

## Reactie DONG Energy op de internetconsultatie van de ‘Regeling windenergie op zee 2015’

30 april 2015

### Inleiding

Nederland maakt werk van duurzame energie en ziet daarbij een grote rol voor windenergie op zee. De Nederlandse Noordzee biedt daarvoor uitstekende mogelijkheden met locaties met veel wind, goede bodemcondities en relatief beperkte afstand tot de kust. De overheid kiest voor een open tender van kavels voor windenergie op zee die geënt is op het Deense model. In onze ogen is dit een goede aanpak die kan zorgen voor windenergie op zee tegen de laagst mogelijke kosten. De recente tender in Denemarken voor het windpark Horns Rev 3 heeft dat onderstreept. Voor een succesvolle tender is de opzet ervan cruciaal.

### Opzet van een geslaagde tender

Een geslaagde tender voor windenergie op zee moet aan 2 belangrijke voorwaarden voldoen:

1. Er worden scherpe prijzen geboden zodat de maatschappelijke kosten zo laag mogelijk zijn
2. De windparken worden ook daadwerkelijk gerealiseerd en binnen het tijds kader dat de overheid voor ogen heeft

Aan deze voorwaarden kan alleen voldaan worden met een gebalanceerd tender- en subsidiekader. Dit wil zeggen dat de tender zoveel mogelijk in het teken staat van de volgende 2 doelstellingen:

1. **Minimaliseer de risico's en leg de restrisico's bij de partij die er controle over heeft.** Risico's en kosten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als een partij zelf controle heeft, zal zij al het mogelijke doen om het risico te beperken. Als een ontwikkelaar van een windpark bloot staat aan risico's waarover zij geen controle heeft, dan kan zij niets anders doen dan deze risico's inprijzen in het tenderbod wat zal leiden tot hogere maatschappelijke kosten.
2. **Het aantrekken van serieuze bidders** die de windparken daadwerkelijk gaan realiseren tegen de geboden prijs. Het bieden van een scherpe prijs is immers slechts een eerste stap, daarna moet het windpark ook daadwerkelijk gebouwd worden.

Alle specifieke commentaren in deze consultatierespons zijn uiteindelijk terug te brengen tot deze 2 uitgangspunten. Alleen als het tender- en subsidiekader deze 2 doelstellingen verenigt zullen de windparken gebouwd worden tegen scherpe prijzen én binnen de tijds kaders die de overheid voor ogen heeft. Indien er aan 1 van deze uitgangspunten niet voldaan is, is er een grote kans dat er ofwel geen scherpe prijzen geboden worden of dat de parken nooit gebouwd worden.

### Kleine maar cruciale verbeteringen nodig voor geslaagde tender

Zoals gezegd ontwikkelt de Nederlandse overheid in onze ogen een goed raamwerk voor windenergie op zee. Er zijn echter een aantal relatief kleine, maar cruciale verbeteringen nodig om te zorgen dat het raamwerk leidt tot een geslaagde tender. Zonder deze verbeteringen bestaat het risico dat de tender uiteindelijk niet leidt tot de daadwerkelijke bouw van de windparken op zee tegen de laagste prijs.

Hieronder een overzicht van de verbeteringen in de Ministeriele Regeling die in onze ogen nodig zijn.

## Concurrentie is goed, maar dwing serieuze biedingen af (Artikel 5 en Artikel 2 van de bijlage)

Zowel de overheid als de ontwikkelaars hebben er een groot belang bij dat partijen een serieus bod uitbrengen en dat de ontwikkelaar die de tender wint het park ook daadwerkelijk bouwt. Het voorbereiden van een serieus bod kost veel geld. Zelfs nu de overheid een deel van de ontwikkeling op zich neemt met het kavelbesluit en de voorbereidende studies, kost het voorbereiden van een serieus bod al snel in de orde van 10 miljoen euro. Ontwikkelaars zullen alleen bereid zijn deze ontwikkelingskosten te investeren ('DEVEX at risk') als duidelijk is dat het een serieuze tender is waarbij de winnaar het park ook daadwerkelijk moet bouwen. Als de tender speculatieve biedingen toestaat, zullen serieuze partijen mogelijk in het geheel niet deelnemen aan de tender.

Nu is er sprake van een bankgarantie van €5 miljoen bij het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst, die een jaar later verhoogd wordt tot €25 miljoen. Een bedrag van €5 miljoen is echter veel te laag om serieuze biedingen te garanderen. Het indienen van een speculatief bod zonder enige voorbereiding en vervolgens na een jaar besluiten het windpark niet te bouwen kost €5 miljoen, terwijl het voorbereiden van een serieuze bieding zoals gezegd in de orde van €10 miljoen kost. Dit geeft een perverse prikkel voor het indienen van speculatieve biedingen.

**De volgorde van de grootte van de bankgaranties zou omgedraaid moeten worden om dit te voorkomen: €20 miljoen na het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst en €5 miljoen na 1 jaar.** Dit zorgt ervoor dat de partijen die de tender winnen en de uitvoeringsovereenkomst ondertekenen serieuze partijen zijn, die het windpark daadwerkelijk zullen bouwen.

Een aanvullende garantie om zeker te stellen dat de windparken daadwerkelijk gebouwd worden, is de eis aan het eigen vermogen van de bidder. Het criterium dat "de omvang van het eigen vermogen van de aanvrager groter moet zijn dan 5% van de totale investeringskosten voor de desbetreffende productie installatie", is niet voldoende om zeker te stellen dat de aanvrager financieel daadwerkelijk in staat is om het windpark te bouwen. Ons advies is om de omvang van het eigen vermogen te stellen op 20% van de investeringskosten.

Concurrentie tussen bidders draagt bij aan lagere maatschappelijke kosten. Maar een competitieve tender kan alleen succesvol zijn als er voldoende garanties zijn dat de winnaar het windpark daadwerkelijk binnen de gestelde termijn moet bouwen. Anders staat de deur wijd open voor speculatieve biedingen van "avonturiers". Als het risico op speculatieve biedingen zo groot is als in de huidige opzet, zal dat serieuze bidders afschrikken om ontwikkelkosten te investeren voor een bieding. Hierdoor komt er uiteindelijk minder concurrentie in plaats van meer en potentieel ook helemaal geen windpark.

## Flexibiliteit in de planning zorgt voor lagere kosten (Artikel 10)

Flexibiliteit in de bouw van een windpark op zee is cruciaal om risico's in de planning en daaraan gerelateerde kosten laag te houden. Meer flexibiliteit in de planning verlaagt de kosten voor de bouw van een windpark op zee. Omgekeerd worden de kosten sterk opgedreven door een tender met een strakke planning voor de bouw van het windpark en zware straffen bij vertraging. Dit was de les uit de Deense tender voor het windpark Anholt, waar de overheid een strak tijdschema hanteerde in combinatie met zware consequenties bij vertraging. Er werd in de tender maar 1 bod ingediend met een relatief hoge prijs om de tijdrisico's af te kunnen dekken. Daarom werd er in de volgende Deense tender voor het windpark Horns Rev 3 meer flexibiliteit ingebouwd voor de realisatie van het windpark en werden de consequenties bij vertraging verlaagd. Dit heeft tot meer concurrentie in de tender, minder tijdsrisico in de biedingen en een veel lagere prijs geleid. De stroom uit windpark Horns Rev 3 zal ruim 30% goedkoper zijn door een

combinatie van kostendaling in de offshore wind sector, een betere locatie (meer wind) én een beter ontworpen tender.

Wij hebben twee aanbevelingen voor verbetering van de Regeling op het punt van planning en flexibiliteit:

- **Bezwaar- en beroepsprocedure na subsidiebeschikking vormt risico op vertraging buiten controle van de bieder:** Het windpark moet in gebruik genomen worden binnen 5 jaar vanaf het moment van de subsidiebeschikking. Dit zou moeten zijn vanaf het moment dat de subsidiebeschikking onherroepelijk is. In de huidige opzet vormen eventuele bezwaar- en beroepsprocedures tegen de subsidiebeschikking een groot risico voor de planning van het windpark. Een bezwaar- en beroepsprocedure duurt al snel een jaar en in die periode ligt het project stil in afwachting van de uitspraak. Er kunnen geen miljoenen geïnvesteerd worden terwijl de toekenning van het project nog niet onherroepelijk is. Dit risico ligt buiten de controle van de winnaar van de tender. In de huidige opzet van de tender moet de bieder er dus rekening mee houden dat het project een jaar zal stil liggen en in een veel kortere tijd gerealiseerd moet worden. De winnaar van de tender tekent in de uitvoeringsovereenkomst voor de realisatie van het windpark binnen een bepaalde termijn. Het is een kwestie van rechtszekerheid dat deze termijn dan ook daadwerkelijk beschikbaar is. Artikel 10 van de Regeling zou op dit punt aangepast moeten worden. Als dit om enige reden niet mogelijk is, dan kan dit risico mogelijk ook vermeden worden door een beroepsprocedure tegen de beschikking expliciet op te nemen als voldoende voorwaarde voor een “ontheffing”, zoals beschreven in artikel 62 sub 3 van het SDE+ besluit.
- **Stem planning af op bouwseizoenen:** Door de realisatietermijn van 5 jaar op te tellen bij het moment van de subsidiebeschikking (beoogd in juli) komt men middenin een bouwseizoen uit. Bouwwerkzaamheden op zee worden vooral uitgevoerd in de zomermaanden omdat het weer dan het gunstigst is. Het windpark moet volgens de huidige planning precies middenin een bouwseizoen gereed zijn. Dat betekent dat er in het laatste jaar geen volledig bouwseizoen beschikbaar is, wat dat laatste half jaar feitelijk onbruikbaar maakt. Dat betekent een verdere reductie van de flexibiliteit. In combinatie met een beroepsprocedure zou er slechts 3,5 jaar overblijven voor de realisatie van het windpark. Dit kan voorkomen worden door de deadline voor het in gebruik nemen van het windpark in artikel 10 te stellen op het einde van het jaar: *“De subsidie ontvanger neemt de productie-installatie in gebruik ten laatste aan het eind van het kalenderjaar, 5 jaar na de datum van de beschikking tot subsidieverlening”*.

### Rangschik biedingen van 350 en 700 MW op de laagste maatschappelijke kosten (Artikel 6)

In artikel 6 lid 6 van de Regeling staat dat een gebundeld bod “slechts in aanmerking komt voor subsidie indien de aanvraag in de rangschikking van beide kavels tenminste even hoog is gerangschikt als de hoogst gerangschikte niet-gebundelde”. Dit lijkt een onlogische benadering als het uitgangspunt is dat de windparken gerealiseerd moeten worden tegen de laagste maatschappelijke kosten. Een fictief voorbeeld om dit te illustreren: stel dat speler A een gebundeld bod voor 700 MW uitbrengt voor een prijs van 200, met de toelichting dat dat 200 is voor kavel 1 en 200 voor kavel 2. Speler B biedt 199 op kavel 1 en speler C biedt 240 op kavel 2. De tender wordt dan gewonnen door speler B en C met een gemiddelde prijs van 219,5 per kavel. Terwijl het gebundelde bod een gemiddelde prijs heeft van 200. In dit voorbeeld zouden de maatschappelijke kosten van de windparken door de gekozen wijze van rangschikken bijna 10% hoger uitvallen dan nodig.

Door de biedingen te rangschikken op de gemiddelde prijs voor beide kavels kan de overheid zeker stellen dat de windparken worden gerealiseerd tegen de laagst mogelijke kosten. Schaalgrootte levert bij windenergie op zee aanzienlijke mogelijkheden voor kostenreductie.

Bovendien wordt er in het SDE+ besluit Artikel 19 sub 1 vermeld dat in het geval van een gebundeld bod, het bedrag dat door de ontwikkelaar ingediend wordt, geldt voor alle kavels die deel zijn van die gebundelde aanvraag.

### Eisen aan windrapport voor P50-waarde vollasturen onvoldoende gedefinieerd (Artikel 11)

De Regeling maakt niet voldoende duidelijk hoe het windrapport met de P50-waarde voor het aantal vollasturen zal worden beoordeeld. Dat introduceert een onzekerheid voor deelnemers aan de tender. Bovendien laat de huidige tekst ruimte voor beroepsprocedures tegen de subsidiebeschikking op basis van het windrapport en de P50 waarde, wat dan weer tot het risico van vertraging leidt.

### Relatie tussen compensatie voor het netwerk op zee en banking (Besluit SDE+ en AMVB STROOM)

De banking van subsidie naar het 16<sup>de</sup> jaar moet hier bekeken worden in samenhang met de compensatieregeling voor vertraging en storingen van het net op zee. Het is daarbij belangrijk dat het 16<sup>de</sup> jaar alleen gebruikt wordt voor het backward 'banken' van onderproductie en niet voor het compenseren van problemen met het net op zee. Anders gaan deze 2 regelingen door elkaar lopen. Het is niet te voorspellen wat er met het netwerk op zee zal gebeuren (wordt het op tijd opgeleverd? Zullen er storingen zijn?). Als er vertraging of storing van het netwerk op zee optreedt, dan is het denkbaar dat het 16<sup>e</sup> jaar volledig wordt opgebruikt voor het compenseren van calamiteiten met het netwerk op zee, zonder dat dat op voorhand te voorspellen valt. Banking naar het 16<sup>e</sup> jaar kan daarom niet in de business case van het windpark worden opgenomen, wat tot minder scherpe biedingen zal leiden. **Voor de compensatie van vertraging en verstoring van het netwerk op zee is daarom een aparte regeling nodig, gebaseerd op directe compensatie, die het 'banken' van goede en slechte windjaren niet verstoort.**

### Tender pas sluiten als er winddata voor een heel jaar beschikbaar zijn (Artikel 4)

Voor het opstellen van een scherpe bieding voor een windpark op zee zijn winddata voor tenminste 1 jaar nodig, gemeten op de locatie waar het windpark moet komen. 1 Jaar is wat nodig is om de onzekerheid rond de te verwachten stroomproductie op een redelijk niveau te houden zodat deze niet hoeft ingeprijsd te worden in het bod. Het starten van de windmetingen met de FLIDAR in Borssele zou daarvoor het ijkpunt moeten zijn. We begrijpen dat deze op dit moment nog niet begonnen zijn. We stellen dan ook voor om de sluitingsdatum van de tender samen te laten vallen met "de startdatum van de metingen + 1 jaar". Dit is des te belangrijker, omdat sommige ontwikkelaars winddata hebben van de windparken in België die niet publiek beschikbaar zijn. Daardoor hebben niet alle deelnemers toegang tot dezelfde informatie, wat geen basis is voor faire competitie en potentieel discriminatoir. Hiervoor verwijzen we naar de transparantievereiste in de EU wetgeving die vereist dat de tender gebaseerd is op objectieve, niet-discriminatoire criteria die op voorhand gekend zijn door alle deelnemers. Informatie over de windsnelheid is zeker een relevant criterium in een tender voor windenergie op zee. Het alternatief is dat de ontwikkelaars van de windparken in België verplicht worden om hun gegevens te verkopen aan de Nederlandse overheid, als voorwaarde om te kunnen deelnemen aan de tender.

### Formeel proces van dialoog met de overheid over de tender (Besluit SDE+)

In onze ogen kan een extra kostenreductie gerealiseerd worden met een 'negotiated tender': daarbij dienen partijen eerst een voorlopige bieding in. In een onderhandelingsfase met de overheid worden

vervolgens alle aspecten van de tender besproken die onduidelijk zijn of waar aanpassing zou kunnen leiden tot kostenreductie. Een dergelijk systeem biedt een transparant kader dat de risico's (en dus de kosten) voor de ontwikkelaar significant vermindert. We begrijpen dat het niet mogelijk is om de eerste tender voor windenergie op zee op deze manier vorm te geven. Ons advies is om deze mogelijkheid te onderzoeken voor de volgende tenders.

Om in de gekozen tender-opzet de risico's te minimaliseren en iedereen toegang te bieden tot dezelfde informatie is het van groot belang dat er een gestroomlijnd en transparant proces is voor de dialoog tussen geïnteresseerde partijen en de overheid. Men zou bijvoorbeeld de geïnteresseerde ontwikkelaars de kans kunnen geven 1 (of meerdere) individuele Q&A sessies te hebben met de overheid. De vragen en antwoorden uit een dergelijke sessie worden publiek beschikbaar gemaakt.