

Verzonden via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

Ministerie van Economische Zaken  
Postbus 20101  
2500 EC Den Haag

adres Willemsplein 4  
5211 AK 's-Hertogenbosch  
Nederland  
postadres Postbus 689  
5201 AR 's-Hertogenbosch  
Nederland  
telefoon +31 88 851 10 00  
fax +31 26 851 10 30  
internet [www.essent.nl](http://www.essent.nl)

datum 30 april 2015  
onderwerp Zienswijze op consultatie Regeling windenergie op zee  
van Joost Pellens  
telefoon +31 6 514 337 01  
e-mail [joost.pellens@essent.nl](mailto:joost.pellens@essent.nl)

ons kenmerk --

Het Ministerie van Economische Zaken heeft in het kader van de Kaderwet EZ-subsidies en het Besluit stimulering duurzame energieproductie de concept-Regeling windenergie op zee 2015 ter consultatie voorgelegd. Wij waarderen de gelegenheid die wordt geboden om mee te denken over de juiste opzet en invulling van de Regeling, die naar onze mening cruciaal is voor de uitrol van wind-op-zee in Nederland.

### **Algemene opmerkingen vooraf**

Het juridisch kader voor de ontwikkeling van windenergie op zee in Nederland ondergaat momenteel een ingrijpende wijziging. RWE steunt de nieuwe opzet, omdat het een betere garantie biedt voor het realiseren van de afspraken in het Energie-akkoord. De Regeling windenergie op zee 2015 (Regeling) is een cruciaal onderdeel van de nieuwe opzet. Hierin worden de commerciële voorwaarden gesteld die windparkontwikkelaars waarborgen dienen te bieden voor een eerlijke en transparante tender en gelijktijdig moet leiden tot voldoende interesse van de ontwikkelaars om mee te dingen in het kader van de tender. Tevens moet door de Regeling een tijdige realisatie van wind op zee worden gegarandeerd. Zowel de overheid als de potentiële windparkontwikkelaars zijn gebaat bij een solide regeling die waarborgt dat er enerzijds ruime belangstelling in de markt ontstaat en anderzijds zorgt dat slechts partijen kunnen winnen die aantoonbaar capabel zijn om een windpark binnen de gestelde termijn te realiseren. Bovendien moet de Regeling zo weinig mogelijk aanleiding kunnen geven voor bezwaar- en beroepsprocedures die van invloed zijn op de financierbaarheid en/of het startmoment (onnodig) vertragen. De Regeling dient ten slotte zorg te dragen voor vertrouwen van de markt in de wijze waarop in deze fase wordt gekomen tot de ontwikkeling van wind op zee, gezien de eerdere minder positieve ervaringen van de markt met wind op zee.

RWE maakt gebruik van deze internetconsultatie indachtig het hiervoor gestelde en met als doel een stabiel en attractief kader te verkrijgen voor partijen die een serieuze bijdrage wensen te leveren aan de doelstellingen van het Energieakkoord voor duurzame groei.

Voordat we nader op inhoud ingaan vragen we alvast aandacht voor een consistente terminologie en duidelijke definities, met name bij het gebruik van ‘aanvrager’ en ‘producent’.

### **1. Voldoende financiële draagkracht**

#### *De eigen-vermogens eis*

Verzekerd moet zijn dat de winnaar van de tender voldoende financiële draagkracht heeft om het project gegarandeerd en tijdig te realiseren. Het huidige voorstel in de Regeling voor een eigen-vermogens eis van 5% is in dat verband te laag en zou minimaal 25% moeten bedragen. Dit omdat de initiatiefnemers van een windpark, minimaal een dergelijk bedrag aan eigen vermogen beschikbaar moeten kunnen stellen om de financiering mogelijk te maken. Keerzijde van de verhoging is evenwel niet dat daarmee de concurrentie oneigenlijk wordt verminderd. Het zal partijen wel dwingen om vóór de bieding te zorgen voor een solide financiële basis, al dan niet middels het vormen van een consortium. Hiermee ontstaat een systeem dat speculatieve biedingen voorkomt en een tijdige realisatie tegen de beste prijs beter waarborgt. Ook vermindert dan het risico dat partijen die op basis van een speculatieve bieding de tender winnen vervolgens op zoek gaan naar additionele investeerders en andere partners; dat is ook onwenselijk. Het beperken van speculatie-risico's verhoogt bovendien de kans dat juist serieuze partijen bieden, te meer omdat de ontwikkelkosten voor een serieuze bieding immers hoog zijn. Over de noodzaak ook niet te lichtvaardig om te gaan met de bieding en daaraan geen of te weinig eisen te stellen, wordt hierna nog onder 6 ingegaan, maar wel kan al gezegd worden dat lichtvaardige en te lichte eisen aan de bieding eveneens zullen leiden tot speculatieve biedingen. Een stevige vermogens eis bevordert dus juist de gewenste –en serieus te nemen- concurrentie en verhoogt de kans op tijdige realisatie

*De positie van consortia*

De aanvrager van subsidie voor een windpark moet volgens de Regeling inzicht bieden in zijn eigen vermogen, door verstrekking van het meest recente jaarverslag. Aanvragers zullen veelal als consortium optreden. Dergelijke consortia worden ad hoc gevormd en zullen nog geen jaarverslag hebben vastgesteld ten tijde van de aanvraag. Het is daarom wenselijk dat de minister in de Regeling ook rekening houdt met aanvragen die door consortia (in plaats van individuele partijen) worden ingediend. Voor de eigen-vermogens eis betekent dit onder andere dat de Regeling handvatten moet bevatten voor de wijze waarop het eigen vermogen van een consortium kan worden berekend. De minister zou daarbij hetzelfde uitgangspunt kunnen hanteren als bij de aanbesteding van infrastructuur, waarbij een inschrijver die een beroep doet op de middelen van derden in een samenwerking, moet aantonen dat hij daadwerkelijk over deze middelen kan beschikken. Hij kan dit aantonen door het overleggen van een overeenkomst met de derde waarop hij een beroep doet.

Voor wat betreft de wijze waarop een aanvrager inzicht moet bieden in zijn eigen vermogen, zou de Regeling kunnen worden uitgebreid door op te nemen dat consortia inzicht kunnen bieden in hun eigen vermogen door het overleggen van het meest recente jaarverslag van elk van zijn leden.

Terzijde merken we in dit verband op dat de in artikel 13 gestelde eis dat het 'meest recente jaarverslag' moet worden overlegd, onvoldoende zekerheid biedt. Niet uitgesloten is dat partijen ten tijde van de aanvraag nog niet het jaarverslag over 2015 hebben en dat het jaarverslag over 2014 nog niet is goedgekeurd. Om deze reden zou aan dit artikellid kunnen worden toegevoegd dat het overgelegde jaarverslag goedgekeurd en ten hoogste 24 maanden oud mag zijn.

Tevens wordt om verduidelijking gevraagd: is het bedrijven toegestaan om biedingen uit te brengen via verschillende consortia? En mogen anderzijds meerdere dochterondernemingen, deel uitmakend van één moederbedrijf, separate biedingen uitbrengen?

#### *Liquiditeitseis*

Ten slotte is van belang dat voor de vraag of een aanvrager daadwerkelijk in staat is voldoende eigen vermogen beschikbaar te stellen aan het project, het eigen vermogen van een onderneming, zoals dat volgt uit de jaarrekening, op zichzelf weinig zegt. Daarvoor is belangrijker dat de aanvrager over voldoende liquiditeit beschikt. Wij zouden de minister daarom in overweging willen geven om als eis in de Regeling op te nemen dat aanvragers bij hun aanvraag een verklaring van een financiële instelling moeten overleggen waarin deze bevestigt dat de aanvrager bereid en in staat is een minimaal bedrag aan eigen vermogen in het project te investeren.

## **2. Het bod en de omvang van de bankgarantie**

#### *Risico's aan de opschortende voorwaarden*

De subsidie wordt verleend onder twee opschortende voorwaarden; het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst en de afgifte van een bankgarantie. Dit brengt een risico met zich, omdat niet zeker is of (tijdig) aan deze twee voorwaarden wordt voldaan. Als niet aan de voorwaarden wordt voldaan dan zou nihilstelling van de subsidie en intrekking van de vergunning moeten volgen, hetgeen appellabele besluiten zijn; in dit kader zal zeker discussie kunnen ontstaan over de vraag of de nihilstelling in het licht van de specifieke situatie redelijk en proportioneel is. Bovendien lijkt intrekking van de vergunning niet zonder meer een gegeven, en kan derhalve leiden tot langlopende discussies. Al met al een niet wenselijke situatie, waarbij niet vergeten mag worden dat er op dat moment ook partijen zijn die de tender weliswaar niet hebben gewonnen, maar wel zonder meer aan het bepaalde in artikel 5 van de Regeling kunnen voldoen.

Een eenvoudiger alternatief is dat als bijlage bij de aanvraag moeten worden gevoegd:

- (i) de reeds getekende uitvoeringsovereenkomst, en
- (ii) de afgegeven bankgarantie die afroepbaar is vanaf de datum van de uitvoeringsovereenkomst/subsidiebeschikking.

Dit kan worden gerealiseerd door artikel 13 onder A van de ministeriële regeling aan te vullen met een bepaling dat, in aanvulling op artikel 56 lid 2 onder g en lid 3, deze twee bescheiden moeten worden overgelegd.

### *Bankgarantie*

In de uitvoeringsovereenkomst zijn twee bankgaranties opgenomen; een eerste van 5 miljoen Euro en een tweede van 25 miljoen euro. De eerste bankgarantie is het meest van belang. Deze eerste bankgarantie moet namelijk borgen dat na de gunning de bieding direct gestand wordt gedaan en zolang de garantie lager is dan de ontwikkelkosten blijft er een gerede kans op speculatieve biedingen. Het belang van de tweede bankgarantie is in dit opzicht minder groot.

Het zou de voorkeur verdienen om de omvang van de 1<sup>e</sup> garantie te verhogen tot Euro 10-15 mln, en daarnaast te overwegen dat dat ook het bedrag blijft van de 2<sup>e</sup> bankgarantie. Voor de tweede bankgarantie is er een minder harde noodzaak om deze op Euro 25 mln te zetten, aangezien na 5 jaar de boete van het niet verkrijgen van de SDE start. De ingangsdatum van de 2<sup>e</sup> bankgarantie –indien noodzakelijk- zou bovendien moeten worden aangepast naar 18 maanden. Op die manier wordt beter aangesloten bij het verwachte moment van het (definitieve) investeringsbesluit. De nu voorgestelde termijn van 12 maanden is daarvoor te kort.

Overigens is RWE van oordeel dat in plaats van een bankgarantie ook een garantie van de moederverenootschap voldoende zou moeten zijn.

### **3. P50-methodiek vervangen door vaste FLH**

Omwille van de eenvoud, objectiviteit, eerlijke concurrentie en verminderde kans op bezwaar en beroep zou de P50-methodiek moeten worden vervangen door een vaste vollasturen-cap van 5.000 uren.

De P50-methode wordt toegepast bij wind op land. Daar is het een bruikbare methode om vast te stellen hoeveel beslag door een ontwikkelaar op het SDE-budget wordt gedaan. Een belangrijk verschil met wind op zee is echter dat een ontwikkelaar bij wind-op-land al ‘de winnaar’ van een kavel/vergunning is, maar het subsidievolume nog dient te bepalen. Voor wind op zee is juist het subsidievolume vooraf grofweg bekend en dient alleen in concurrentie een kavel/vergunning te worden verworven. Het is niet uitgesloten dat de P50 wordt gebruikt voor ‘gaming’ en daarmee wellicht niet het beste bod laat winnen. Beter is het om de P50 geen onderdeel van de biedingscriteria te laten zijn, temeer omdat het aanleiding zal geven tot bezwaar en beroep. Het is immers eenvoudig aan te vechten aangezien de P50-methodiek diverse aannames vereist. Wel zou de P50 berekening eventueel onderdeel kunnen worden van de uitvoeringsovereenkomst, zodat – na de gunning - de overheid een reële inschatting van het subsidiebeslag krijgt, op vergelijkbare manier als nu bij wind op land.

Overigens hangt een mogelijke aanpassing van de P50-methodiek ook samen met de definitieve tekst in de AMvB STROOM ten aanzien van de compensatieregeling voor onbeschikbaarheid van het net op zee. Hier dient consistentie te worden nagestreefd.

#### **4. Verhouding tot TenneT (Overeenkomst en 351-380 Mw)**

De aanleg van het transmissiesysteem op zee door TenneT wordt niet in deze subsidieregeling, maar in de AMvB STROOM geregeld. De realisatie van het windpark is echter wel voor een deel afhankelijk van het realiseren van het transmissiesysteem. Als deze risico's groot of onduidelijk zijn, zullen deze risico's worden doorberekend in de hoogte van het bod, hetgeen onwenselijk is. Naast het tijdig opleveren en de beschikbaarheid – waarvoor in de AMvB STROOM nu een regeling is opgenomen – zijn ook de overeenkomsten die de subsidieontvanger met TenneT moet sluiten van belang. Als deze overeenkomsten op het moment van het bod nog niet definitief zijn, vormt dit een risico voor partijen. Om deze reden is hiervoor al opgenomen dat bij de ministeriële regeling als bijlage concept-overeenkomsten worden opgenomen die in ieder geval bepaalde standaardbepalingen en verplichtingen/toezeggingen van TenneT moeten bevatten. Hierdoor wordt aan partijen duidelijkheid gegeven over de verplichtingen die zij zullen aangaan. Voor zover deze bepalingen na de bieding wijzigen dient de compensatieregeling in de AMvB STROOM ook op deze schade betrekking te hebben, of zou in de uitvoeringsovereenkomst een vrijwaring van de Staat moeten worden opgenomen.

Daarnaast dient in dit verband meer duidelijkheid te worden verschaft omtrent de voorwaarden om de capaciteit van het net op termijn te verhogen naar 380 MW. In het kader hiervan verzoeken wij om duidelijke vastlegging van de voorwaarden waaronder stroom tussen 350 en 380 MW kan worden getransporteerd. Door vast te leggen wanneer en onder welke voorwaarden TenneT hiertoe zal overgaan, wordt de kans verkleind dat aanvragen op dit punt een speculatief karakter moeten krijgen en wordt voorkomen dat partijen na de bieding kunnen worden geconfronteerd met extra kosten die niet (of juist ten onrechte wel) zijn ingeprijsd. Voor zover dit onmogelijk wordt geacht zou of de Regeling niet uit moeten gaan van meer dan 350 MW per kavel

#### **5. Banking**

Het huidige voorstel maakt 'banking' mogelijk. De subsidie wordt verleend voor een periode van 15 jaar. Het is wenselijk dat de banking-mogelijkheid nog één jaar doorloopt, zodat eventuele tekorten nog in het 16<sup>e</sup> jaar kunnen worden aangevuld. Dit zou expliciet in de Regeling moeten worden opgenomen. Hierdoor wordt ook bevoorschotting in het 16<sup>e</sup> jaar mogelijk.

Voor zover er een samenhang is tussen de compensatieregeling in AMvB STROOM, zou die samenhang alsnog in de AMvB STROOM moeten worden geregeld. In ieder geval mag de compensatieregeling niet ten koste gaan van de bankingsmogelijkheid in het 16<sup>e</sup> jaar, die immers bedoeld is voor het opvangen van risico's in het eigen windpark. Voor het overige verwijst RWE naar haar zienswijze en de zienswijze van NWEA die zijn ingediend in het kader van de internetconsultatie AMvB STROOM.

#### **6. Serieuze bieding vraagt om voldoende informatie op voorhand**

Voor het indienen van een goede bieding en de voorbereiding ervan dienen de partijen tijdig te beschikken over voldoende informatie. Informatie waarvoor de Minister dient in te staan, met als gevolg dat eventuele risico's niet op de bieder worden afgewenteld en daardoor door de bieder

moeten worden geprijsd. Naast de benodigde onderzoeksresultaten, zijn de volgende documenten van eminent belang:

- (i) het concept-aanvraagformulier,
- (ii) de concept-vergunning met vergunningvoorschriften, en
- (iii) de concept-overeenkomsten met TenneT.

Dit zijn essentiële documenten om de hoogte van het bod te kunnen bepalen. Daarnaast wordt hierdoor het risico verkleind dat partijen achteraf onnodig willen gaan onderhandelen of procederen over de gestelde voorwaarden. Uiteraard geldt ook dat, waar het betreft document (iii) TenneT gehouden is dat document niet meer te wijzigen, dan wel dient de Minister daarvoor in te staan. Ook dit moet expliciet worden geregeld.

### ***7. Risicoverdeling***

Op grond van de Regeling moet het windpark in gebruik zijn binnen vijf jaar nadat het Kavelbesluit onherroepelijk is geworden. Niet alleen het Kavelbesluit, maar ook de vergunning en SDE-beschikking zouden onherroepelijk moeten zijn voordat de 5-jaarstermijn aanvangt. Niet kan worden verwacht van marktpartijen dat zij al grote investeringen maken voordat zij zekerheid hebben over de rechtmatigheid van de verleende vergunning en subsidie. Ook zullen banken niet meewerken aan Financial Close, dan wel het toekennen van trekkingsrechten zolang van onherroepelijkheid geen sprake is. Uiteraard zou een alternatief kunnen zijn dat de Staat de subsidieontvanger/vergunninghouder vrijwaart voor eventuele schade. De Regeling dient daarop te worden aangepast.

### ***8. Overige toetsingscriteria: referenties***

Het kiezen voor een eenvoudige tenderprocedure met uitsluitend objectieve toetsingsgronden is een goed uitgangspunt, omdat dit de risico's van bezwaar en beroep verkleint. Toch vragen wij ons af het huidige voorstel garandeert dat uitsluitend realiseerbare aanvragen worden ingediend. De gestelde financiële eisen (eigen vermogen en een bankgarantie) alleen zeggen immers niets over de bekwaamheid van de initiatiefnemer. Een aanvraag moet ook kunnen worden geweigerd als onaannemelijk wordt geacht dat het plan uitvoerbaar is (art. 59 Besluit SDE). In het kader van deze uitvoerbaarheidstoets is het wenselijk dat ten minste één (redelijk vergelijkbaar) referentieobject wordt gevraagd wordt door aan artikel 13 onder A toe te voegen dat dit bij de aanvraag moet worden overgelegd.

### **Verdere inbreng via NWEA en Energie-Nederland**

Voor de overige opmerkingen verwijzen wij ook graag naar de gezamenlijke inbreng via onze vertegenwoordigende brancheorganisaties, NWEA en Energie-Nederland.