

Postbus 718, 6800 AS Arnhem, Nederland
Ministerie van Economische Zaken
Postbus 20101
2500 EC / DEN HAAG

DATUM	16 april 2014
UW REFERENTIE	Internetconsultatie Wet windenergie op zee
ONZE REFERENTIE	CDV 2014-082
BEHANDELD DOOR	Rob van der Hage
TELEFOON DIRECT	026 373 32 47
E-MAIL	Rob.vander.Hage@tennet.eu

Geachte heer, mevrouw,

Het ministerie van Economische Zaken heeft TenneT via www.internetconsultatie.nl in de gelegenheid gesteld te reageren op het '*Ontwerp-wetsvoorstel windenergie op zee*'.

TenneT levert met deze brief inbreng op dit ontwerp-wetsvoorstel. Gezien de ambitieuze overheidsdoelstellingen voor windenergie op zee in 2020, is het voor TenneT en andere partijen belangrijk dat de overheid op korte termijn duidelijkheid schept over de uitrolstrategie en de voorziene rol van partijen daarbij. TenneT wil graag de rol op zich nemen van netbeheerder van alle elektrische infrastructuur op zee, zowel voor het net op zee als voor radiale aansluitingen op het landelijk transportnet. Dit is belangrijk, omdat alleen met centrale coördinatie de meest efficiënte inpassing van windenergie gerealiseerd kan worden en voordelen op systeemniveau behaald kunnen worden. In deze brief wordt dit verder toegelicht. TenneT gaat ervan uit dat de voorbereidende werkzaamheden zoals genoemd in dit ontwerp-wetsvoorstel zullen leiden tot de daadwerkelijke taak van het beheren en aanleggen van elektrische infrastructuur op zee. Een voorwaarde om deze taak uit te kunnen voeren is het vooraf vaststellen van een passend reguleringskader voor wind op zee. Ook hierop wordt verder ingegaan in deze brief.

TenneT heeft de volgende aandachtspunten bij het ontwerp-wetsvoorstel:

1. Scope infrastructuur op zee
2. Regulering
3. Snelheid wetgevingsproces
4. Scope voorbereidende werkzaamheden, inclusief introductie netontwikkelingsplan
5. Ruimtelijke ordening
6. Opmerkingen bij artikelen uit het ontwerp-wetsvoorstel

1. Scope infrastructuur op zee

In het ontwerp-wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen (het beheer en aanleg van) een net op zee en radiale aansluitingen: *“Er komt daar waar dit efficiënter is dan een directe aansluiting van windparken op het landelijke hoogspanningsnet, een net op zee. Het onderhavige ontwerp-wetsvoorstel geeft de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet de taak het net op zee voor te bereiden. De taak om het net op zee daadwerkelijk aan te leggen alsmede de randvoorwaarden die daarbij horen en de regulering van het net op zee zullen onderdeel zijn van (...) STROOM.”*

Per gebied zal besloten worden of de windparken in dat gebied zullen worden aangesloten door middel van radiale aansluitingen of door een net. De beperking is dat de nadruk in het ontwerp-wetsvoorstel wordt gelegd op korte termijn (kosten)efficiëntie. TenneT is van mening dat TenneT verantwoordelijk zou moeten zijn voor het eigendom en beheer van alle elektrische infrastructuur op zee welke wordt aangesloten op het landelijke transportnet, zowel het net op zee als radiale aansluitingen. Alleen dan worden op lange termijn de laagste maatschappelijke kosten gerealiseerd. De argumenten hiervoor zijn:

- Centrale coördinatie levert kostenvoordeel op: een windparkexploitant ontwikkelt zijn plan individueel. TenneT daarentegen is in staat om een integraal plan te ontwikkelen en uit te voeren voor de lange termijn, zoals bijvoorbeeld het inpassen van windenergie na 2023 of een aansluiting op Europese energie infrastructuur. Op lange termijn leidt dit tot de laagste maatschappelijke kosten. In België en Duitsland is hier reeds voor gekozen.
- Door het gehele portfolio bij TenneT in beheer en eigendom te geven, kunnen systeemvoordelen worden behaald die verloren gaan bij beheer en ontwikkeling door individuele partijen, zoals onder meer maximale invoeding van duurzame energie doordat het landelijk hoogspanningsnet op zee begint, en standaardisatie- en inkoopvoordelen. Ten opzichte van een private windparkexploitant heeft TenneT een relatief lager gereguleerd rendement op eigen vermogen, waardoor financieringsvoordelen kunnen worden behaald.
- Verder levert een gecoördineerde aanpak meer standaardisatie op (in aanleg, configuratie, type en verbindingen), naast tijdwinst, inkoopvoordelen, minimale belasting van de leefomgeving en leereffecten. Door tijdens de beheerfase het onderhoud van alle infrastructuur te bundelen bij één partij ontstaan ook schaalvoordelen.

2. Regulering

TenneT wil opmerken dat het vooraf vaststellen van een passend reguleringskader voor wind op zee een essentieel en onvoorwaardelijk onderdeel is om de taak als netbeheerder op zee naar behoren uit te voeren. Gezien het feit dat het huidige reguleringskader voor investeringen op land op enkele economische en op (wet) technische aspecten minder geschikt is voor de regulering van offshore activiteiten, adviseert TenneT om de wettelijke taken van een netbeheerder op zee met betrekking tot de planning, de aanleg en het beheer van een net op zee in een separaat onderdeel van de Elektriciteitswet te reguleren.

TenneT pleit ervoor om een passende reguleringswijze van operationele - en kapitaalkosten te hanteren. Een vergoeding van de kosten zonder reguleringsvertraging (*t-0 regulering*) en gebruik van kortere afschrijvingstermijnen zorgen voor een betere aansluiting tussen kosten en inkomsten en zodoende voor de benodigde financiële ruimte voor de netbeheerder om windparken tijdig aan te sluiten. Tevens is TenneT van mening dat het reguleringskader een adequate risico- en kostenverdeling moet bevatten met betrekking tot de vergoeding van de efficiënt gemaakte kosten, het normrendement en de aansprakelijkheid. Dit komt het investeringsklimaat ten goede.

Tot slot merkt TenneT op dat ten aanzien van de voorbereidingskosten TenneT de zekerheid nodig heeft dat ook de (efficiënte) kosten die zijn gemaakt voordat dit ontwerp-wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, in de tarieven zullen worden verwerkt en bij voorkeur in het opvolgende jaar. TenneT ziet geen juridische belemmering om een eerdere datum te nemen, bijvoorbeeld de datum van ondertekening van het Energieakkoord.

3. Snelheid wetgevingsproces, relatie onderhavige ontwerp-wetsvoorstel en STROOM

Ten einde de doelstellingen van het Energieakkoord op tijd te kunnen realiseren, is naast het creëren van duidelijkheid, snelheid van het grootste belang. Daarom is TenneT reeds begonnen met het verrichten van voorbereidende activiteiten, vooruitlopend op dit ontwerp-wetsvoorstel. In het ontwerp-wetsvoorstel staat dat de toewijzing van de taak van het aanleggen en beheer van een net op zee opgenomen zal worden in het wetgevingstraject STROOM. TenneT voorziet dat STROOM een wetsvoorstel wordt met heel veel diverse elementen. Indien één onderwerp de behandeling vertraagt, dan zal hoogstwaarschijnlijk het gehele wetsvoorstel vertraagd worden inclusief die onderdelen die betrekking hebben op Wind op Zee. De uitvoering van het Energieakkoord zou hierdoor mogelijk in het gedrang komen. TenneT pleit er dan ook voor om in dit ontwerp-wetsvoorstel in casu windenergie op zee, ook de taaktoewijzing aan TenneT en onderdelen van het tariefreguleringsregime te beleggen. Dit borgt ook dat de voorbereiding en de realisatie van een net op zee beter op elkaar aan sluiten.

4. Scope voorbereidende werkzaamheden, introductie netontwikkelingsplan

In het ontwerp-wetsvoorstel is genoemd dat onder voorbereidende werkzaamheden in ieder geval de uitvoering van de noodzakelijke technische onderzoeken en het voorbereiden van de verkrijging van vergunningen vallen.

TenneT ziet graag dat deze voorbereidende werkzaamheden ruimer worden gedefinieerd, om wettelijke basis te leggen voor vergoeding van alle efficiënte kosten ten aanzien van voorbereidende werkzaamheden. TenneT pleit voor de toevoeging van een door TenneT op te stellen netontwikkelingsplan voor de infrastructuur op zee in onderhavig ontwerp-wetsvoorstel, zodat een planmatige aanpak gevolgd wordt. Een planmatige aanpak zorgt in eerste instantie voor zicht op een langere termijn, waardoor meer efficiëntie

mogelijk is dan bij een ad hoc aanpak. Daarnaast wordt met een planmatige aanpak een tijdige realisatie van de verbinding van een windpark met het landelijk hoogspanningsnet geborgd. TenneT kan met een dergelijk plan voldoende voorbereidingen treffen op de werkzaamheden en de investeringen die gemoeid zijn met de realisatie van een net op zee. Tot slot geeft een planmatige aanpak meer zekerheid en inzicht aan windparkexploitanten ten aanzien van de aansluiting op het landelijk hoogspanningsnet.

TenneT ziet het netontwikkelingsplan als volgt:

- Het ministerie van Economische Zaken stelt samen met het ministerie van Infrastructuur en Milieu een scenario op met de locatie en omvang van windparken van op zee. Dit scenario kan geconsulteerd worden in de markt. Vervolgens stelt het ministerie van Economische Zaken het geconsulteerde scenario vast.
- Op basis van het vastgestelde scenario stelt TenneT tweejaarlijks een netontwikkelingsplan op welke aansluit bij het huidige Kwaliteits –en Capaciteitsdocument (KCD).
- De vaststelling of goedkeuring van het netontwikkelingsplan, en het toezicht op de uitvoering ervan, zal naar verwachting voorbehouden zijn aan een bevoegde autoriteit, zoals het ministerie van Economische Zaken. Er dient dan wel voorzien te worden in een bevoegdheidsgrondslag voor deze goedkeuring of vaststelling.
- De investeringen die opgenomen staan in het goedgekeurde netontwikkelingsplan worden per definitie nuttig en noodzakelijk geacht. Hierdoor heeft TenneT zekerheid over de te realiseren investeringen en de verwerking van de efficiënt gemaakte kosten in toekomstige tarieven; ook wanneer tegen de verwachting in een kavel slechts gedeeltelijk wordt benut of een kavelbesluit zou worden ingetrokken;
- Ten behoeve van het opstellen van het netontwikkelingsplan zijn specifieke kwaliteitscriteria nodig voor het ontwerpen en aanleggen van een infrastructuur op zee - een doelmatige betrouwbaarheid gezien de kenmerken van de infrastructuur op zee. Deze criteria hoeven nog niet in het ontwerp-wetsvoorstel gespecificeerd te worden, wel dient verduidelijkt te worden dat er criteria ontwikkeld gaan worden.
- Bij de uitrolstrategie speelt het netontwikkelingsplan een belangrijke rol om door optimale fasering de infrastructuur op zee maatschappelijk gezien zo efficiënt en doelmatig mogelijk te gebruiken.

Gelet op de nauwe samenhang tussen de benodigde investeringen op land en een net op zee is het wenselijk dat het netontwikkelingsplan op zee parallel loopt aan het netontwikkelingsplan op land (het Kwaliteits- en Capaciteitsdocument, KCD). De eerstvolgende oplevering van het KCD is 1 december 2015. Met de voorziene inwerkingtreding van dit ontwerp-wetsvoorstel in de loop van 2015, zou waarschijnlijk te weinig tijd resteren voor een netontwikkelingsplan tegelijkertijd met het KCD 2015. Om snelheid te maken bij het realiseren van de doelstellingen van het Energieakkoord, stelt TenneT voor een zogenaamd voorbereidend netontwikkelingsplan te publiceren, waarin de huidige stand van zaken wordt geïnventariseerd en koppelingen met het KCD en Europese plannen voor een net op de Noordzee worden gemaakt. Een dergelijk voorbereidend netontwikkelingsplan geeft marktpartijen inzicht in de te verwachten ontwikkelingen voor de komende jaren en het netconcept dat TenneT voor ogen heeft.

5. Ruimtelijk ordening

Inhoud kavelbesluit

Het ontwerp-wetsvoorstel bepaalt dat het kavelbesluit bepaalde voorwaarden stelt ten aanzien van ruimtelijke ordening. TenneT is van mening dat TenneT aangemerkt moet worden als belanghebbende bij de voorbereiding van een kavelbesluit. Immers, het netconcept, inclusief ruimtebeslag en positie van een platform ten opzichte van windparken, speelt ook een rol in het kavelbesluit.

Ten aanzien van de voorwaarden met betrekking tot ruimtelijke ordening is het volgens TenneT ook van belang bij de bepaling van de uiterste contouren van het windpark de ruimtelijke reservering ten behoeve van de benodigde kabels en platforms vast te leggen om aansluiting met het landelijk hoogspanningsnet op land te realiseren.

Verder staat in het ontwerp-wetsvoorstel opgenomen dat de bouw en exploitatie van een windpark gekoppeld is aan regels en voorwaarden. De buitenste contouren van het windpark worden vastgelegd en er kan een voorwaarde opgenomen worden in het kavelbesluit met betrekking tot een bepaalde minimumhoeveelheid elektriciteitsproductie per jaar. Het is van belang dat ook de maximale windproductie bekend is, zodat TenneT het net op zee dusdanig kan ontwikkelen dat alle opgewekte elektriciteit ook getransporteerd kan worden naar de gebruiker.

In paragraaf 3.1.3.5 van de memorie van toelichting bij het ontwerp-wetsvoorstel wordt ingegaan op de Natuurbeschermingswet 1998. TenneT verzoekt om de Passende Beoordeling windpark uit te breiden met noodzakelijke kabels en platforms, zodat ook hier ten behoeve van de realisatie van een net op zee geen afzonderlijke vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet voor aangevraagd hoeft te worden. Ditzelfde geldt voor de in paragraaf 3.1.3.6 Regeling ter bescherming van diersoorten.

Vergunningen

Indien er volgens het ontwerp-wetsvoorstel geen subsidie meer nodig is voor windparken op zee, dan zal de rangschikking van de aanvragen geschieden aan de hand van rangschikkingscriteria. "Tot deze criteria behoren in ieder geval de verwachte productie van het windpark, de kennis en ervaring van de aanvrager en de kwaliteit van het ontwerp van het windpark." TenneT is van mening dat deze criteria ook in acht kunnen worden genomen bij de tendering op basis van subsidie. Immers, het is voor het behalen van de doelstellingen uit het Energieakkoord cruciaal dat op de meest efficiënte wijze windenergie wordt opgewekt en vervolgens getransporteerd naar het landelijk hoogspanningsnet.

6. Opmerkingen bij artikelen uit het ontwerp-wetsvoorstel

In deze paragraaf geeft TenneT haar reactie op een aantal specifieke wetsartikelen.

Artikel 10

In Artikel 10 staat dat kosten voor werkzaamheden verhaald kunnen worden op “degene ten behoeve van wie deze werkzaamheden worden verricht”. TenneT vraagt zich af of en hoe dit van toepassing is op eventuele werkzaamheden die raken aan de werkzaamheden die TenneT verricht? TenneT denkt hierbij aan MER-trajecten waar ministerie van Economische Zaken wellicht ook infrastructuur gerelateerde zaken onderzoekt, als onderdeel van het kavelbesluit. Graag treedt TenneT in overleg met ministerie van Economische Zaken om inefficiëntie en dubbele werkzaamheden te voorkomen.

Artikel 11a

De kavel moet binnen 3 jaar vergund zijn, anders kan het kavelbesluit ingetrokken worden. TenneT voert voorbereidingswerkzaamheden uit voorafgaand aan en op basis van het Kavelbesluit; deze worden als voorbereidingskosten vergoed waar het efficiënte activiteiten betreft. Hoe ziet het ministerie van Economische Zaken de timing van de daadwerkelijke bouw van de netaansluiting en de windparken, en hoe zal worden omgegaan met eventuele gemaakte voorbereidings- of bouwkosten wanneer een kavelbesluit wordt ingetrokken?

Artikel 13

Het ministerie van Economische Zaken beoogt met dit artikel meer inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van de windparkexploitant. Voor TenneT is het ook van belang zekerheid te hebben over het realiteitsgehalte van de bouwplannen, met name de timing van de bouwfase van het windpark en het net op zee dient goed op elkaar afgestemd te worden. TenneT vraagt zich dan ook af hoe de criteria getoetst gaan worden, en wil hier graag bij betrokken worden. Ten behoeve van de handhaafbaarheid van dit artikel; zullen de criteria nader uitgewerkt worden in een ministeriële regeling of ministerieel besluit; en wordt TenneT als belanghebbende toegevoegd?

Artikel 19

Artikel 19 bevat eisen over informatie die de aanvrager bij de vergunningsaanvraag moet indienen. TenneT stelt voor om een document toe te voegen: een met de netbeheerder afgestemd ontwerp voor de aansluiting van het windpark op het net. Op deze wijze is gegarandeerd dat de netbeheerder in een tijdig stadium bij de ontwikkeling van de bouwplannen wordt betrokken. Daarnaast is in TenneT's ervaring een dergelijk document van waarde voor de windparkexploitant, ten behoeve van zijn business case en het aantrekken van financiering. Bij windparken op land is in de praktijk al zichtbaar dat de investeringsbeslissing zeer afhankelijk is van de garantie dat er aangesloten kan worden op het landelijk hoogspanningsnet.

Artikel 31

Dit artikel behelst een wijziging van de Elektriciteitswet 1998, namelijk toevoeging van onderdeel n aan artikel 16, tweede lid. De voorbereidingshandelingen betreffen het transport van elektriciteit die wordt opgewekt door middel van windenergie. Dat lijkt TenneT in de context van dit ontwerp-wetsvoorstel

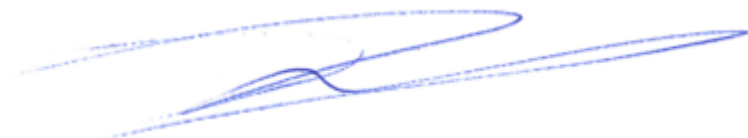
Windenergie op Zee correct. Te zijner tijd zal uit de wet echter duidelijk moeten blijken of de verbindingen die op zee zijn aangelegd ook gebruikt (moeten) kunnen worden voor anderszins opgewekte elektriciteit en/of voor verbruikers op zee en/of voor aansluiting van interconnectoren.

De voorbereidingshandelingen betreffen de aanleg van "verbindingen". Het is wenselijk om in de Memorie van Toelichting aan te geven welke "verbindingen" moeten worden voorbereid. Dat zijn naar TenneT's mening de verbindingen die beheerd zullen gaan worden door de netbeheerder op zee en niet de verbindingen die liggen binnen het windpark (de installatie).

Ter afsluiting

Duidelijk is dat de tijdslijnen en doelstellingen ambitieus zijn en snelheid vereist. Met de introductie van het kavelbesluit en de voorbereidingswerkzaamheden om te komen tot een net op zee, wordt een belangrijke stap gezet om efficiënt met de schaarse ruimte op zee om te gaan en de snelheid en kwaliteit van het proces te borgen. TenneT ziet dan ook uit naar vervolg van de samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en marktpartijen bij de realisatie van Wind op Zee in Nederland.

Hoogachtend,
TenneT TSO B.V.



Rob van der Hage
Projectleider Wind op Zee Nederland