

OWOP consultatiereactie Wijziging van het Besluit schadevergoeding net op zee voor bestaande parken en vergunde projecten,

8 december 2023

Graag geven wij als exploitanten van de operationele en reeds vergunde offshore windparken (hierna: OWOP¹/windparkexploitanten) u een gezamenlijke reactie op de openstaande consultatie voor de wijziging van het Besluit schadevergoeding net op zee.

Heldere en robuuste regels noodzakelijk voor investeringen in windparken op zee

Het nemen van een investeringsbeslissing voor een windpark op zee is een extreem uitdagende exercitie. Hierbij moet er in korte tijd (<2jaar) een ontwikkelingsproject worden opgewerkt tot een bod waaraan de ontwikkelaar, na het winnen van de tender, op straffe van verbeuring van een bankgarantie kan worden gehouden. Bij het doen van een bieding voor een windpark op zee moet de windparkontwikkelaar financiële zekerheid stellen aan de overheid. Het doen van een investeringsbeslissing gaat daarom gepaard met een enorme kapitaalcommitment. Om dit te kunnen doen, rekent de offshore windsector dan ook op een reguleringskader wat betrekking heeft op de uitgaven en inkomsten die gekoppeld zijn aan de investering, gedurende de exploitatieperiode van het windpark. Met de Wijziging van het Besluit schadevergoeding net op zee (**Besluit**), zoals dat nu is voorgesteld, wordt dit reguleringskader zodanig gewijzigd dat het niet meer toereikend is. OWOP wijst erop dat de beschikbaarheid van het net op zee, waarbij de windpark exploitanten afhankelijk zijn van TenneT, een cruciale bouwsteen is in dat reguleringskader. Dit was dan ook een van de redenen waarom de overheid in 2014, in samenspraak met TenneT en de sector, tot de conclusie was gekomen dat het plaatsen van de verantwoordelijkheid voor het net op zee bij TenneT gepaard zou moeten gaan met een solide en dekkend compensatiemechanisme, om zodoende zekerheid te geven over de beschikbaarheid van het net op zee. Gezien het feit dat een investeringsbeslissing genomen wordt voor 30-40 jaar, is het een gegeven dat de elektriciteitsprijzen over deze gehele periode zullen schommelen, waar hogere prijsniveaus zich zullen afwisselen met lagere prijsniveaus. Het uitgangspunt voor het nemen van een investeringsbeslissing is dan ook het hanteren van een gemiddelde prijs, waarbij het ook kunnen rekenen op hogere prijsniveaus tijdens een x aantal uren, in combinatie met beschikbaarheid van het net op zee, een ankerpunt is voor het kunnen opvangen van lagere prijsniveaus. Door een maximaal te vergoeden elektriciteitsprijs te introduceren zet de wijziging van het Besluit dit cruciale uitgangspunt op losse schroeven. Met de introductie van de maximale elektriciteitsprijs daalt de gemiddelde prijs immers onverkort nu er geen minimaal te vergoeden elektriciteitsprijs in het concept Besluit wordt geïntroduceerd. In andere woorden: met de introductie van een maximaal te vergoeden elektriciteitsprijs kunnen de verliezen gedurende de exploitatie van het windpark niet worden gecompenseerd wat oneigenlijke gevolgen heeft voor de business case. Reden temeer om geen maximering in te stellen is het feit dat de incentive voor de netbeheerder op deze manier maximaal blijft om bij geplande onbeschikbaarheid van het net op zee de gederfde inkomsten van de windparkexploitant cq schadevergoedingen door TenneT zo laag mogelijk te houden.

Regels niet veranderen voor bestaande parken en reeds vergunde projecten

Het introduceren van een maximaal te vergoeden elektriciteitsprijs met alle gevolgen van dien voor bestaande parken en reeds vergunde projecten (NVT 1.3: *"..om vastgesteld te worden voor windparken waarvoor voor de inwerkingtreding van dit besluit een vergunning is aangevraagd of verleend."*) getuigt van onbehoorlijk bestuur en doet afbreuk aan de rechtszekerheid. Bij de tenderbieding hebben de windparkexploitanten geen rekening kunnen houden met deze aanpassing en zijn er door de overheid en haar instanties op geen enkele manier aanwijzingen gegeven dat dit in de toekomst het geval zou zijn. Ook de woordkeuze van de nota van toelichting strookt wat OWOP betreft niet met de uitgangspunten die marktpartijen in acht nemen bij het nemen van investeringsbeslissingen voor windparken op zee, het suggereert overwinsten door te hoge compensatie, terwijl een investeringsbeslissing wordt genomen op basis van een baseline scenario voor een lange termijn en dus een tijdshorizon kent van 30-40 jaar. Anders gezegd: er wordt gerekend met een combinatie tussen hoge- en lage prijsscenario's voor lange termijn, waarbij de korte termijn schommelingen noodzakelijk zijn om het baseline scenario te behalen. Door de prijsontwikkelingen op de korte termijn eenzijdig niet in de uitwerking van het Besluit mee te nemen, raakt de begroting op de termijn van het project (30-40 jaar) uit balans. In de nota van toelichting wordt tevens gerefereerd naar de extreme schommelingen van de SDEK-correctiebedragen tussen de 30-192 euro/MWh. Dit maakt des te meer duidelijk dat een windpark exploitant in zijn businesscase gedurende de levensduur van het windpark lagere prijsniveaus moet compenseren met hogere prijsniveaus, zeker gezien het feit dat er in Nederland ook al volledig subsidie-vrije windparken zijn gerealiseerd en vergund waar dit concept Besluit ook op van toepassing is. De wijze waarop een investeringsbeslissing kan worden genomen en de verstoring daarvan door de voorgenomen wijziging van het Besluit wordt miskend en ook gelet daarop is onvoldoende gemotiveerd waarom de voorgenomen wijziging van het Besluit getuigt van behoorlijk bestuur. Tegelijkertijd hebben recente macro economische ontwikkelingen niet alleen geleid tot een (tijdelijk) sterk verhoogde en volatiele elektriciteitsprijs, het heeft ook geleid tot een sterke stijging van de exploitatie- en financieringskosten van een windpark op zee. Deze verhoogde exploitatie- en financieringskosten van een bestaand windpark op zee worden niet gecompenseerd in de SDE opzet door een correctie van het toegekende subsidiebedrag met een vergelijkbare inflatiecorrectie. Dat geldt te meer bij subsidievrije parken. Dat er sprake is van een markt waarbij de parameters over een (middel)lange termijn significant onderling kunnen bewegen als gevolg van markt (prijs, maar ook geopolitieke) ontwikkelingen, is al in 2020 door Afry bevestigd in het rapport 'The business case and supporting interventions for Dutch offshore wind', dat tot stand kwam in opdracht van het Ministerie van EZK en in nauwe samenwerking met de windsector werd samengesteld.

Kortstondige prijsschommelingen hebben een functie in de markt. Ze brengen vraag en aanbod in balans. Deze horen ook in de business case om tot een acceptabel niveau van gemiddelde winsten te komen. Er zijn in toenemende mate ook momenten dat de prijs per MWh zeer laag is of zelfs negatief. Rekening houdend met de huidige onzekerheid over tijdige activering en synchronisatie (met de uitrol van windenergie op zee) van vraagstimuleringsbeleid en een push van de aanbodkant zullen veelvuldiger negatieve prijzen ontstaan. Dit maakt de businesscase van zowel bestaande als nog te vermarkten windprojecten onzeker. Graag waken de windturbine exploitanten voor het introduceren van crisismaatregelen; die horen niet thuis in een schadevergoedingsbesluit.

Daarbij komt dat de voorgenomen wijziging van het Besluit enkel mogelijkheden creëert, maar de daadwerkelijke uitwerking daarvan verlegt naar ministeriële regelingen, en ook overigens de uitoefening van de mogelijkheden niet clauseleert. Dat raakt enerzijds aan de rechtsbescherming van belanghebbenden (immers kan geen bestuursrechtelijk rechtsmiddel tegen een ministeriële regeling worden aangewend) en anderzijds is er ook geen manier voor belanghebbenden om af te dwingen dat de te betalen maximale prijs wordt bijgesteld op basis van danmalige omstandigheden. De voorgenomen wijziging van het Besluit geeft geen blijk van de afwegingen die een rol zouden spelen bij de vaststelling noch van de wijze waarop recht wordt gedaan aan de belangen c.q. de bedrijfseconomische onderbouwingen van de betreffende windparken en is reeds daarom in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Het uitstellen van de daadwerkelijke vaststelling en de vaststelling van de criteria en gezichtspunten daarvoor is in strijd met het

¹ Offshore Wind Operators Platform: Borssele 1-2, Blauwwind, Hollandse Kust Zuid 1-4, Crosswind, Ecowende, OranjeWind

beginsel van *fair play* nu niet alleen de spelregels worden gewijzigd tijdens het spel – met financiële onzekerheid tot gevolg – maar ook de uiteindelijke spelregels volledig onduidelijk zijn.

Het voornemen om het Besluit te wijzigen leidt dan ook tot onredelijke gevolgen voor al genomen investeringen, daar waar de windparkexploitanten hier geen rekening mee hadden kunnen houden ten tijde van de bieding. De voorgestelde regeling moet binnen de in artikel 16f lid 2 Elektriciteitswet 1998 neergelegde waarborg blijven dat de producent in beginsel recht heeft op vergoeding van de door de haar geleden schade, waarbij zowel verwezen wordt naar gevolgschade en de schade ten gevolge van gederfde of uitgestelde inkomsten. Het belang van het wegnemen van onzekerheden voor de windsector is overigens meest recentelijk ook weer onderstreept in het rapport 'Keuzewijzer Klimaat en Energie' (dat door Noe van Hulst tbv de formatie n.a.v. de verkiezingen is opgesteld). Ook in dat verband menen we dat het voorgenomen Besluit niet verenigbaar is met de wettelijke regeling in de Elektriciteitswet 1998, nu de betreffende bestanddelen van de compensatie daarin worden geregeld en het wettelijk kader geen ruimte biedt tot het *beperken* van die bestanddelen, enkel van het *uitwerken*. Anders gezegd: het wettelijk kader biedt geen ruimte de hoogte van de compensatie te maximeren.

Voorstel OWOP

Gezien het voorgaande bepleit OWOP ten eerste om af te zien van de introductie van een maximaal te vergoeden elektriciteitsprijs (zie voor een betere oplossing de [algemene NWEA reactie](#)). Mocht er onverhoopt toch worden gekozen om deze wijziging van het Besluit door te zetten, dan is OWOP van mening dat de voorgestelde aanpassing om de te vergoeden elektriciteitsprijs te maximeren niet van toepassing kan zijn op al vergunde windparken.