

Vergaderjaar 2020–2021

35 092

Wijziging van de Wet windenergie op zee (ondersteunen opgave windenergie op zee)

Nr. 11

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 14 oktober 2020

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

Artikel I, onderdeel K, komt te luiden:

K

In artikel 15, tweede lid, wordt «ten hoogste 30 jaar» vervangen door «ten hoogste 40 jaar».

Toelichting

1. Aanleiding

Op 28 november 2018 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet windenergie op zee (ondersteunen opgave windenergie op zee) (Kamerstuk 35 092, nr. 2) ingediend. Dit wetsvoorstel beoogt, zoals beschreven in de memorie van toelichting (Kamerstuk 35 092, nr. 3), de Wet windenergie op zee beter geschikt te maken voor de geplande uitrol van wind op zee tot 2030. De belangrijkste aanpassingen zijn gericht op het verbeteren van de verdeelmethodes in de wet voor situaties waar weinig of geen subsidie nodig is.

In deze nota van wijziging wordt een aanpassing voorgesteld waarmee een maximale vergunningstermijn van windparken van 40 jaar mogelijk wordt gemaakt. De Minister van Economische Zaken en Klimaat heeft bij brief aan de Tweede Kamer over de toekomstige groei van wind op zee van 3 juni jl. (Kamerstuk 33 561, nr. 51) reeds aangekondigd het wetsvoorstel op dit punt met een nota van wijziging aan te passen.

2. Toelichting op scope van de nota van wijziging

Met het opstellen van deze nota van wijziging is rekening gehouden met het oorspronkelijke doel van het wetsvoorstel, namelijk het ondersteunen van de verdere uitrol van wind op zee tot 2030. Er lopen momenteel ook

discussies en beleidstrajecten rondom de vormgeving van de aanpak voor verdere uitrol van wind op zee na de geplande Routekaart 2030. Hierbij spelen thema's zoals de koppeling met waterstof en elektrificatie van de industrie een belangrijke rol. Het is mogelijk dat voor een goede vormgeving van de verdere uitrol van wind op zee er aanvullende wijzigingen van de Wet windenergie op zee nodig zijn. Deze vraagstukken vragen echter vanwege hun complexiteit en samenhang met andere beleidsthema's – die ook nog in ontwikkeling zijn – meer tijd om goed uit te werken. Het mee willen nemen van deze vraagstukken in deze nota van wijziging zou dus ten eerste inconsistent zijn met de scope van het oorspronkelijke wetsvoorstel enerzijds, en ten tweede meer tijd kosten en vrijwel zeker leiden tot verdere vertraging van de behandeling van het wetsvoorstel. Deze vertraging zou vervolgens negatief kunnen uitpakken voor het subsidievrij realiseren van de geplande uitrol van de Routekaart 2030 omdat dan geen gebruik kan worden gemaakt van de verbeteringen van de verdeelmethodes die in het aanhangige wetsvoorstel zijn opgenomen, en daarmee ook niet van het in deze nota van wijziging opgenomen voorstel om de maximale vergunningsduur te verlengen.

3. Maximale vergunningsduur 40 jaar voor nieuwe vergunningen

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft de discussie omtrent het verlengen van de maximale vergunningsduur ook gespeeld. De Tweede Kamer heeft op dit punt ook vragen gesteld in het verslag (Kamerstuk 35 092, nr. 5). Sinds het indienen van het wetsvoorstel is dit vraagstuk in een ander daglicht komen te staan.

In het Klimaatakkoord (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342, p. 177) is afgesproken voor de verdere uitrol te streven naar subsidievrije windparken op zee. Hiertoe heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in samenwerking met de wind-op-zee-sector, InvestNL en PBL een onderzoek laten verrichten naar de businesscase voor wind-op-zee-parken (Kamerstuk 33 561, nr. 51). Uit dit onderzoek bleek dat zonder aanvullende maatregelen windenergie op zee mogelijk niet subsidievrij zou blijven. Om te borgen dat succesvolle uitrol van subsidievrije windenergie op zee – in lijn met de afspraken in het Klimaatakkoord – kan blijven plaatsvinden zijn dus maatregelen nodig.

Het verlengen van de vergunningstermijn is een maatregel die hieraan kan bijdragen. Verlengen heeft alleen een positief effect op de businesscase als deze vooraf, dus bij de aanvraag van de vergunning, zeker is. Zolang partijen niet zeker zijn van een langere vergunningstermijn, zal dit niet worden meegenomen in de businesscase en dus ook niet leiden tot een aantrekkelijker project om in te investeren.

Daarnaast hebben ook de praktijk van de realisatie van de eerste projecten uit de routekaart (Borssele kavels I t/m V) en het verlenen van de subsidievrije vergunningen voor de kavels Hollandse Kust (zuid) I t/m IV een beter inzicht gegeven in de afwegingen en keuzes die partijen hebben in het vaststellen van de levensduur van de onderdelen van het windpark. Zowel door de sector als de netbeheerder van het net op zee (TenneT) is aangegeven dat onzekerheid over de levensduur gedurende de eerste 20 jaar van de exploitatie erg nadelig is voor een kostenefficiënte afweging van ontwerp en onderhoudsregime behorende bij de levensduur. Zowel bij het ontwerp van het windpark en het net op zee, als in het onderhoudsregime wordt actief gestuurd op een bepaalde levensduur. Het na 20 jaar willen verlengen van deze levensduur kan dan erg prijzig zijn of zelfs onmogelijk. Vanwege de samenhang van de levensduur van het net op zee en het windpark, is het dus zeer wenselijk voor zowel het windpark als voor de netbeheerder van het net op zee om vooraf de levensduur van het

windpark te weten. Partijen zijn daarmee ook beter in de gelegenheid vroegtijdig hun onderhoudsactiviteiten en eventuele niet-beschikbaarheid van het net op zee af te stemmen.

Voor de levensduur van het windpark is de levensduur van de gebruikte windturbine bepalend. De levensduur van windturbines die momenteel in de markt verkrijgbaar zijn, hebben een effectieve verwachte levensduur in de Noordzee van ongeveer 30 jaar. Met de huidige maximale vergunningstermijn van 30 jaar (waarvan door aftrek van de bouwtijd 25 jaar exploitatietijd over blijft) is dus in principe sprake van kapitaalvernietiging bij het windpark. Dit kan onvoldoende worden weggenomen door de mogelijkheid die in het oorspronkelijke wetsvoorstel is opgenomen om de vergunningstermijn met 10 jaar te verlengen, vanwege de keuzes die op een eerder moment worden gemaakt over ontwerp en onderhoudsregime.

Vanwege het grote belang om de energietransitie in Nederland tijdig en tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten te realiseren, wordt met deze nota van wijziging daarom voorgesteld om de maximale vergunningsduur van windparken te verlengen naar 40 jaar. Hiermee wordt de businesscase voor subsidievrije windparken op zee ondersteund en kan de vergunningstermijn in de vergunning aansluiten bij de technische levensduur van het windpark. Per kavel kan dan worden afgewogen wat de gewenste vergunningstermijn is. Het ligt voor de hand niet direct bij aankomende vergunningen over te gaan op 40 jaar, maar continu aansluiting te zoeken bij de verwachte technische levensduur van de technologie die op dat moment beschikbaar is in de markt.

De levensduur van het net op zee zal uiteraard moeten aansluiten bij deze langere vergunningsduur voor het windpark. In het ontwikkelkader windenergie op zee is momenteel al opgenomen dat TenneT voor de levensduur van toekomstige aansluitingen van het net op zee rekening houdt voor de nog te vergunnen windparken met een vergunningsduur die langer is dan 30 jaar. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal in het ontwikkelkader ook de daadwerkelijke levensduur van het net op zee voor toekomstige aansluitingen worden aangepast.

Met de langere levensduur van het net op zee is de kans groter dat er grootschalig onderhoud en vervanging van componenten van het net op zee nodig is waarbij het net enige tijd verminderd beschikbaar kan zijn. De huidige schadevergoedingsregeling (cf. artikel 16f van de Elektriciteitswet 1998) voor vergunninghouders van het windpark voor het niet-beschikbaar zijn van het net op zee is in principe alleen gericht op kleinschalig onderhoud door het jaar heen. Het is de verwachting dat de voordelen van verlenging van de vergunningsduur voor de vergunninghouder van een windpark opwegen tegen de additionele operationele kosten voor het windpark alsmede een periode van verminderde beschikbaarheid van het net op zee. Het is dan ook niet de bedoeling dat voor het noodzakelijke eenmalige grootschalige onderhoud aan het net op zee compensatie aan de vergunninghouder wordt betaald. Hierop wordt de schadevergoedingsregeling aangepast, voorafgaand aan de volgende wind-op-zee-tender zodat inschrijvende partijen duidelijkheid hebben op dit punt.

4. Reeds verleende vergunningen

Dan rest nog de vraag hoe het beste kan worden omgegaan met de reeds onder de Wet windenergie op zee verleende vergunningen van de windparken in Borssele, Hollandse Kust (zuid) en Hollandse Kust (noord). De vergunningshouders hebben aangegeven dat de technische

levensduur van het windpark onder de verleende vergunning afhankelijk is van het toegepaste onderhoudsregime. Met het juiste onderhoudsregime verwachten ze een technische levensduur te kunnen realiseren van langer dan de onder de huidige vergunning mogelijke 25 jaar. De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om een verlenging van het tijdvak waarvoor de vergunning is verleend aan te vragen blijft voor deze vergunningen dus relevant en wordt met deze nota van wijziging niet veranderd.

Wel hebben de nieuwe inzichten in de (on)mogelijkheden voor vergunninghouders en de netbeheerder van het net op zee om een langere levensduur ook daadwerkelijk en op een kostenefficiënte wijze te realiseren aanleiding gegeven om de in de memorie van toelichting genoemde termijn van «circa 20 jaar» waarna een vergunninghouder een verzoek tot verlenging van de vergunning kan aanvragen, te heroverwegen.

Uit de consultatie met de wind-op-zee-sector, zoals ook eerder genoemd, is gebleken dat de verwachte technische levensduur van de huidige windturbines ongeveer 30 jaar is in de Noordzee. Ook voor deze windparken geldt dat er samenhang nodig is tussen een eventuele verlenging van de vergunningstermijn en de levensduur van het windpark en het net op zee. De netbeheerder van het net op zee heeft aangegeven de levensduur van het net op zee voor de reeds vergunde windparken kostenefficiënt met enkele jaren te kunnen verlengen. Ook voor de reeds verleende vergunningen geldt dat hoe eerder partijen (zowel de exploitant van het windpark als de netbeheerder) weet wat de uiteindelijke levensduur zal zijn, hoe kosten efficiënter het onderhoudsregime kan worden ingericht.

De vergunninghouder zal vanzelfsprekend voorafgaand het indienen van een aanvraag goed kijken naar de kosten en baten voor het windpark. Voor het toekennen van de verlenging (waarvoor het betreffende kavelbesluit moet worden gewijzigd) zullen (volgens de voorgestelde wijziging van artikel 11, tweede lid) de in artikel 3, derde lid, van de Wet windenergie op zee vastgestelde criteria worden meegewogen. Onderdeel hiervan is onderdeel e: het belang van een doelmatige aansluiting van een windpark op een aansluitpunt. Dus ook de (on)mogelijkheden van het langer beschikbaar houden van het net op zee en de daarmee samenhangende kosten worden mee gewogen voordat een verlenging wordt toegekend.

Uitgaande van de huidige signalen ten aanzien van de technische levensduur van de reeds vergunde windparken en de daarbij horende netten op zee, lijkt een verlenging van de volledige 10 jaar niet op voorhand in alle gevallen de beste optie is. Het kan goed zijn dat een kortere verlenging beter aansluit bij de technische levensduur van het windpark en ertoe leidt dat de netbeheerder op zee beter in staat is de levensduur van het net op zee op een kostenefficiënte wijze te verlengen. Uiteindelijk zal per verlengingsaanvraag de afweging moeten worden gemaakt welke verlengingstermijn, gelet op alle belangen, passend is.

In de verleende vergunningen is momenteel opgenomen dat partijen niet eerder dan 6 jaar voor het aflopen van de vergunning mogen beginnen met de ontmanteling van het windpark. Met het verlengen van de vergunning zal het moment dat de ontmanteling kan beginnen mee schuiven of kan dit eventueel nog worden aangescherpt. Zo wordt geborgd dat partijen niet geheel vrijblijvend een verlenging aanvragen en later alsnog kunnen beslissen het windpark eerder te ontmantelen.

Tegenover deze afwegingen van het realiseren van de energietransitie tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten, staat uiteraard het belang om terughoudend te zijn met het leggen van onnodig lange claims op schaarse ruimte op de Noordzee. Uit de consultatie met de sector is gebleken dat het gebruikelijk is dat windturbines na oplevering in het windpark een aantal jaar nog onder de zogenoemde Defect Notification Period vallen, een soort garantieperiode van de fabrikant. Na afloop van die periode is het onderhoudscontract dus bepalend voor de mate van onderhoud en dus de levensduur. Dit moment ligt, ook rekening houdend met de ontwikkel- en bouwtijd van het windpark, circa 7–10 jaar na verlenen van de vergunning. Pas vanaf dat moment ligt de keuze voor om een intensiever onderhoudsregime toe te passen.

Aanvragen tot verlenging van de vergunning eerder dan circa 7 jaar zullen dus ook worden afgewezen. Op het moment van wijziging van het kavelbesluit (en daarmee het verlengen van de vergunning) is de toekomstige claim die wordt gelegd op het betreffende kavel niet langer dan de termijn van 30 jaar van het oorspronkelijke kavelbesluit.

5. Consultatie

Een conceptversie van deze nota van wijziging is ter informele consultatie voor gelegd aan de wind-op-zee-sector en de netbeheerder op zee. Hieruit zijn geen inhoudelijke aanpassingen gekomen op de nota van wijziging, maar zijn wel in de toelichting een aantal verduidelijkingen opgenomen in de passages met betrekking de schadevergoedingsregeling en de verwachte verlenging van bestaande vergunningen.

6. Artikelsgewijze toelichting

In deze nota van wijziging wordt artikel I, onderdeel K, van het wetsvoorstel vervangen. Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 15, tweede lid, van de Wet windenergie op zee. In het nieuwe onderdeel K wordt voorgesteld om het tijdvak waarvoor de vergunning ten hoogste wordt verleend vast te stellen op 40 jaar. Artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van de Wet windenergie op zee bepaalt tevens dat de termijn waarvoor een vergunning wordt verleend niet alleen in de vergunning maar ook in de kavelbesluiten wordt opgenomen. Zoals in het algemeen deel is aangegeven is het mogelijk dat een vergunninghouder die beschikt over een vergunning waarin een korter tijdvak is opgenomen, een verzoek om verlenging van zijn tijdvak kan indienen. Deze mogelijkheid blijft overeind, ook al wordt de voorgestelde wijziging van artikel 15, tweede lid – 30 jaar met de mogelijkheid van een verlenging van maximaal 10 jaar – met deze nota van wijziging veranderd in een maximale vergunningstermijn van 40 jaar.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes