdrage, zal op zijn vroegst:

- na een half tot een heel jaar de uitnodiging aan bouwpartijen verstuurd worden, nadat mogelijke wijzigingen op de vergunningen en het MER ingediend zijn en de procedures zijn doorlopen, in verband met bijvoorbeeld windturbineselectie en bodemonderzoek;
- na nog een half tot een heel jaar Financial Close bereikt worden;
- na weer een jaar met de bouw begonnen worden (in verband met mobilisatie van de installatiewerktuigen en de lange levertijden van componenten);
- begin 2011 de eerste stroom geleverd worden.

De regeling zal zekerheid moeten bieden ten aanzien van de realisatie en kwaliteit van de geselecteerde projecten om zeker te stellen dat bijgedragen wordt aan de overheidsdoelstellingen voor Duurzame Energie. Dit betekent onder meer dat alleen partijen/projecten met vergunningen voor subsidie in aanmerking komen.

De verschillende systemen

Door NWEA werden drie systemen voor de verdeling/toewijzing van subsidie bestudeerd:

- => Prijsstender (rangschikking op prijs)
- => Beauty contest (rangschikking op kwaliteit)
- => EKEM (rangschikking op datum van aanvraag)

Voor alle drie de systemen geldt:

- De toepasbaarheid van een systeem is afhankelijk van fase van de technologie.
- Bij weinig aanvragers zijn de kosten voor selectie voor overheid relatief laag en zijn de risico's en kosten voor voorbereiding van de aanvraag door de initiatiefnemers eveneens relatief laag. In de huidige situatie (2^e ronde) is dit niet het geval.
- Innovatie dient separaat via specifieke (R, D&D) instrumenten gestimuleerd te worden en niet gekoppeld te worden aan het instrument dat bedoeld is voor volume doelstellingen (SDE). Wel kan aan de subsidietoekenning de verplichting gekoppeld worden mee te werken aan kennisverwerving en -verspreiding (datalevering).
- Prekwalificatie is mogelijk. Minimaal is een Wbr vergunning vereist. Daarnaast kunnen eisen op het gebied van kwaliteit van het bedrijf worden gesteld (bijv. ervaring, financiële gezondheid, etc), eventueel vergezeld van een financiële borg.
- Aanvullende eisen kunnen gesteld worden om te waarborgen dat projecten gerealiseerd worden, bijvoorbeeld snelheid in projectuitvoering gemeten aan milestones zoals:
 - het bereiken van de onherroepelijke vergunningen,
 - de uitvoering van een gedetailleerd bodemonderzoek,
 - de definitieve bestelling van de windturbines,
 - het bereiken van Financial Close (alle contracten gesloten),
 - de start van de elektriciteitsproductie.

Korte Elisabethstraat 6
3511 JG Utrecht
Tel (030) 2316977
Fax (030) 2341176
E-mail info@nwea.nl
www.nwea.nl

KvK 30205283

BTW nr. 8150.88.826.B01

Prijstender

Een tender op prijs is bij uitstek geschikt als selectiemechanisme voor ontwikkelde technologieën met veel aanbieders waar min of meer gelijke producten kunnen worden vergeleken om de beste prijs - kwaliteit verhouding te krijgen.

Een tender op prijs is gericht op de laagste subsidie per kWh bij aanvaardbare kwaliteit. Ervaring uit andere landen leert dat soms speculatief lage prijzen (UK, Ierland, Frankrijk) resulteren waardoor een deel van deze projecten uiteindelijk niet wordt gerealiseerd. Hiertoe zou een performance bond (verplichting tot levering van groene stroom) van voldoende financiële omvang kunnen worden opgenomen. Een performance bond is echter strijdig met de wens tot innovatie, omdat daarbij risico's juist gemeden zullen worden.

Een prijsbieding behoort onderbouwd te zijn met gedetailleerd omgevingsonderzoek (bodem, windaanbod, etc.) en een design analyse. Dit leidt tot hoge kosten en weinig flexibiliteit voor de bidders en dus tot dure projecten. De overheid kan de benodigde informatie waarop het bod gebaseerd moet worden, verzorgen, maar dat is uitsluitend mogelijk en bruikbaar wanneer de locaties vergelijkbaar zijn.

In de landen waar met prijstenders voor wind is geëxperimenteerd, is men weer van dit systeem afgestapt.

Beauty contest

Een beauty contest is geschikt voor een technologie waarvan de beoordelaars goed kunnen inschatten wat de verschillende aspecten voor waarde hebben. Plannen voor offshore windenergie projecten zijn gezien de snelle ontwikkeling van de technologie vooral goed te beoordelen door financiers (de banken en investeerders), geassisteerd door gespecialiseerde adviseurs. Het gewenste detailniveau van de aanbiedingen voor de beauty contest, dat nodig is voor een zinvolle vergelijking, leidt net als bij de prijstender tot hoge kosten bij alle ontwikkelaars én bij de beoordelaars vóóordat er zekerheid is over de toekenning van de SDE.

Het identificeren van onderscheidende, relevante, transparante en objectief toetsbare criteria blijkt in de praktijk zeer moeilijk.

- Innovatie is als criterium niet geschikt. Een nieuwe technologie als offshore windenergie is bij de implementatie sowieso innovatief en is gezien de financierbaarheid gediend bij een belangrijk aandeel "proven technology".
- Slaagkans is als criterium niet onderscheidend: De huidige partijen, die een ontvankelijke aanvraag hebben gedaan, hebben daarmee (door de gemaakte kosten en de kwaliteit) al bewezen te weten hoe een park ontwikkeld moet worden. Bovendien hebben de meeste bedrijven, die daadwerkelijk de bouw uitvoeren, al de nodige ervaring met de bouw van offshore windparken. Het zal dus moeilijk zijn een zinvol onderscheidend criterium op dit gebied te ontwikkelen.

Subsidie Volgorde Binnenkomst (voorheen: EKEM)

Het MEP systeem en een van de mogelijkheden binnen de nieuwe voorgestelde SDE regeling is het systeem waarin subsidies worden toegekend in volgorde van binnenkomst van aanvragen.

De situatie waarin de huidige deelnemers hun aanvragen hebben voorbereid was vanaf de start een systeem waarbij toekenning van de overheidsbijdrage (MEP, nu SDE) zou plaatsvinden op volgorde van binnenkomst. Voortzetting van dit systeem voor de huidige

Korte Elisabethstraat 6
3511 JG Utrecht
Tel (030) 2316977
Fax (030) 2341176
E-mail info@nwea.nl
www.nwea.nl

KvK 30205283

BTW nr. 8150.88.826.B01

2^e ronde is gewenst. Ook uit het oogpunt van rechtszekerheid en van de breed gevoelde behoefte aan een betrouwbare overheid.

Wel kan het systeem uitgebreid worden met garanties dat de projecten daadwerkelijk gerealiseerd worden (zie hiervoor). De prekwalificatie eisen (vergunningen + minimum eisen + eventueel een financiële drempel) scheiden zo het kaf van het koren (beauty contest aspect). Aan de hand van gestelde milestones kan worden beoordeeld of er voldoende voortgang is en de toegekende SDE bijdrage behouden blijft. Indien het project niet financierbaar is en daarom of om andere redenen, niet tijdig gerealiseerd wordt, vervalt de SDE toekenning en komt de volgende aanvrager / het volgende project in aanmerking.

Gewenste regeling

Door NWEA wordt de "Subsidie Volgorde Binnenkomst" voor de aanstaande toewijzing van projecten ("2^e ronde") als meest gewenste vorm voor offshore windenergie gezien. Aanbevolen wordt eisen voor de kwaliteit en de voortgang (zie hiervoor) toe te voegen.

Verdere aanbevelingen:

- Gate close van de 2^e ronde na een periode om eventuele lopende aanvragen, die bijna gereed zijn, in te kunnen dienen. Na sluiting is bekend wat de omvang is van de 2^e ronde. Naar verwachting is deze omvang beperkt. De huidige situatie met een kaart met veel gele vlekken leidt tot veel onrust bij andere gebruikers van de Noordzee.
- Voor de aanvang van de 3^e ronde dient een goede evaluatie van de verschillende toewijzingssystemen (beauty contest bij de 1^e ronde: OWEZ, en EKEM bij Q7 en de 2^e ronde) plaats te vinden. Op basis hiervan dient een nieuw systeem voor subsidie- en eventueel locatietoekenning ontworpen te worden. Het Transitieplatform Offshore Wind (TOW) zal hierover in het najaar van 2007 advies uitbrengen
- Indien de netinpassingskosten over langere termijn kunnen worden afgeschreven (omdat het de aanleg van infrastructuur betreft) en / of net als in de buurlanden gesocialiseerd worden door de aanleg door TenneT te laten financieren, is de benodigde hoeveelheid SDE per kWh voor offshore windenergie aanzienlijk lager.
- Als SDE over een periode van 15 jaar wordt uitgekeerd, kunnen meer windparken (1000 MW) gerealiseerd worden voor hetzelfde jaarlijkse SDE budget als nu voor 500 MW voorzien is.
- NWEA pleit voor toewijzing van SDE bijdragen aan meerdere ontwikkelaars. Op deze wijze wordt bevorderd dat met het in de 2^e ronde beschikbare budget meer dan één partij ervaring op kan doen. Dit is gewenst met het oog op de snelle groei van offshore windenergie in de daaropvolgende periode.

NWEA is uiteraard beschikbaar om dit voorstel nader toe te lichten en samen met de overheid verder uit te werken.

NWEA wil graag samen met de overheid werken aan een stabiele en groeiende markt voor offshore windenergie.

Korte Elisabethstraat 6
3511 JG Utrecht
Tel (030) 2316977
Fax (030) 2341176
E-mail info@nwea.nl
www.nwea.nl

KvK 30205283

BTW nr. 8150.88.826.B01