



Part of VATTENFALL 

Zienswijze Regeling windenergie op zee 2015

30 april 2015

Hierbij maakt Nuon graag gebruik van de mogelijkheid om haar zienswijze te geven op de concept-Regeling windenergie op zee 2015 (hierna: de Regeling). Allereerst wordt er ingegaan op de belangrijkste punten die betrekking hebben op meerdere artikelen, vervolgens wordt er artikelsgewijs nog een aantal suggesties en vragen gegeven.

Nuon steunt de keuze voor de gekozen systematiek waarin subsidie en vergunning gekoppeld worden. Door een tendersysteem met competitie tussen marktpartijen wordt de uitrol van windparken op zee op een zo kostenefficiënt mogelijke wijze gerealiseerd. Nuon is, mede door de internationale ervaringen binnen Vattenfall, ervan overtuigd dat **risicominimalisatie** de sleutel is tot zo laag mogelijke biedingen en daarmee zo laag mogelijke maatschappelijke kosten voor de uitrol van windenergie op zee. Immers, risico's en onzekerheden zullen zich ofwel vertalen in een hogere bieding en dus prijs ofwel in vertraging. Tevens is het cruciaal dat de beschikking, kavelbesluit en windvergunning **zo snel mogelijk en zoveel mogelijk gelijktijdig onherroepelijk** zijn. Ook is een **zorgvuldige voorbereiding**, door zowel overheid als bedrijven, onmisbaar om tot kostenefficiënte windparken te komen. Om de haalbaarheid van de geplande uitrol te verzekeren dienen **niet-realistische en speculatieve biedingen voorkomen** te worden.

Hiertoe heeft Nuon de volgende aanbevelingen voor de Regeling:

- **Verleng de tenderperiode tot 30 juni zodat er voldoende tijd is voor de uitwerking van het tendersysteem en de voorbereiding van de bieding**

Het kunnen indienen van een scherpe bieding is afhankelijk van de beschikbaarheid van informatie over het kavel, zoals bodemgesteldheid, windklimaat en waterdiepte. Ook is het van belang dat de informatie van de netbeheerder (bv. het technisch ontwerp van het onderstation, de Realisatieovereenkomst (REA) en de Aansluit- en Transportovereenkomst (ATO) van te voren bekend en definitief is. Het parkontwerp en de keuze voor type fundatie en turbine is immers van deze informatie afhankelijk en bepaalt in grote mate de hoogte van de benodigde investering en dus ook de bieding. Het maken van een gedetailleerd parkontwerp betekent dat er vooraf langdurige onderhandelingen nodig zijn met verschillende leveranciers (zie kader). Zeker gezien een groot deel van de marktpartijen, waaronder Nuon, Europees dient aan te besteden. Hierdoor hebben ontwikkelaars 9 tot 12 maanden nodig de voorbereiding van een concurrerende bieding. Dit komt overeen met de ervaring van Vattenfall in de tendertrajecten in Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dit lijkt een grote tijdsinvestering vooraf, echter deze tijd wordt ruimschoots teruggewonnen doordat er na het winnen van de tender sneller begonnen kan worden met de bouw.

Aan de zijde van de overheid en netbeheerder is in de afgelopen periode op een aantal cruciale onderdelen een verschuiving opgetreden in de tijdslijn, onder andere met betrekking tot de kavelbesluiten, de uitrol van het net op zee en het onderstation. Voor dit laatste is momenteel voorzien dat het basisontwerp in februari 2016 definitief vast zal staan. In het huidige tijdspad

kunnen biedingen alleen op basis van indicatieve marktprijzen plaatsvinden, waarbij onzekerheidsmarges over de uiteindelijke haalbare contractprijzen in de bieding zullen moeten worden meegenomen (zie kader). Uit het oogpunt van de kwaliteit, haalbaarheid en slaagkans van de eerste tender is het noodzakelijk meer tijd te nemen tot aan het sluiten van de tender zodat niet onder tijdsdruk tot een suboptimale uitrol wordt gekomen. In het geval dat na opening van de tender er nog materiële wijzigingen optreden in de ATO en REA, dient hiervoor gecompenseerd te worden.

Een scherpe bieding vereist 9 tot 12 maanden voorbereidingstijd

Om goed inzicht te kunnen krijgen in de kosten van het ontwikkelen van wind op zee is het essentieel om de beschikking te hebben over **gedetailleerde, definitieve locatiespecifieke informatie** zoals bodemgesteldheid, waterdiepte en windklimaat. Of een grote turbine op de geplande fundatie kan hangt af van de bodemgesteldheid. Een andere turbine of fundatie geeft een compleet ander plaatje voor zowel verwachte productie als kosten. Hoe nauwkeuriger de informatie over de locatie, hoe beter het ontwerp geoptimaliseerd kan worden. Deze voorbereiding kan dan ook pas doorlopen worden nadat definitieve meetdata beschikbaar is gekomen. Ook de informatie van de netbeheerder is in een vroeg stadium nodig. Deze informatie wordt in de ontwikkelfase als volgt gebruikt om het parkontwerp en bijbehorende business case te optimaliseren, zodat een zo scherp mogelijk bod ingediend kan worden:

- Een aantal ontwerpen van het toekomstige windpark worden voorbereid. Daarin wordt gevarieerd met turbintypes en -groottes, fundaties en lay-out. [duur: 3 tot 4 maanden]
- Met deze ontwerpen wordt de markt op gegaan om te onderzoeken tegen welke kosten het toekomstige park te realiseren is. [duur: 4 tot 5 maanden]
- Op basis van de reacties uit de markt worden de ontwerpen weer aangepast en vinden er één of meerdere nieuwe rondes plaats. [duur: 2 tot 3 maanden]

Pas ná dit proces kan een goede indicatie van de werkelijke kosten gegeven worden en kan er dus een bieding voorbereid worden.

Op basis van bovenstaande pleit Nuon er daarom voor de sluitingsdatum van de tender te verschuiven naar 30 juni 2016, drie maanden later dan de sluitingsdatum in de Regeling. Deze datum sluit beter aan bij de benodigde voorbereidingsperiode (zie kader). Dit zal echter niet leiden tot vertraging in de realisatie van het park, aangezien de drie maanden in mindering kunnen worden gebracht op de realisatietermijn van vijf jaar.

➤ **Organiseer een tweetrapstender met een goede pre-kwalificatie en daaropvolgend een dialoog met de overheid**

Ter verzekering van een succesvolle tender en een tijdige realisatie van de windparken, is het van belang om speculatieve en niet-realistische biedingen te voorkomen. Hiertoe dient, naar Deens voorbeeld, een pre-kwalificatie plaats te vinden in combinatie met het indienen van de eerste voorlopige biedingen, gevolgd door een dialoog over mogelijke aanvullende voorwaarden of wijzigingen. Deze tweetraps aanpak is gunstig voor alle betrokken partijen. Immers, bedrijven die investeren in de voorbereiding van een bieding krijgen een eerlijke kans en het risico van niet-realisatie of vertraging als gevolg van niet-haalbare biedingen is nihil. Bovendien heeft de recente tender voor het Deense project Horns Rev 3 laten zien dat een dergelijke aanpak tot biedingen kan leiden die ver beneden het verwachtingsniveau liggen.

In de pre-kwalificatie worden aanvullend op de criteria zoals vermeld in de Regeling de volgende punten getoetst:

- De eis ten aanzien van het eigen vermogen dient verhoogd te worden: de omvang van het eigen vermogen van de indiener dient groter te zijn dan 20% van de totale investeringskosten;
- De indiener dient een aantoonbare staat van dienst te hebben: minimaal één windpark van minimaal 150MW in het portfolio.

Deze pre-kwalificatie gaat vergezeld van een voorlopige bieding welke ook mogelijk aanvullende voorwaarden en vragen van de indiener bevat, bijvoorbeeld over onduidelijkheden met betrekking tot de technische invulling van het kavel.

Vervolgens treedt de overheid in dialoog met de gekwalificeerde partijen over het projectplan en parkontwerp. Door over onduidelijkheden in gesprek te gaan, kunnen onzekerheden weggenomen en risico's geminimaliseerd worden. Hierdoor kunnen het plan en ontwerp en daarmee ook de bieding verder geoptimaliseerd worden, wat zal leiden tot de laagst mogelijke prijs voor windenergie op zee. De sluitingsdatum van de tender is dan de laatste dag waarop partijen hun definitieve bieding kunnen indienen, waarbij de volgende wijzigingen ten opzichte van de Regeling worden voorgesteld:

- Bij de definitieve bieding worden het financieel plan, de bankgarantie én de ondertekende Uitvoeringsovereenkomst overhandigd; de termijnen die hiervoor gesteld worden in de Regeling zijn wat Nuon betreft onnodig. Het financieel plan is een belangrijk onderdeel van het project; met het oog op tijdige realisatie en het voorkomen van verlies van de bankgarantie dient de financiële onderbouwing al gereed te zijn in deze fase.
- De eerste bankgarantie wordt verhoogd, zodat deze een daadwerkelijke drempel vormt. Daartoe dient deze hoger gesteld te worden dan de voorbereidingskosten van een zorgvuldig onderbouwde bieding, bv. 12.5€ mln.

De indiener van de laagste bieding is de winnaar. Door de deadline voor voorlopige biedingen te stellen op 31 maart 2016, bieden de tussenliggende drie maanden voldoende ruimte voor pre-kwalificatie en dialoog. Nuon is ervan overtuigd dat deze getrapte opzet zal leiden tot een lagere prijs voor windenergie op zee en het risico op vertraging in de bouw minimaliseert.

➤ **Maak kavelbesluit, windvergunning en subsidiebeschikking zo snel mogelijk en zo veel mogelijk gelijktijdig onherroepelijk**

De procedure voor de subsidieverlening dient zo efficiënt mogelijk te verlopen. Dat betekent dat de Minister zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen dertien weken moet beslissen op de aanvragen en dus geen gebruik moet maken van de verlenging als bedoeld in Artikel 57 lid 2 van het Besluit SDE. Daarbij zal de voorziene periode van dertien weken onnodig lang zijn wanneer de tender wordt georganiseerd volgens de hierboven voorgestelde tweetraps systematiek.

Bovendien kunnen zoals nu voorzien de subsidiebeschikking en windvergunning pas onherroepelijk zijn ver nadat het kavelbesluit onherroepelijk is. Echter, de subsidieduur is volgens de SDE+ alleen gekoppeld aan het onherroepelijk worden van het kavelbesluit. Dat terwijl pas een investeringsbesluit genomen kan worden op het moment dat ook de subsidiebeschikking onherroepelijk is. Dat levert de onuitvoerbare situatie op dat de subsidiestart al in zicht komt, terwijl er nog geen investeringsbesluit genomen kan worden.

Nuon pleit er daarom voor:

- De start van de SDE+ te koppelen aan de onherroepelijkheid van de beschikking en windvergunning, door het toevoegen van beschikking en windvergunning onder Artikel 10 lid 2 van de Regeling: ‘... de subsidie-ontvanger neemt de productie-installatie in gebruik binnen 5 jaar nadat het kavelbesluit, de windvergunning en de beschikking onherroepelijk zijn geworden’.
- De procedures met betrekking tot beschikking en windvergunning te versnellen. Allereerst dient een zo kort mogelijke beslistermijn op de aanvragen te worden gehanteerd. Vervolgens moeten de beroepen op het kavelbesluit, de windvergunning en de subsidiebeschikking worden gestroomlijnd, door de procedures zoveel mogelijk samen te voegen en onder te brengen bij één bestuursrechter. Tenslotte is het wenselijk om net als bij het kavelbesluit de versnellingsinstrumenten uit de C&H-wet op de beschikking en windvergunning van toepassing te laten zijn.

Bovenstaande is niet alleen cruciaal met het oog op het tijdig kunnen realiseren van een windpark op zee, maar vooral ook met het oog op het prijsopdrijvende effect dat de onzekerheid rondom de windvergunning en de subsidie met zich meebrengt. De huidige procedures voor vergunning en beschikking kunnen er toe leiden dat (uitgaande van een tendersluiting in maart 2016) er pas in de tweede helft van 2017 een onherroepelijke uitspraak (of vergunning & beschikking) ligt. Gedurende deze gehele periode kan en zal een initiatiefnemer geen contracten aangaan of een investeringsbesluit kunnen nemen. Prijsonzekerheden die samenhangen met deze periode van anderhalf jaar zullen daarmee een enorm effect hebben op de hoogte van de bieding, *als* deze onzekerheden al zijn in te schatten.

Ondanks bovenstaande aanpassingen, blijft helaas altijd de kans bestaan dat de startdatum onverhoopt niet gehaald kan worden. Voor initiatiefnemers moet dan ook vooraf duidelijk zijn wanneer en onder welke voorwaarde(n) ontheffing met betrekking tot de startdatum als bedoeld in Artikel 62 lid 3 van het Besluit SDE verleend zal worden. Bovendien is niet duidelijk wanneer sprake is van tijdige ingebruikname als bedoeld in Artikel 1 van de Uitvoeringsovereenkomst als het in gebruik nemen op grond van Artikel 62 lid 3 van het Besluit SDE in meerdere fases geschiedt. Tevens is van belang dat vooraf duidelijk is wat de voorwaarden zijn voor toestemming om op te knippen, en welke periode er dan maximaal tussen mag zitten. Graag zien wij een verduidelijking van deze onderwerpen in de Regeling.

➤ **Zorg voor heldere procedures en toetsingscriteria**

Samenhangend met bovenstaande suggesties om de kwalificatiecriteria aan te scherpen, is Nuon van mening dat ook de toetsingscriteria uit de Algemene uitvoeringsregeling SDE scherp gesteld dienen te worden aangezien deze een belangrijke rol spelen bij het selecteren van haalbare projecten. Om

die reden zijn wij van mening dat het niet wenselijk is om, zoals nu in de Regeling is opgenomen (Artikel 13 onder A), Artikel 2 lid 3 sub a en c van de Algemene uitvoeringsregeling SDE niet van toepassing te verklaren voor windenergie op zee. Daarbij is onderdeel a nog steeds een 'zachte' eis; er zijn geen criteria opgesteld wanneer een dergelijk plan niet of wel zou voldoen. Het Besluit SDE biedt met Artikel 56 lid 3 de mogelijkheid om in de Regeling nadere regels te stellen. Nuon ziet graag dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt zodat de technische, financiële en economische haalbaarheid adequaat wordt getoetst.

In de toelichting op Artikel 13 van de Regeling wordt gesteld dat het financieringsplan pas op een later moment gereed kan en dus hoeft te zijn. Nuon onderschrijft dit niet. Zoals hierboven gesteld is het financieringsplan een cruciaal onderdeel van het project en voor de uitvoerbaarheid van de bieding en daarom niet kan ontbreken op het moment van bieding. Tot slot is Nuon van mening dat een bankgarantie geen toetsingsinstrument is voor de financiële of economische haalbaarheid van een project. De bankgarantie kan slechts een drempel opwerpen ter voorkoming van speculatieve biedingen, mits deze hoger is dan de ontwikkelkosten (zie hierboven).

De Regeling is niet eenduidig en volledig omtrent de intrekingsgronden. Daarom dient deze uitgebreid te worden met redenen waarom de Staat de beschikking intrekt (nu enkel genoemd in de Uitvoeringsovereenkomst, Artikel 2.3). Intrekking zou ook moeten kunnen op verzoek van de subsidieontvanger en ook nog na 12 maanden, bijvoorbeeld als kavelbesluit en/of subsidiebeschikking eindeloos in juridische procedure blijven. Sterker nog, intrekking zou moeten geschieden indien het zicht op uitvoering er niet voldoende meer is.

Het vrijgevallen subsidiebedrag dient in ieder geval exclusief voor windenergie op zee beschikbaar te blijven. Ook dient aan de Uitvoeringsovereenkomst (Artikel 4) toegevoegd te worden wat de consequenties zijn van intrekking, zowel voor deelnemende partijen als het vrijgevallen subsidiebedrag. Het subsidiebudget moet alsdan aan de bidder in de tender met het een-na-laagste bedrag worden toegekend. Omwille van zekerheid voor alle geïnteresseerde en deelnemende partijen is het van belang dat deze procedures eenduidig in de Regeling zelf en overeenkomstig in de Uitvoeringsovereenkomst worden opgenomen. Duidelijkheid hierover zal bovendien de kans op beroep en bezwaar verkleinen.

➤ **Stel het maximale tenderbedrag zodanig vast dat er ruimte is voor tegenvallers en corrigeer desgewenst op een later moment**

Het door ECN te berekenen basisbedrag dient als startpunt voor de vaststelling van het maximale tenderbedrag. Voor de vaststelling van het basisbedrag is accurate informatie nodig over de locatie. Immers, zowel kosten als verwachte productie zijn sterk afhankelijk van het windklimaat, bodemgesteldheid en waterdiepte. Om die reden stelt Nuon het volgende voor om tot vaststelling van het maximaal tenderbedrag te komen:

- Stel nú een voorlopig basisbedrag op basis van de huidige inschatting van ECN vast, inclusief een reële onzekerheidsmarge: 123 €/MWh + 20%. Het voorlopige maximale tenderbedrag dient aan de bovenkant van dit basisbedrag te liggen.
- Stel ná het beschikbaar worden van alle locatiespecifieke gegevens nauwkeuriger een definitief basisbedrag en onzekerheidsmarge vast als basis voor het definitieve maximale tenderbedrag.

➤ Richt de tender in als een Europese aanbesteding

Van diverse juridische experts op het gebied van aanbestedingsrecht heeft Nuon begrepen dat de tender dient te worden aangemerkt als een Europese aanbesteding. Omdat het aanbestedingsrecht uitgaat van een functionele benadering dient ook een subsidieverlening gekoppeld met een exclusieve vergunning om een windpark te mogen realiseren te worden aangemerkt als een overheidsopdracht of concessie in de zin van de aanbestedingsrichtlijnen. Door de tender niet volgens de eisen van de aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet te organiseren, wordt het risico gecreëerd dat een verliezende partij na de toewijzing van de subsidie en vergunning hiertegen in beroep gaat. Dit leidt in ieder geval tot een serieuze vertraging van het proces en potentieel zelfs tot het moeten overdoen van de gehele tender. Nuon adviseert daarom met klem de tender op te zetten als een aanbesteding van een concessie, zoals ook recentelijk is gedaan door de Deense overheid voor Horns Rev 3. Naar onze mening kan de opzet van de tender relatief eenvoudig worden omgezet in een aanbesteding voor een concessie. Daarmee wordt een reëel risico voor de realisatie van de doelstellingen van windenergie op zee weggenomen.

Regeling: artikelsgewijs

Artikel	Onderwerp	Voorstel/vragen
Art. 1	Begripsbepalingen	Welke leverancier wordt bedoeld bij nominaal vermogen?
		Er dient in de Regeling een nadere definitie (offshore specifiek) vastgesteld te worden over de ingebruikname van de productie-installatie.
		De producent moet meerdere gezamenlijke initiatiefnemers (consortium) kunnen zijn, bv. Vof of CV. Graag meenemen in de toelichting.
		'Tenderbedrag' dient gedefinieerd te worden.
Art. 3	Nominaal vermogen	Er dient een oplossing te komen voor het vermogen tussen 350 en 380 MW. Dit onderwerp zal onderdeel uit moeten maken van de consultatie van TenneT. Nuon stelt voor om in de toelichting op de Regeling hiernaar te verwijzen. De oplossing dient in ieder geval onafhankelijk te zijn van het opgesteld vermogen van het andere park om tijdens de bieding zekerheid te bieden over het te transporteren vermogen.
Art. 4	Tenderperiode	Nuon stelt voor de genoemde sluitingsdatum van 31 maart te hanteren voor de voorlopige biedingen, en 30 juni 2016 te hanteren als sluitingsdatum voor de definitieve biedingen. Zie hierboven.
Art. 5	Afwijzing	Nuon is van mening dat de kwalificatie-eisen aangescherpt dienen te worden. Zie hierboven.
Art. 6	Subsidieplafond	Het is onduidelijk hoe het subsidieplafond wordt vastgesteld en waarom er maar één plafond vastgesteld wordt. Het verdient de voorkeur om per kavel een plafond vast te stellen of vast te stellen dat de verdeling over de kavels gelijk is.
Art. 7	Tenderbedrag	Nuon stelt voor om het definitieve maximale tenderbedrag vast te stellen zodra de hiervoor benodigde informatie beschikbaar is. Zie hierboven.

Art. 8	Opschorting	Nuon is van mening dat de gestelde termijnen voor het leveren van de eerste bankgarantie en het ondertekenen van de uitvoeringsovereenkomst onnodig zijn. Zie hierboven.
Art. 10	Ingebruikname	Bij gefaseerde ingebruikname (op verzoek) is niet duidelijk op welke gronden dat wordt toe- of afgewezen. Zie hierboven. De startdatum van de SDE+ dient tevens gekoppeld te worden aan een onherroepelijke beschikking. Zie hierboven.
Art. 13	Algemene uitvoerings-regeling SDE	Nuon stelt voor onderdelen a en c (Artikel 2, derde lid AUR) wél van toepassing te laten zijn. Daarbij dienen de toetsingscriteria aangescherpt te worden. Zie hierboven.

Uitvoeringsovereenkomst: artikelsgewijs

Artikel	Onderwerp	Voorstel/vragen
Art. 1	Ingebruikname	Het is onduidelijk welke startdatum wordt bedoeld, die van de eerste of de laatste tranche?
Art. 2	Bankgarantie	Een parent company guarantee zou ook moeten gelden als bankgarantie. Nuon stelt voor beide bankgaranties op 12.5€ mln te stellen; door de eerste garantie aanzienlijk te verhogen wordt een drempel opgeworpen waarmee speculatieve biedingen voorkomen worden. Zie hierboven.
Art. 4	Boetes	Er dient een vrijstelling van boetes ingericht te worden indien vertraging het gevolg is van bezwaar- en beroepsprocedures. Daarnaast zijn boetes minder effectieve prikkels dan drempels. Immers, het mislopen van subsidie-inkomsten als gevolg van vertraging is in feite al een boete voor de producent. Bovendien is de boete als vermeld in 4.2 buitenproportioneel hoog. Om die reden het verzoek tot verlagen van de boete als vermeld in 4.2 in combinatie met het verhogen van de eerste bankgarantie. Graag duidelijkheid over de gronden waarop een verzoek tot intrekking als gevolg van een wijziging niet gehonoreerd zou kunnen worden. Zie hierboven.

➤ Tot slot

Nuon heeft op basis van haar ruime ervaring met windenergie op zee, zowel in Nederland, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk als Denemarken en Zweden, in deze zienswijze een aantal suggesties gedaan waarvan wij overtuigd zijn dat deze zullen bijdragen aan de tijdige en kostenefficiënte realisatie van de doelstellingen uit het Energieakkoord. Wij verzoeken u voor het vaststellen van de definitieve Regeling bovenstaande zienswijze te verwerken. Uiteraard is Nuon graag bereid haar ideeën en de inhoud van deze zienswijze nader toe te lichten.