

Wijziging van de Wet windenergie op zee voor het ondersteunen van de opgave voor windenergie op zee

(21-02-2018)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

I. ALGEMEEN	2
Hoofdstuk 1. Inleiding.....	2
§ 1.1 Eerste tenders op basis van de wet en aankondiging wetsvoorstel	2
§ 1.2 Kern van de Wet windenergie op zee ongewijzigd	2
§ 1.3 Wet ondersteunt de opgave voor windenergie op zee	2
§ 1.4 Totstandkoming wetsvoorstel	3
Hoofdstuk 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	3
§ 2.1 Vastleggen van nieuwe bevoegdheidsverdeling ministers	3
§ 2.2 Andere energiedragers dan elektriciteit	4
§ 2.3 Het uitbreiden en aanpassen van de procedures voor de vergunningverlening.....	4
• 2.3.1 De procedure met subsidie blijft in de wet.....	4
• 2.3.2 De mogelijkheden om met dalende of geen subsidie om te gaan	5
• 2.3.3 Extra kavels voor windenergie op zee bij weinig tot geen subsidie	7
• 2.3.4 Verbeteren vergelijkende toets om de vergunning te verlenen	8
• 2.3.5 Toevoegen veiling om de vergunning te verlenen.....	8
• 2.3.6 Keuze voor een of meer procedures om de vergunning te verlenen	9
• 2.3.7 Gelijktijdig doorlopen van meerdere procedures.....	10
• 2.3.8 Zekerheid van de bouw van een windpark bij vergunningverlening	11
• 2.3.9 Flexibeler periode tussen vergunningverlening en start exploitatie windpark	12
• 2.3.10 Maximum aantal vergunningaanvragen per bedrijf	12
• 2.3.11 Verlenging maximale vergunningsduur	13
• 2.3.12 Wijzigen kavelbesluiten voorafgaand aan een vergunningsaanvraag.....	13
Hoofdstuk 3. Uitvoering en handhaving	13
Hoofdstuk 4. Bedrijfseffecten	14
Hoofdstuk 5. Consultatie	16
Hoofdstuk 6. Overgangsrecht	16
II. ARTIKELEN	16

I. ALGEMEEN

Hoofdstuk 1. Inleiding

§ 1.1 Eerste tenders op basis van de wet en aankondiging wetsvoorstel

De Wet windenergie op zee (Stb. 2015, nr. 261) is op 1 juli 2015 in werking getreden. Vervolgens is de uitvoering van de afspraken uit het Energieakkoord (Kamerstukken II, 2012/13, 30 196, nr. 202) via de routekaart windenergie op zee (Kamerstukken II, 2014/15, 33 561, nr. 11) ter hand genomen. De kern van de aanpak voor windenergie op zee bestaat uit een sterke regierol van de rijksoverheid bij de locatiekeuze, locatieonderzoeken en vergunningverlening, een gestandaardiseerde netaansluiting door de netbeheerder van het net op zee (TenneT) en het stimuleren van innovatie en concurrentie tussen de ontwikkelaars. Deze aanpak heeft geleid tot drie succesvolle tenders voor windenergie op zee. Bij de eerste en tweede tender onder de SDE+ (subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie) werd er subsidie gevraagd met een relatief laag en dalend SDE+ basisbedrag van 7,27 (Kamerstukken II, 2015/16, 33 561, nr. 31) respectievelijk 5,45 Eurocent per kWh (Kamerstukken II, 2016/17, 33 561, nr. 38). Voor de derde tender zijn eerst regels gepubliceerd voor het vergunningstraject zonder subsidie (Kamerstukken II, 2016/17, 33561, nr. 39). Op 21 december 2017 kon bekend worden gemaakt dat een aantal aanvragen voor een vergunning zonder subsidie is ingediend (Kamerstukken II, 2017/18, 33561, nr. 40). Hiermee werd opnieuw een doorbraak bereikt in de kostenontwikkeling voor windenergie op zee. Indien de aanvragen leiden tot vergunningverlening zal er tenminste 700 MW capaciteit voor hernieuwbare elektriciteit worden gerealiseerd zonder overheidssubsidie. Hierbij wordt alleen nog de netwerkverbinding van TenneT op zee door de overheid bekostigd. Gezien het succes is het wenselijk dat deze aanpak in de toekomst wordt voortgezet, aangepast aan de gewijzigde omstandigheden en rekening houdend met mogelijke toekomstige verdere veranderingen.

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet windenergie op zee voor het ondersteunen van de opgave voor windenergie op zee. Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van de Minister van Economische Zaken van 28 juni 2017 (Kamerstukken II, 2016/17, 33 561, nr. 39). In de brief van 11 december 2017 is de wetgevingsagenda energietransitie aangekondigd (Kamerstukken II, 2017/18, 30 196, nr. 566) waarin dit wetsvoorstel is opgenomen. De energietransitie wordt ondersteund door herziening van de wet- en regelgeving.

§ 1.2 Kern van de Wet windenergie op zee ongewijzigd

De kern van de Wet windenergie op zee blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd. Het blijktens de eerste tenders succesvolle uitgiftestelsel van deze wet omvat een aantal stappen en besluiten die genomen moeten worden voordat nieuwe windparken op zee gebouwd mogen worden. Windparken mogen alleen gebouwd worden op locaties (kavels) die zijn aangewezen in een kavelbesluit. Kavels worden uitsluitend aangewezen binnen een gebied dat op grond van de Waterwet is aangewezen in het nationaal waterplan, de aangewezen windenergiegebieden. In het kavelbesluit wordt bepaald waar en onder welke voorwaarden een windpark gebouwd en geëxploiteerd mag worden. Het kavelbesluit bepaalt niet wie het recht heeft om op die locatie een windpark te bouwen en te exploiteren.

Op het vaststellen van een kavelbesluit volgt de procedure van het verlenen van een vergunning. Alleen de houder van een vergunning heeft het recht om op de locatie van de kavel een windpark te bouwen en te exploiteren.

§ 1.3 Wet ondersteunt de opgave voor windenergie op zee

Met de huidige realisatie van windenergie op zee onder het Energieakkoord zijn en worden tot 2023 belangrijke stappen gezet in de verduurzaming van de Nederlandse energievoorziening. Het uitzicht op vijf tenders heeft de marktpartijen vertrouwen gegeven om te investeren en heeft de

risicoperceptie veranderd. Dat heeft geleid tot een grote kostenreductie van windenergie op zee. Het kabinet wil dit vertrouwen van de markt en het huidige momentum vasthouden en zal de komende twee jaar de overige tenders van het Energieakkoord uitschrijven ter afronding van de routekaart windenergie op zee tot en met 2023 (Kamerstukken II, 2014/15, 33 561, nr. 11).

Het regeerakkoord bevat de opgave om in 2030 door middel van windenergie op zee een extra reductie van de CO₂-uitstoot te realiseren van 4 megaton ten opzichte van het basispad uit de Nationale Energieverkenning 2016. Inclusief deze extra opgave betekent dat een totale omvang van de windparken op zee van circa 11,5 Gigawatt (GW) in 2030. Rekening houdend met de al bestaande windparken (circa 1 GW) en de te realiseren windparken uit de routekaart windenergie op zee tot en met 2023 (circa 3,5 GW), betekent dit dat er tussen 2024 en 2030 windparken bij moeten komen met een gezamenlijk vermogen van circa 7 GW. Dit is in lijn met de Energieagenda uit 2016, waarin voor deze periode uit werd gegaan van een uitrol van circa 1 GW per jaar in de al aangewezen windenergiegebieden verder op zee (Kamerstukken II, 2016/17, 31 510, nr. 6). Het kabinet zal de routekaart windenergie op zee 2030, waarin wordt aangegeven in welke aangewezen windenergiegebieden en in welke volgorde vanaf 2024 tot en met 2030 windparken worden gebouwd, begin 2018 bekend maken. De Wet windenergie op zee dient aangepast te worden om de plannen voor de uitrol van windenergie op zee tot 2030 te kunnen blijven ondersteunen.

§ 1.4 Totstandkoming wetsvoorstel

Mede naar aanleiding van een brief van NWEA van 11 september 2017 is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel tijd gemaakt voor een zorgvuldig consultatieproces. In een aantal sessies is uitvoerig gesproken met de brancheorganisatie van de windsector NWEA en met bedrijven over het uitbreiden en aanpassen van de procedures voor de vergunningverlening. In een brief van 9 november 2017 heeft NWEA haar waardering over dit proces uitgesproken, maar tegelijk ook nogmaals haar zorgen over veilen uitgesproken en op een alternatief systeem gewezen. In het vervolg van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt op de inhoud van deze gesprekken en brieven ingegaan.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de politieke verklaring tussen de Noordzeelanden en de Europese Commissie om de energiesamenwerking op de Noordzee een verdere impuls te geven. Inzet van deze verklaring is onder andere om door beter samen te werken de kosten voor windenergie op zee te verlagen (Kamerstukken II, 2015/16, 21 501-33, nr. 606). Ook met de andere Noordzeelanden is informatie uitgewisseld over mogelijkheden van het omgaan met de situatie dat er mogelijk geen subsidie meer nodig is voor windenergie op zee.

Hoofdstuk 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bestaat uit het vastleggen van de nieuwe bevoegdheidsverdeling, voor de verdere toekomst geschikt maken van de wet voor ook andere energiedragers dan elektriciteit en het uitbreiden en aanpassen van de procedures voor de vergunningverlening op basis van de ervaring met en uitkomsten van de eerste drie tenders. Deze worden achtereenvolgens besproken.

§ 2.1 Vastleggen van nieuwe bevoegdheidsverdeling ministers

Met dit wetsvoorstel worden ook onze ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Infrastructuur en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit genoemd. Met de beëdiging van het Kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 zijn diverse, voor dit wetsvoorstel, relevante taken en verantwoordelijkheden bij andere en/of nieuwe ministeries ingedeeld, dan dat in het voorgaande kabinet het geval was. De nieuwe verdeling volgt uit het Besluit departementale herindeling ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke ordening, Omgevingswet en Kadaster (Staatscourant 2017 nr. 62725) en het Besluit instelling ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Staatscourant 2017 nr. 62723). Het Besluit van 26 oktober 2017 nr. 2017001803, houdende naamswijziging van het ministerie van Economische Zaken (Staatscourant 2017 nr. 62722), zal in een apart wetsvoorstel verwerkt worden. Omdat deze aanpassingen lopende de

voorbereiding van dit wetsvoorstel plaatsvonden, is er voor gekozen deze departementale en portefeuille herindeling hierin mee te nemen.

§ 2.2 Andere energiedragers dan elektriciteit

Volgens de nationale energieverkenning 2017 (Kamerstukken II, 2017/18, 30 196, nr. 559) is het elektriciteitsverbruik in eindverbruiksectoren bij het voorgenomen beleid tot 2030 vrijwel net zo hoog als in 2015. De efficiëntieverbetering compenseert naar verwachting het toegenomen apparatengebruik en het toenemende elektriciteitsverbruik in verkeer en vervoer. Volgens dezelfde nationale energieverkenning 2017 leidt de aangekondigde verdere uitrol van windenergie op zee in de periode 2023-2030 en het doorgroeien van de bijdrage van zonnestroom tot een sterke groei van het aandeel hernieuwbare elektriciteit in de nationale elektriciteitsproductie. In 2025 zal dit aandeel zijn gestegen tot ongeveer de helft, in 2030 tot ongeveer twee derde.

Indien windenergie op land en op zee samen met zonnestroom in een dergelijk groot aandeel van de totale elektriciteitsbehoefte van Nederland voorzien, en dit ook in buurlanden zoals het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken het geval is, kan mogelijk de behoefte ontstaan om de windenergie in de toekomst om te zetten in andere energiedragers dan elektriciteit zoals bijvoorbeeld waterstof of ammoniak. Andere energiedragers zijn mogelijk goedkoper op grote schaal op te slaan dan elektriciteit of kunnen mogelijk beter ingezet worden voor andere functies dan kracht en licht, zoals in het verkeer en vervoer, voor hoge temperatuur in de industrie of voor lage temperatuurverwarming in de gebouwde omgeving.

Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Wet windenergie op zee gereed te maken om de elektriciteit opgewekt met windenergie op zee rechtstreeks in te zetten in de industrie of op land om te zetten in andere energiedragers, zonder aansluiting op een net op zee of op het hoogspanningsnet op land. Ook wordt voorgesteld de wet geschikt te maken voor het omgaan met de situatie dat al op zee windenergie wordt omgezet in andere energiedragers dan elektriciteit. Tot slot wordt voorgesteld het vervoeren van de energie uit wind naar de kust of elders middels een pijpleiding of zelfs schepen in aanvulling op elektriciteitskabels die nu gebruikt worden.

De conclusie is dat het systeem van de Wet windenergie op zee met het aanwijzen van de gebieden en de kavelbesluiten ook geschikt is om met bovenstaande toepassingen om te gaan. Wel vergen bovenstaande toepassingen enkele aanpassingen van definities in artikel 1 en enkele aanpassingen in artikel 3. Deze worden verder bij de artikelsgewijze toelichting beschreven. Met deze aanpassingen blijft de Wet windenergie op zee de energietransitie ook in de toekomst faciliteren.

§ 2.3 Het uitbreiden en aanpassen van de procedures voor de vergunningverlening

De trend zoals beschreven in paragraaf 1.1 van steeds minder subsidie naar geen subsidie voor windenergie op zee is een wenselijke. Met minder of geen subsidie vraagt windenergie op zee minder of geen middelen meer volgens de Wet opslag duurzame energie als opslag op de elektriciteits- en gasrekening, met uitzondering van de middelen die nodig zijn voor het net op zee. De invloed van windenergie op zee op de energierekening wordt daarmee beperkt. Daarnaast gaat windenergie op zee zonder subsidie ook volledig meedoen op de elektriciteitsmarkt. De inzet van windenergie op zee wordt dan volledig door de markt gedreven, wat verdere innovatie zal stimuleren. Anderzijds brengt het volledig aan marktprijzen blootstellen van windenergie op zee ook onzekerheid met zich mee, wat kan leiden tot hogere kapitaalslasten en een hogere kans op niet realiseren van het windpark. In de volgende paragrafen wordt beschreven op welke wijze de procedures voor de vergunningverlening worden uitgebreid en aangepast om met de situatie van minder of geen subsidie om te gaan. In de paragrafen daarna wordt een aantal verbeteringen beschreven die voor meerdere procedures gelden.

2.3.1 De procedure met subsidie blijft in de wet

De Wet windenergie op zee voorziet thans onder andere in een procedure met subsidie. In deze procedure valt de vergunningverlening samen met de procedure voor de subsidieverlening, en worden beiden verstrekt aan de aanvrager die de minste subsidie vraagt. Dit wetsvoorstel behoudt

deze procedure. Indien op voorhand duidelijk is dat subsidie nodig is voor realisatie van het windpark kan, net als in de eerste twee tenders op basis van de Regeling windenergie op zee 2015 respectievelijk de Regeling windenergie op zee 2016, alleen voor deze procedure worden gekozen. De mogelijkheid tot het verlenen van subsidies blijft dus bestaan.

Zo lang subsidie nodig is voor windenergie op zee stelt de overheid conform de afspraken uit het energieakkoord subsidie beschikbaar. In het energieakkoord zijn afspraken gemaakt over de kosten voor windenergie op zee. Deze afspraken zijn voor de in het energieakkoord afgesproken tenders voor windenergie op zee in de periode tot en met 2019 vertaald naar maximale basisbedragen in de subsidieregeling SDE+ (Kamerstukken II, 2014/15, 33 561, nr. 15). Hiermee was op voorhand duidelijk tot welke maximale subsidie de overheid voor deze tenders bereid was.

Onbekend is wanneer er geen subsidie meer nodig is. De omstandigheden kunnen ook in de loop van de tijd veranderen. Dit komt onder andere doordat de windenergiegebieden op zee onderling kostprijsbepalende verschillen kennen met betrekking tot afstanden tot de havens, waterdiepten, bodemcondities en windsnelheden. Ook kunnen de voorwaarden waaronder het windpark gerealiseerd mag worden per kavel verschillen. Tevens veranderen de marktomstandigheden in de loop van de tijd, zoals elektriciteitsprijzen, staalprijzen en de rente. Tot slot kan door verandering in vraag en aanbod de prijs van onderdelen zoals kabels, fundaties, turbines en installatieschepen wijzigen. Daarnaast blijft de innovatie ook doorgaan, onder andere richting nog steeds grotere turbines. Het moment waarop het windpark gebouwd kan of moet worden is daarmee ook een belangrijke factor.

De tenders voor windenergie op zee verschillen hiermee allemaal enigszins qua timing en omstandigheden. Daarom zal per tender beoordeeld moeten worden of op grond van de hierboven genoemde omstandigheden de procedure met subsidie toegepast moet worden.

Wanneer de situatie zich voordoet dat er geen subsidie nodig is, is het belangrijk dat er een adequaat instrumentarium voorhanden is om met die situatie om te gaan. Bij de derde tender is met de Regeling vergunningverlening windenergie op zee kavels I en II Hollandse Kust (zuid) voor het eerst ervaring opgedaan met de procedure zonder subsidie uit de Wet windenergie op zee. De procedure zonder subsidie is in de wet alleen vormgegeven als een vergelijkende toets, waarbij de vergunningsaanvragen op basis van in de wet opgenomen criteria worden gerangschikt. Uit de eerste ervaring is gebleken dat de procedure zonder subsidie op een aantal punten kan worden verbeterd.

Het is aan de ondernemers om in te schatten of een windpark zonder subsidie kan worden gebouwd. Het is aan de wetgever om de juiste randvoorwaarden te scheppen en zekerheden in te bouwen dat de parken er ook daadwerkelijk komen.

2.3.2 De mogelijkheden om met dalende of geen subsidie om te gaan

Als er in onderlinge concurrentie meer dan één marktpartij bereid is een windpark zonder subsidie te realiseren, ontstaat de vraag hoe te bepalen aan wie de vergunning voor het windpark wordt verleend.

Er zijn verschillende manieren om hiermee om te gaan. Allereerst kunnen de kosten voor windenergie op zee verhoogd worden, door de voorbereidingskosten in rekening te brengen of door ook de aansluiting op het hoogspanningsnet op land onderdeel van het windpark te maken. Dit is echter geen structurele oplossing als de kosten nog verder dalen. Bovendien brengt het door TenneT laten aanleggen van een net op zee veel efficiëntie door standaardisatie. Ook op land ontstaat ruimtelijke efficiëntie, omdat TenneT meerdere netten op zee in één keer via één tracé kan aansluiten en de afweging kan maken tussen het uitbreiden van het hoogspanningsnet op land of het dieper landinwaarts aansluiten van het net op zee. Tot slot is er een belangrijk tijdsvoordeel. Doordat TenneT parallel aan de totstandkoming van het kavelbesluit het net op zee kan voorbereiden en de vergunningprocedures daarvoor doorlopen, kan het windpark binnen drie tot vijf jaar na vergunningverlening gerealiseerd zijn. Als de procedures voor de aansluiting op het hoogspanningsnet op land pas kunnen beginnen na vergunningverlening, dus lang na de

totstandkoming van de kavelbesluiten, is er een veel langere periode nodig om het windpark te realiseren. Dit brengt extra risico's en daarmee kosten met zich mee en is ook om die reden onwenselijk. Het verhogen van de kosten is daarmee geen oplossing.

Een tweede mogelijkheid is om de situatie waarin geen subsidie nodig is te voorkomen. Als er altijd een subsidiebeschikking wordt afgegeven, kan volstaan worden met alleen de procedure met subsidie zoals beschreven in paragraaf 2.3.1. Dan wordt de vergunning verstrekt aan degene die ook de subsidiebeschikking krijgt. In de gesprekken zoals beschreven in paragraaf 1.4 en een brief van 9 november 2017 heeft NWEA gevraagd om ook de optie van 'contract for difference', zoals toegepast in het Verenigd Koninkrijk, als tijdelijk overgangssysteem voorafgaand aan de stap naar veilen. Voor de procedure met subsidie wordt nu gebruikt gemaakt van de SDE+. 'Contract for difference' voorziet in zowel betalingen aan als ontvangsten van de exploitant, afhankelijk van de elektriciteitsprijs ten opzichte van de kostprijs. Het huidige systeem van subsidies (SDE+) voorziet alleen in betalingen aan de exploitant.

Een 'contract for difference' lijkt daarmee op de SDE+, met als belangrijkste verschil dat wanneer de marktprijs voor elektriciteit uit windenergie boven de geboden prijs uitkomt, de producent bij een 'contract for difference' het verschil aan de overheid betaalt en bij de SDE+ het verwachte verschil mag houden. In het laatste geval bij de SDE+ kan hij het verwachte verschil dat hij mag houden ook inzetten om zijn kansen op het verkrijgen van de vergunning te vergroten door minder of geen subsidie te vragen.

Met de aanvragen voor de derde tender op grond van de Regeling vergunningverlening windenergie op zee kavels I en II Hollandse Kust (zuid) laten zien (Kamerstukken II, 2017/18, 33561, nr. 40) hebben een aantal gerenommeerde energiebedrijven aangegeven het windpark zonder subsidie te kunnen realiseren, waarbij ze voor de inkomsten volledig afhankelijk zijn van de inkomsten uit de verkoop van elektriciteit. Met deze regeling is feitelijk 'contract for difference' al overgeslagen.

Het belangrijkste nadeel van 'contract for difference' is dat het de subsidieverplichting overheid-exploitant gedurende de exploitatie in stand houdt. Er komt geen moment, zoals nu wel in Nederland het geval is, dat bedrijven zullen aangeven dat ze de duurzame energie ook wel zonder subsidie of garantie van de Staat op inkomsten, kunnen realiseren. Windparken op zee zullen dan nooit helemaal loskomen van subsidie of garantie van de Staat op inkomsten en worden daardoor nooit een volledig onderdeel van de elektriciteitsmarkt. Bij de SDE+ is dit wel het geval, omdat bedrijven de marktprijs mogen houden. Als marktpartijen inschatten dat de marktprijs voor elektriciteit uit windenergie voldoende is, zullen zij de projecten ook zonder subsidie realiseren.

Tot slot vergt invoeren van 'contract for difference' als tijdelijk systeem een apart tweede complex wetstraject, met fundamentele bezwaar door de vermenging van subsidiekader en heffingenkader in één instrument. Een 'contract for difference' in plaats van of naast een SDE+ is daarmee een zeer ingrijpende systeemwijziging. De overheid betaalt dan niet alleen subsidies, maar moet ook inkomsten kunnen innen indien de marktprijs voor elektriciteit uit windenergie gemiddeld boven de geboden prijs komt. Dit laatste is een heffing of belasting en het kunnen opleggen van een belasting vergt een ander juridisch kader dan de huidige SDE+ op basis van de Kaderwet EZ-subsidies. In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland een gescheiden stelsel van enerzijds subsidies op basis van de Algemene wet bestuursrecht en uitgewerkt in sectorale wetgeving en anderzijds belastingen op basis van de Grondwet en uitgewerkt in diverse belastingwetten. Bovendien zou de systeemwijziging dan, al dan niet op termijn of tijdelijk, ook voor vergelijkbare duurzame en kapitaalintensieve opties moeten gaan gelden die bijna zonder subsidie kunnen zoals bijvoorbeeld windenergie op land, fotovoltaïsche elektriciteit uit de zon of geothermie. Dit brengt ook onzekerheid voor deze opties. Om deze redenen is ook de tweede mogelijkheid, het voorkomen van geen subsidie, geen wenselijke oplossing om te bepalen aan wie de vergunning voor het windpark wordt verleend. Dit wetsvoorstel betreft alleen het toevoegen van veilen als optie om de vergunning voor een windpark op zee te verlenen. Indien er ondanks de genoemde bezwaren voor gekozen zou worden om het subsidie systeem (in dit geval de SDE+) te vervangen door 'contract for difference' past dit niettemin nog steeds binnen de kaders van de Wet windenergie op zee.

De derde en vierde mogelijkheid zijn de vergelijkende toets en het toevoegen van een additionele biedingsmogelijkheid. In de reeds in wet opgenomen procedure zonder subsidie wordt op basis van kwalitatieve criteria met een vergelijkende toets bepaald welke aanvrager de vergunning wordt verleend. Het toevoegen van een additionele biedingsmogelijkheid is een veiling van de vergunning. Windenergie op zee wordt daarmee een volledig onderdeel van de Noordwest Europese elektriciteitsmarkt. Dit stimuleert de innovatie zowel aan de milieu- en kostenkant, maar ook aan de opbrengstenkant. Mocht de marktsituatie nog geen subsidieloze uitrol mogelijk maken, dan is er nog het vangnet van de SDE+ subsidie. Bij vervanging van de SDE+ door 'contract for difference' worden veilen en de vergelijkende toets overbodig.

Deze derde en vierde mogelijkheid komen overeen met het kabinetsstandpunt "Veilen en andere allocatiemechanismen" zoals opgesteld in het kader van Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. Dit kabinetsstandpunt is een uniform afwegingskader dat nog steeds een belangrijke bijdrage levert aan een weloverwogen keuze voor en een succesvolle toepassing van het verdelen van schaarse rechten. Dit kabinetsstandpunt is sindsdien niet herzien en is nog steeds het kabinetsstandpunt waarop bijvoorbeeld de huidige veilingen in de telecomsector worden gebaseerd. Ook hierin zijn de twee belangrijkste verdelingsmethoden de vergelijkende toets en de veiling (Kamerstukken II, 2001/02, 24 036, nr. 254).

2.3.3 Extra kavels voor windenergie op zee bij weinig tot geen subsidie

Bij de totstandkoming van de Wet windenergie op zee, was de gedachte dat windparken op zee de komende jaren zonder subsidie niet gerealiseerd zouden worden (Kamerstukken II, 2014/15, 34 058, nr. 3). Daarmee was de beschikbaarheid van subsidie bepalend voor het tempo van de groei van windenergie op zee. Nu de subsidieloze windparken op zee niet langer uitgesloten kunnen worden, is de kans aanwezig dat de marktvrage het tempo van de groei van windenergie op zee gaat bepalen in plaats van de beschikbaarheid van subsidie. In lijn met de geschetste ontwikkeling uit paragraaf 1.1 is het voorstelbaar dat er in de toekomst zonder vooruitzicht op subsidie op verzoek van marktpartijen kavels voor windparken op zee worden voorbereid door de overheid. Tegelijkertijd leidt de schaa sprong van windenergie op zee ertoe dat de belangenafweging complexer wordt. Het systeem uit de wet met eerst het aanwijzen van windenergiegebieden in het nationaal waterplan en daarna de kavelbesluiten kan ook in de toekomst de opgave voor windenergie op zee blijven faciliteren.

Het rijk is vanaf één kilometer uit de kust het enige bevoegde gezag en daarmee verantwoordelijk voor het Noordzeebeleid. De Noordzee is een intensief gebruikte zee, met veel gebruiksfuncties en bijbehorende doelen en herbergt daarnaast natuurwaarden. Binnen de internationale en Europese kaders (o.a. Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en gemeenschappelijk visserijbeleid) vinden er op zee vele economisch activiteiten plaats die ruimte innemen en/of milieueffecten hebben, zoals olie- en gaswinning, zeescheepvaart (inclusief ruimte die nodig is voor verkeersscheidingsstelsels, clearways en ankergebieden), visserij, zand- en schelpenwinning, baggerspeci estort, aanleg van kabels en (pijp-)leidingen en opwekking van duurzame energie. Ook zijn er oefengebieden voor defensie. Bij het aanwijzen van windenergiegebieden in het nationaal waterplan en het nemen van de kavelbesluiten kunnen deze belangen ook in de toekomst afgewogen worden.

De ruimte die beschikbaar is voor kavels voor windenergie op zee op het Nederlands deel van de Noordzee is dus beperkt. Ook moet windenergie op zee als een van activiteiten binnen internationale en Europese kaders blijven. De uitbreiding van het net op zee kan, mede als gevolg van de eventueel benodigde uitbreiding van het net op land, de nodige tijd vergen. Zolang een net op zee nodig is om de opgewekte elektriciteit van zee naar land te brengen is het niet zinvol kavels voor windenergie op zee sneller uit te geven dan dat de uitbreiding van het net op zee gerealiseerd kan worden.

Met dit wetsvoorstel wordt de vergelijkende toets verbeterd en wordt de procedure om de vergunning te verlenen uitgebreid met de mogelijkheid van veilen. Bij een succesvolle vergelijkende toets of veiling, zal getracht worden om binnen de beperkte ruimte en internationale en Europese kaders en indien van toepassing de mogelijkheden die het net op land biedt, zo snel mogelijk extra kavels voor windenergie op zee aan de markt beschikbaar te stellen.

2.3.4 Verbeteren vergelijkende toets om de vergunning te verlenen

De uitwerking van de in de vigerende wet vastgelegde procedure zonder subsidie (operationalisering van de toetsingscriteria en vaststelling wegingsfactoren) voor de derde tender in de Regeling vergunningverlening windenergie op zee kavels I en II Hollandse Kust (zuid) heeft geleid tot een aantal verbeterpunten.

Het wetsvoorstel voorziet in het opnemen van een aantal vaste en altijd geldende criteria in de wet. De in het voorstel opgenomen rangschikkingscriteria betreffen de zekerheid van realisatie van het windpark en de bijdrage van het windpark aan de energievoorziening. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden om bij ministeriële regeling rangschikkingscriteria uit te werken en toe te voegen die bijvoorbeeld locatie specifiek zijn of die vanuit extra maatschappelijke overwegingen met betrekking tot innovatie op dat moment eenmalig een rol spelen. De toe te voegen rangschikkingscriteria zouden bijvoorbeeld criteria kunnen zijn op het gebied van natuur, aquacultuur, visserij, veiligheid of scheepvaart. Een natuur-inclusief ontwerp van een windpark dat natuur proactief bevordert of een ontwerp dat meer mogelijkheden biedt voor de scheepvaart zou dan hoger gerangschikt kunnen worden. Of toevoeging van een dergelijke criterium zinvol is, kan op deze wijze per windpark bezien worden.

Een tweede verbeterpunt is het opnemen van de mogelijkheid van een financieel bod bij de vergelijkende toets. In de huidige wet is het niet mogelijk de rangorde bij een vergelijkende toets mede te bepalen aan de hand van een financieel bod op de vergunning. Hiermee ontstaat dan de mogelijkheid van een combinatie van een vergelijkende toets en een veiling. De inhoudelijke toezeggingen uit de vergelijkende toets kunnen dan in combinatie met het financiële bod tezamen de rangschikking bepalen. Gedacht kan worden aan een combinatie van een financieel bod met het stimuleren van natuurwaarden en/of daarmee samenhangende waterbouwkundige innovaties.

2.3.5 Toevoegen veiling om de vergunning te verlenen

Gezien de afspraken uit het energieakkoord van 2013 en de daarin afgesproken eerste tender in 2015 op basis van een nieuw wettelijk kader, is bij de totstandkoming van de Wet windenergie op zee veel aandacht besteed aan de procedure met subsidie. De discussie ging vooral over de vraag of de afgesproken kostendaling van 40% ten opzichte van 2014 wel haalbaar was en nog helemaal niet over windenergie op zee zonder subsidie. Om die reden is toen geen aandacht besteed aan het kabinetsstandpunt "Veilen en andere allocatiemechanismen" zoals genoemd in paragraaf 2.3.2 en veilen als optie om de vergunning te verlenen niet direct opgenomen in de wet.

Met veilen door de overheid is met name in de telecomsector veel ervaring op gedaan. Dat betrof het veilen van etherfrequenties. Van deze ervaring is gebruik gemaakt bij het vormgeven van het veilingonderdeel in het wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel zijn bepalingen uit de Telecommunicatiewet passend gemaakt voor windenergie op zee. Er zijn diverse manieren van veilen. Van belang voor een keuze voor de manier van veilen is de beoogde doelstelling van de veiling. Bij een keus voor het doel van de veiling voor een economisch efficiënte verdeling van de beschikbare kavels voor windenergie op zee wordt de vergunning verleend aan de partij die er de meeste economische waarde mee kan creëren. Bij de keuze voor een veiling is een belangrijke keus of de veiling één of meerdere rondes beslaat. Per tender zullen er waarschijnlijk één of twee vergunningen zijn. Net als voor de telecomveilingen is een extern onderzoek uitgezet om te adviseren over de beste veilingmethode. Hierbij wordt ook een vergelijking gemaakt met, en aansluiting gezocht bij, de wijze waarop in het geval van de procedure met subsidie de vergunning wordt verleend.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de wijze waarop een bod in een veiling wordt uitgebracht en het tijdstip van betalen nader te kunnen bepalen in de ministeriële regeling. In de regel zal het bedrag binnen twee weken na vergunningverlening moeten worden betaald. Niet uitgesloten is dat toch besloten wordt dat (een deel van de) betaling later of in jaarlijkse termijnen voldaan kan worden, om zo de financieringslasten te beperken. Later kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het moment dat het windpark de eerste stroom produceert en het windpark inkomsten genereert. Bij het besluit om later of in termijnen te kunnen betalen worden de voordelen van mogelijk hogere inkomsten, afgewogen tegen de zekerheid dat het bedrag daadwerkelijk wordt betaald en de administratieve lasten die gepaard gaan met de zekerstelling van de latere of

jaarlijkse betaling. De laatste betaling zal uiterlijk enkele jaren na ingebruikneming van het windpark plaatsvinden.

Het bod zal in de regel bestaan uit een vast bedrag of eventueel een in jaarlijkse termijnen of op een later moment te betalen vast bedrag. Ook bij andere veilingen (telecomfrequenties, concessies voor tankstations) wordt doorgaans gekozen voor een vast bedrag dat onafhankelijk is van de prestatie van de vergunninghouder. Koppeling aan bijvoorbeeld de hoeveelheid geproduceerde elektriciteit of aan andere aan de prestatie van het windpark gekoppelde eenheden is ongewenst, omdat het bod bij bijvoorbeeld een vast bedrag per kWh invloed kan hebben op de bedrijfsvoering van het windpark en kan leiden tot strategisch gedrag. De inzet van windenergie op zee wordt dan niet volledig door de markt gedreven, maar ook deels door de betaling aan de overheid. Een vast bedrag maakt de bepaling van de winnaar van de tender bovendien ook eenduidig. De hoogte van het bedrag is daarmee onafhankelijk van de toekomstige prestatie van de winnaar. Er kan geen discussie ontstaan welk bod het hoogste is.

Windenergie op zee heeft als voordeel dat er een aparte wet voor is en er geen sprake is van grondposities. Om deze reden kan de optie van veilen relatief eenvoudig en snel voor alleen windenergie op zee in deze specifieke wet toegevoegd worden als manier om de vergunning te verlenen, zonder consequenties op andere vormen van duurzame energie.

De combinatie van de huidige SDE+ samen met een veiling maakt ook een geleidelijke overgang mogelijk. Zolang de marktprijs voor elektriciteit uit windenergie nog te onzeker is voor een investeringsbeslissing in een windpark op zee, zal de uitkomst zijn dat er nog geen bereidheid is om via de veiling te betalen voor de vergunning. Logisch gevolg is dat er nog gevraagd zal worden om een SDE+-beschikking met naar verwachting een steeds lager basisbedrag.

Bij een steeds lager basisbedrag komt de blootstelling aan de elektriciteitsprijs steeds eerder in beeld. In december 2016 stelde de toenmalige minister van Economische Zaken dat bij de toen geldende prognose van de elektriciteitsprijs, zoals die is opgesteld voor de Nationale Energieverkenning 2016, de windparken deels subsidievrij zullen produceren. Mocht deze prognose werkelijkheid worden, dan is slechts voor de eerste helft van de subsidieperiode van 15 jaar subsidie nodig. Daarna produceren de windparken zonder subsidie (Kamerstukken II, 2015/16, 33 561, nr. 38). Hiermee zitten we met lage basisbedragen in de SDE+ al deels in de overgangssituatie.

Bij een veiling valt de zekerheid weg van de SDE+, die de inkomsten bij elektriciteitsproductie gedurende de eerste periode min of meer garandeert. Volgens NWEA is de markt daar nog niet klaar voor. Er verdwijnt als het ware een vangnet voor het geval de inkomsten uit de verkoop van elektriciteit gedurende het eerste deel van de looptijd van het project onvoldoende is om een redelijk rendement te verwezenlijken. Alleen partijen die met deze onzekerheid om kunnen en wensen te gaan, zullen met elkaar voor de vergunning concurreren. Dit kan van geval tot geval verschillen. De overheid kan in de wijze van de uitvoering van de veiling trachten deze onzekerheid over de waarde van de vergunning zo klein mogelijk te maken.

2.3.6 Keuze voor een of meer procedures om de vergunning te verlenen

Nu voorgesteld wordt meer procedures aan de wet toe te voegen om de vergunning te verlenen, ontstaat een veelzijdig en toekomstbestendig instrumentarium. In deze paragraaf wordt toegelicht welke afwegingen een rol spelen als de Minister van Economische Zaken en Klimaat een keuze voor een of meer van deze procedures maakt.

Het kabinet heeft eerder als standpunt ingenomen dat wanneer de publieke belangen worden geborgd, een bepaalde vorm van een veiling vaak de beste resultaten oplevert (Kamerstukken II, 2001/02, 24 036, nr. 254). Dit is ook nog steeds de basis de veilingen in de telecomsector. Een veiling levert de economisch meest efficiënte verlening van de vergunning op. Ook sluit een veiling goed aan bij de huidige procedure met subsidie. Bij de eerste twee tenders voor de windparken in windenergiegebied Borssele op basis van de Regeling windenergie op zee 2015 en de Regeling

windenergie op zee 2016 was de het tenderbedrag en daarmee de maximale subsidie het enige criterium voor het verkrijgen van de subsidiebeschikking en daarmee de vergunning. Bij een veiling zou precies hetzelfde gelden, waarbij de prijs het enige criterium is in de vorm van een 'negatieve subsidie' ofwel een aan de overheid te betalen in plaats van een van de overheid te ontvangen bedrag. Tijdens de veiling worden de biedingen objectief beoordeeld. Vooraf ligt vast hoe de score van een bod zal worden bepaald.

Voor bijvoorbeeld het net op zee, de voorbereiding van de kavelbesluiten, de onderzoeken naar de windsnelheid en zeebodem en/of extra handhaving of radars in verband met de scheepvaartveiligheid in en rond de windparken maakt de overheid (subsidie)kosten. Via een veiling betaalt de marktpartij een deel van de gemaakte kosten aan de overheid.

Bij een vergelijkende toets vindt een rangschikking plaats op andere rangschikkingscriteria dan alleen de laagste maximale subsidie of het financiële bod. Bij de vergelijkende toets is het mogelijk om het plan van degene die het beste aan de gestelde beleidsdoelen voldoet, vast te leggen in de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden. De vergelijkende toets kan worden ingezet om andere beleidsdoelen na te streven (bijvoorbeeld op het gebied van natuurontwikkeling) en wanneer de overheid marktpartijen wil stimuleren hier vanuit hun eigen expertise daar invulling aan te geven. Gegeneerde voorstellen in het plan zullen vervolgens moeten worden opgenomen als vergunningsvoorschrift. Daarop wordt achteraf ook gehandhaafd. Alternatief is om doelvoorschriften eerder in het proces in de kavelbesluiten vast te leggen, zodat zeker is dat ongeacht aan wie de vergunning wordt verleend, het doel gehaald wordt. Aandachtspunten bij een vergelijkende toets zijn het inrichten van een goede procedure en het vaststellen van objectieve criteria op basis waarvan een onderscheid tussen de vergunningaanvragen gemaakt kan worden. Bij het gebruik van criteria die onvoldoende onderscheidend zijn, kan het voorkomen dat aanvragers daarvoor een zelfde aantal punten halen en er eveneens geen onderscheid gemaakt kan worden tussen de plannen als onderdeel van de aanvragen. Met een vergelijkende toets bestaat de kans dat de juridische houdbaarheid, transparantie en lage uitvoeringslasten van de vergunningverlening moeilijker gerealiseerd worden, waardoor het risico bestaat dat de vergunningverlening meer tijd neemt. Inherent aan een vergelijkende toets is dat vooraf niet geheel duidelijk is hoe de rangschikking op een criterium wordt bepaald. Vaak wordt een beoordelingscommissie ingezet om de rangschikking te maken.

In paragraaf 2.3.1 is al aangegeven dat indien op voorhand duidelijk is dat subsidie nodig is voor realisatie van het windpark, alleen voor de procedure met subsidie wordt gekozen.

Per een of twee kavels zal de minister van Economische Zaken en Klimaat, net als bij de subsidieregeling na overleg met de minister van Financiën, in een ministeriële regeling op basis van bovenstaande afwegingen en een keuze voor een of meer procedures maken.

2.3.7 Gelijktijdig doorlopen van meerdere procedures

De huidige wet veronderstelt dat vooraf bekend is of subsidie nodig is om een windpark te realiseren. Dit is echter niet altijd op voorhand duidelijk. Er kan naar eerdere tenders in binnen- en buitenland worden gekeken, maar dit geeft zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 geen volledige zekerheid over de uitkomst van een nieuwe tender. Daarnaast zijn er tussen landen door de verschillen in de regelgeving nog meer verschillen zoals, de toegang tot het net, en bijvoorbeeld de verschillen in de subsidieregelingen of de consequenties bij niet realiseren. Hierdoor zijn individuele tenderuitslagen niet rechtstreeks te vergelijken en kunnen ontwikkelingen niet altijd een-op-een doorgetrokken worden. Dit maakt dat niet altijd op voorhand duidelijk is of er wel of geen subsidie nodig is en er – ook bij een algehele trend van kostenverlagingen – een kortere of langere periode kan zijn waarbij er zowel windparken met als zonder subsidie worden gebouwd. Bij de derde tender had dit tot gevolg dat er twee rondes na elkaar voorzien waren. Eerst vergunningverlening zonder subsidie en als dat niet tot vergunningverlening zou leiden, zou alsnog een ronde volgens de procedure met subsidie worden geopend. Het wetsvoorstel voorziet erin meerdere procedures voor vergunningverlening tegelijk toe te kunnen passen en te bepalen in welke volgorde de behandeling van aanvragen plaatsvindt.

Om zonder vertraging toch de meest aangewezen procedure te kunnen volgen en de meest efficiënte uitkomst te krijgen wordt voorgesteld om meerdere procedures tegelijk te kunnen voeren. De procedure van een veiling en de procedure van subsidieverlening zouden bijvoorbeeld tegelijk toegepast kunnen worden. Hierbij moet een aanvrager kiezen om of een bedrag te bieden in de veiling of om aan te geven voor welk basisbedrag aan SDE+-subsidie hij bereid is het windpark te realiseren. In andere woorden, als de aanvrager subsidie vraagt, mag hij niet tegelijk meebieden in de veiling. Als hij geen subsidie aanvraagt, mag hij wel meebieden in de veiling. Eerst worden dan de aanvragen met een bod in de procedure van een veiling in behandeling genomen. Pas als de aanvragen met een bod in de procedure van een veiling niet tot vergunningverlening leiden, worden de aanvragen in de procedure met subsidie in behandeling genomen. Zo kan in één tender eerst nagegaan worden of het windpark zonder subsidie gerealiseerd kan worden en, als dat niet het geval is, direct tot subsidieverlening en vergunningverlening worden overgegaan. Indien voor alle kavels een of meer aanvragen aan de vereisten van de procedure van een veiling voldoen, worden de aanvragen voor de procedure met subsidie afgewezen. Op een vergelijkbare manier kan de procedure van een vergelijkende toets en de procedure van subsidieverlening tegelijk toegepast worden.

Dit sluit ook aan bij het feit dat de aanvragen in de procedure met subsidie en een veiling in bepaalde opzichten een doorlopend spectrum van biedingen vormen met negatieve betalingen (en dus subsidieaanvragen) en positieve betalingen.

Als alleen de procedure van een veiling gevolgd wordt en deze niet tot vergunningverlening leidt, kan deze procedure na een of twee jaar opnieuw gevolgd worden. Dit zou een of enkele keren kunnen gedurende maximaal de periode totdat het kavelbesluit wordt ingetrokken op grond van artikel 11.

2.3.8 Zekerheid van de bouw van een windpark bij vergunningverlening

In de inleiding van paragraaf 2.3 is al aangegeven dat het volledig aan de markt blootstellen van windenergie op zee ook het risico's met zich meebrengt van een hogere kans op het niet realiseren van het windpark. In de vergelijkende toets is de zekerheid van realisatie van het windpark om die reden een vast en altijd geldend criterium.

Uit de gesprekken met de windsector zoals beschreven in paragraaf 1.4 kwam dit ook naar voren. Een deel van de windsector is huiverig voor de stap van de huidige SDE+ naar een veiling. Met de SDE+ zijn de inkomsten de eerste vijftien jaar min of meer verzekerd, doordat de overheid het verschil tussen de marktprijs van elektriciteit uit windenergie en het in de subsidietender geboden basisbedrag vergoedt. Bij een veiling zijn de inkomsten van een windpark volledig afhankelijk van de inkomsten uit de verkoop van stroom. Vanwege het risico op een lagere stroomprijs dan ingeschat, neemt de zekerheid van realisatie van het windpark af.

In de procedure met subsidie is in de subsidieverlening voorzien dat de subsidie wordt verstrekt onder een opschortende voorwaarde dat een waarborgsom of bankgarantie wordt verstrekt. Indien dit niet tijdig gebeurt, wordt de subsidie en daarmee ook de vergunning verleend aan de eerstvolgende aanvraag in de rangschikking. Bij de tenders in 2015 en 2016 ging het bij de subsidie om een waarborgsom of bankgarantie gedurende het eerste jaar na het afgeven van de subsidiebeschikking. Indien niet binnen een jaar een tweede hogere bankgarantie werd verstrekt voor jaar twee tot en met vijf, werd de eerste bankgarantie verbeurd en anders teruggegeven of gestuurd. De tweede waarborgsom of bankgarantie wordt teruggegeven of gestuurd op het moment dat de eerste elektriciteit door het windpark wordt geleverd. De tweede waarborgsom of bankgarantie werd verbeurd indien het windpark niet binnen vijf jaar elektriciteit levert. De opschortende voorwaarde bij de subsidie is noodzakelijk om zeker te stellen dat het windpark daadwerkelijk en tijdig gerealiseerd wordt en om niet-serieuze biedingen te voorkomen.

Zonder het verbeuren van de waarborgsom of bankgarantie zijn er geen consequenties verbonden aan het niet realiseren van het windpark, behalve dat dan de vergunning kan worden ingetrokken. Zonder de waarborgsom of bankgarantie zou een vergunning voor een windpark op zee een gratis optie zijn om een windpark al dan niet te bouwen. Dit terwijl er wel vertraging optreedt in het proces van totstandkoming van het windpark, omdat de besluitvorming over de toewijzing van de

betrokken kavel wordt vertraagd. Bovendien zou het tot de situatie kunnen leiden dat netten op zee worden voorbereid, terwijl deze uiteindelijk niet gerealiseerd worden of maar deels benut. Tot slot is het onwenselijk om onnodige claims op de ruimte op de Noordzee te leggen. Het wetsvoorstel voorziet er daarom ook in dat voortaan ook in de procedures zonder subsidie een waarborgsom of bankgarantie moet worden gesteld die verbeurd kan worden.

In het geval van een veiling of een vergelijkende toets met financieel bod wordt het betaalde bedrag niet in mindering gebracht op de waarborgsom of bankgarantie. De winnaar betaalt dus enerzijds het bod en geeft daarnaast de vooraf vastgestelde waarborgsom of bankgarantie af. Dit voorkomt dat in het geval het bod hoger zou zijn dan de waarborgsom of bankgarantie, de vergunninghouder mogelijk een prikkel heeft om risicoloos een deel van zijn bod terug te ontvangen door het windpark niet te realiseren. Ook is het bod gekoppeld aan het houden van de vergunning en ziet de waarborgsom of bankgarantie op een bepaalde voortgang bij de realisatie van het windpark. Door het bod en de waarborgsom niet aan elkaar te koppelen wordt strategisch gedrag als gevolg van de koppeling voorkomen.

De bankgarantie voor de kosten van het aan het eind van de levensduur verwijderen van het windpark staat hier los van en blijft onverkort van kracht. In de procedure met subsidie is ook in beide bankgaranties voorzien.

2.3.9 Flexibeler periode tussen vergunningverlening en start exploitatie windpark

De huidige afwijzingsgronden voor de vergunning uit artikel 14 voldoen grotendeels. Voorgesteld wordt de periode van vier jaar tussen de datum waarop de vergunning onherroepelijk is geworden en de start van de bouw en exploitatie van het windpark, uit de wet te halen en deze periode per tender in de ministeriele regeling te bepalen. De gedachte is wel dat indien het windpark wordt aangesloten op een net op zee deze periode tussen vergunningverlening en de start van de bouw en exploitatie blijft liggen tussen de drie en vijf jaar na vergunningverlening. Indien doelbereik voor een bepaald jaar belangrijk is en het net op zee op tijd gereed kan zijn, zou het eisen van een kortere periode van bijvoorbeeld 3 jaar tussen de onherroepelijke vergunning en de start van de bouw en exploitatie in de regeling opgenomen kunnen worden. Ook als door onvoorziene omstandigheden vertraging optreedt met het kavelbesluit, kan een kortere periode mogelijk wenselijk zijn om alsnog het windpark tijdig te realiseren. Een aantal bedrijven geeft ook aan dat het gunstig zou kunnen zijn om korter dan vier jaar voorafgaand aan het moment dat het net op zee gereed kan zijn te tenderen, omdat dan rente- en andere prijsrisico's kleiner zijn. Andersom zou een langere periode wenselijk kunnen zijn als de markt als gevolg van bijvoorbeeld tenders in andere landen tijdelijk krap is en de flexibiliteit om het windpark een jaar later te mogen realiseren mogelijk tot minder subsidiebehoefte of een hogere veilingopbrengst leidt. Een andere reden voor een langere periode zou kunnen zijn dat dan mogelijk meer partijen mee kunnen doen in de tender. Sommige partijen hebben meer tijd nodig voor de (Europese) aanbesteding of de financiering dan andere. Daarnaast zou de periode enkele jaren langer kunnen zijn dan de genoemde drie tot vijf jaar indien er bijvoorbeeld om redenen zoals genoemd in paragraaf 2.2 geen net op zee wordt aangelegd en de vergunninghouder na het verkrijgen van de vergunning voor het windpark op zee, ook nog vergunningen moet verkrijgen voor een pijpleiding of kabel naar de kust en eventueel een installatie op land. Hij kan de investeringsbeslissing dan pas definitief nemen na het verkrijgen van ook deze vergunningen.

2.3.10 Maximum aantal vergunningaanvragen per bedrijf

Grote ondernemingen kennen vaak de structuur van een moedermaatschappij en een aantal dochtermaatschappijen. Door activiteiten in verschillende maatschappijen te beleggen kunnen risico's worden gespreid. Er kunnen echter ook bedrijven worden opgericht waarvan het doel alleen is de kans op het verkrijgen van een vergunning te vergroten: door het indienen van meerdere aanvragen wordt de slagingskans vergroot. Dat laatste is een onwenselijke ontwikkeling. Een bedrijf dat een aanvraag voor vergunning indient moet zijn beste "bod" – in de vorm van een subsidiebedrag, een bedrag in de veiling of kwalitatief plan bij een vergelijkende toets – op tafel leggen. In het wetsvoorstel is in lijn met de Telecommunicatiewet met het voorgestelde artikel 14a, vierde lid, een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt te bepalen dat een aanvrager voor één procedure slechts een maximum aantal aanvragen mag indienen. In de tender van 2016 was dit maximum via de subsidieregeling beperkt tot twee. Het zou immers wenselijk kunnen zijn

dat bij een beperkt aantal turbineleveranciers, installatiebedrijven of ander type bedrijf in de keten, één bedrijf in een beperkt aantal consortia kan meedoen. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om het aantal biedingen waarbij een bedrijf betrokken is te beperken.

2.3.11 Verlenging maximale vergunningsduur

De ruimte voor windenergie op zee en voor ander gebruik en andere waarden is schaars. Om deze reden is het niet wenselijk dat een vergunninghouder voor onbeperkte tijd een locatie op zee in gebruik kan hebben. Anders dan in veel andere gevallen is op zee geen sprake van eigendom van de zeebodem of de waterkolom door de vergunninghouder. Op het moment dat zijn vergunning afloopt wordt wel of geen nieuw kavelbesluit genomen. Indien het vrijgekomen gebied opnieuw als kavel wordt aangewezen, kunnen alle dan op de markt zijnde partijen meedingen naar een vergunning voor een nieuwe periode. Ook geeft de vergunning geen exclusief recht op het gebruik van de kavel: de vergunning geeft alleen het recht om op de kavel een windpark te bouwen en te exploiteren. Een vergunninghouder kan medegebruik binnen het kavel dan ook niet weigeren. Bij een vergunningaanvraag voor een andere activiteit in het windpark maakt het bevoegd gezag een afweging tussen de belangen van het windpark en die van de aangevraagde activiteit.

Bij de totstandkoming van de wet was de economische levensduur van een windpark op zee twintig jaar. In de memorie van toelichting werd al aangegeven dat door technische ontwikkelingen de levensduur in de toekomst wellicht langer zou worden (Kamerstukken II, 2014/15, 34 058, nr. 3, p. 43) en werd de maximale vergunningsduur vastgelegd op dertig jaar. De huidige kostendaling wordt mede verklaard door de toegenomen economische levensduur van een windpark. In de kavelbesluiten in de windenergiegebieden Borssele en Hollandse Kust (zuid) is daarom ook opgenomen dat de vergunning voor dertig jaar wordt verleend. De eerste vier jaar van de vergunning worden veelal benut voor het ondertekenen van alle contracten, het produceren van de fundaties en turbines en de installatie. Het laatste jaar van de vergunning moet worden benut voor de verwijdering van het windpark. Hierdoor kan het windpark effectief maximaal circa 25 jaar geëxploiteerd worden, langer dan de eerder voorziene 20 jaar. De levensduur van de turbines neemt echter steeds verder toe. De maximale duur van de vergunning van dertig jaar zoals opgenomen in de huidige wet knelt, nu het voor toekomstige kavelbesluiten niet mogelijk is de duur van de vergunning langer te maken dan dertig jaar. Voorgesteld wordt de mogelijkheid te creëren de vergunning met maximaal 10 jaar te verlengen tot maximaal veertig jaar, zodat in de kavelbesluiten voortvloeiend uit de vervolgroutekaart aangesloten kan worden bij de zich nog steeds ontwikkelende langere levensduur van een windpark. Door de mogelijkheid te bieden de maximale termijn met 10 jaar te verlengen, kan in de kavelbesluiten uit de vervolgroutekaart geleidelijk en flexibel ingesprongen worden op de zich ontwikkelende levensduur van de windparken. Vanwege de lange termijn waarop het gebruik van de kavel wordt vastgelegd, is gekozen voor een optie tot verlenging in plaats van vergunningverlening aan het begin voor maximaal veertig jaar. Bij een verzoek voor verlenging zal het belang van het windpark worden afgewogen tegen de andere ruimtelijke belangen op de Noordzee.

2.3.12 Wijzigen kavelbesluiten voorafgaand aan een vergunningsaanvraag

In de uitvoering bleek het noodzakelijk reeds genomen kavelbesluiten te wijzigen. Uit rechtszekerheid voor de vergunninghouder is in de wet in artikel 11 een limitatief aantal gronden opgenomen voor wijziging van de kavelbesluiten. De wet heeft niet voorzien in de situatie dat een kavelbesluit wordt gewijzigd voorafgaand aan het aanvragen van de vergunning, bijvoorbeeld als gevolg van een 'kennelijke fout' in de coördinaten of ander getal in een kavelbesluit. Voorgesteld wordt om de mogelijkheid toe te voegen dat een kavelbesluit wordt gewijzigd als er nog geen vergunning voor de kavel is verleend. Omdat er nog geen vergunninghouder is, speelt de rechtszekerheid voor de vergunninghouder geen rol.

Hoofdstuk 3. Uitvoering en handhaving

Het wetsvoorstel verandert niets aan het feit dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat de vergunning verleent. Ook verandert het wetsvoorstel niets aan de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving van het verbod om zonder een vergunning een windpark op te richten of in werking te hebben of in strijd met het kavelbesluit en de vergunningvoorschriften te

handelen. Alleen indien gekozen wordt voor een veiling in meerdere rondes of een vergelijkende toets kunnen de uitvoerings- en handhavingskosten toenemen. Indien voor één of meer kavels wel voor een vergelijkende toets of een veiling in meerdere rondes wordt gekozen, zullen de uitvoerings- en handhavingskosten ook in de ministeriele regeling voor de procedure van die kavels aan de orde komen.

Hoofdstuk 4. Bedrijfseffecten

Bij windenergie op zee gaat het om grote investeringen, die binnen de bedrijven grondig voorbereid worden. Slechts een deel van de investeringsbeslissingen die binnen een bedrijf voorbereid worden, zal daadwerkelijk doorgang vinden.

De vergunningverlening op grond van de Wet windenergie op zee, is weinig bepalend voor de kosten die de bedrijven maken voor het voorbereiden van een investeringsbeslissing voor windenergie op zee. Nagenoeg alle informatie die meegestuurd moet worden bij een vergunningsaanvraag is al beschikbaar. Ook zonder verplichte vergunning op grond van de Wet windenergie op zee, zou het bedrijf deze informatie verzamelen en gebruiken voor interne besluitvorming en bijvoorbeeld de inkoop van de turbines, fundaties, kabels en installatie, de verkoop van de elektriciteit en voor potentiële financiers van de investering. Bij het huidige systeem gaat het per tender om ongeveer vijftieng manjaar per bedrijf aan voorbereiding.

Voordeel voor de bedrijven van de vergunningverlening is dat de overheid op grond van artikel 4, tweede lid, sub d, onderzoek doet naar onder andere de meteorologische omstandigheden, bodemgesteldheid, stromingen en golfhoogtes, archeologie en het milieukundig bodemonderzoek overig milieukundig onderzoek uitvoert. Deze informatie wordt aan de bedrijven beschikbaar gesteld en hoeven ze niet meer zelf te verzamelen. Omdat uit het systeem volgt dat zeker is dat windpark op deze locatie gerealiseerd zal worden, wordt er meer gedetailleerde informatie over de kavel voorafgaand aan de vergunningverlening verzameld en aan de bedrijven beschikbaar gesteld. Omdat het kavelbesluit inclusief milieueffectrapportage al door de overheid is voorbereid en genomen, hoeven de bedrijven ook dat niet meer te doen. Al met al is het voorbereidende onderzoek dat de overheid doet en de bedrijven daarmee uit handen neemt, ruim de helft tot misschien wel twee derde van de voorbereidingskosten van een dergelijke investeringsbeslissing.

Tot slot brengt het huidige systeem met zich mee dat door het aanwijzen van TenneT als netbeheerder op zee bedrijven geen vergunningen meer aan hoeven te vragen voor aanlanding van kabels op land.

In de eerder genoemde Regeling windenergie op zee 2015 (Staatscourant 2015 nr. 18526) en in de Regeling vergunningverlening windenergie op zee kavels I en II Hollandse Kust (zuid) (Staatscourant 2017 nr. 59835) is ingegaan op de bedrijfseffecten voor respectievelijk de procedure met en zonder subsidie. Deze worden achtereenvolgens behandeld.

Voor de procedure met subsidie werd opgemerkt dat ten opzichte van de laatste tender uit 2009 de administratieve lasten aanzienlijk daalden. Dit kwam door de combinatie van de subsidietender met de vergunningverlening en de vereenvoudiging van de rapportagevereisten. De regeldruk in de procedure met subsidie heeft vooral te maken met de volgende werkzaamheden van aanvragers van een subsidie en een vergunning.

Enmalig:

- De aanvrager moet per aanvraag een projectplan, inclusief een projectbegroting indienen. Dit plan en deze begroting vormen de onderbouwing van het gevraagde tenderbedrag (het rangschikkings-criterium). Ook de productieramingen (per subsidiejaar) maken hier onderdeel van uit.
- In de Algemene uitvoeringsregeling is aangegeven dat gedurende de bouw van de productie-installatie jaarlijks gerapporteerd dient te worden over de voortgang van het project in relatie tot de planning. Het gaat om een korte beschrijving van de voortgang van het project in relatie tot een aantal ijkmomenten. Op deze wijze kan worden beoordeeld of en wanneer de

Versie internetconsultatie

productie-installatie in gebruik zal worden genomen. Deze informatie is nodig voor financieel beheer en monitoring van de doelstellingen van de regeling.

- Binnen een jaar na ingebruikname van de productie-installatie dient een overzicht van de daadwerkelijke investeringskosten en de (te) ontvangen steun te worden overlegd. Omdat de totaal te ontvangen SDE-subsidie meer zal zijn dan € 125.000 dient dit overzicht vergezeld te gaan van een accountantsverklaring.
- De SDE-subsidie wordt verleend onder de opschortende voorwaarde van het tekenen van een uitvoeringsovereenkomst door de subsidieontvanger. Deze uitvoeringsovereenkomst bepaalt dat de subsidieontvanger aan de staat financiële zekerheid moet stellen. Deze financiële zekerheid wordt gesteld in de vorm van twee opeenvolgende bankgaranties. Omdat in de bijlage bij deze regeling een standaard uitvoeringsovereenkomst plus standaard bankgarantie is gevoegd, levert dit relatief geringe administratieve lasten op voor de aanvrager.
- Iedere aanvrager heeft de mogelijkheid om bezwaar en vervolgens beroep aan te tekenen tegen de subsidiebeschikking, respectievelijk het besluit op bezwaar. Voor het bepalen van de administratieve lasten van dit deel van het subsidieverleningsproces wordt uitgegaan van in totaal drie bezwaar- en beroepsprocedures.

Jaarlijks:

- Kenmerkend voor de subsidieverlening op grond van de SDE is dat er voor een lange periode subsidie wordt verleend. De jaren na de realisatie van de productie-installatie wordt iedere maand, op basis van een jaarlijkse aanvraag, automatisch een voorschot uitgekeerd. Voor het vaststellen van het voorschotbedrag dient de aanvrager (voor het betreffende jaar) een subsidievoorschot aan te vragen onder opgave van de productieraming voor het betreffende kalenderjaar.

Het voorgaande leidt tot het volgende globale beeld van de regeldruk voor de procedure met subsidie. Bij het berekenen van de administratieve lasten is uitgegaan van een intern tarief van € 60 per uur. Dit resulteert in ca. € 100.000 administratieve lasten voor het indienen van ca. 12 aanvragen om SDE-subsidie. Hiervan kunnen maximaal twee aanvragen gehonoreerd kunnen worden. De administratieve lasten tijdens uitvoering en voor de eindverantwoording van deze twee projecten bedragen samen ca. € 40.000. De administratieve lasten voor bezwaar- en beroepsprocedures bedragen ca. € 10.000. De totale administratieve lasten voor alle aanvragen onder deze regeling bedragen hiermee € 150.000.

Bij de procedure zonder subsidie in de vorm van een vergelijkende toets moet informatie worden verstrekt over hoe het projectvoorstel presteert op de rangschikkingscriteria die in de regeling zijn uitgewerkt. De verwachting was dat de regeldruk per saldo vergelijkbaar zal zijn als die van de procedure met subsidie.

De regeldruk in de procedure zonder subsidie in de vorm van een vergelijkende toets heeft te maken met de volgende eenmalige werkzaamheden van aanvragers van een vergunning. De aanvrager moet per aanvraag gegevens overleggen op basis waarvan de technische en financiële haalbaarheid wordt beoordeeld. Ook de productieramingen maken hier onderdeel van uit. In de regeling is deze informatieverplichting verder uitgewerkt, ook ten behoeve van de toetsing aan de rangschikkingscriteria. Gedurende de bouw van de productie-installatie dient jaarlijks gerapporteerd te worden over de voortgang van het project in relatie tot de planning. Het gaat om een korte beschrijving van de voortgang van het project in relatie tot een aantal ijkmomenten. Op deze wijze kan worden beoordeeld wanneer de productie-installatie in gebruik kan worden genomen en of dit binnen de vastgestelde periode gebeurt na de datum waarop de vergunning onherroepelijk is geworden. Iedere aanvrager heeft de mogelijkheid om bezwaar en vervolgens beroep aan te tekenen tegen de vergunningverlening, respectievelijk het besluit op bezwaar. Voor het bepalen van de administratieve lasten van dit deel van het vergunningverleningsproces wordt uitgegaan van in totaal drie bezwaar- en beroepsprocedures.

Dit leidde tot hetzelfde globale beeld van de regeldruk als voor de procedure met subsidie van in totaal € 150.000. Dit zijn lage lasten in vergelijking met de totale voorbereiding van een dergelijke investeringsbeslissing en ook met de kosten die de overheid maakt voorafgaand aan de tender.

Ook in het geval van een veiling of een vergelijkende toets met financieel bod, zullen kosten van regeldruk van vergelijkbare omvang zijn. Bij een veiling zullen enerzijds de administratieve lasten voor de aanvragers iets lager zijn dan bij een vergelijkende toets, omdat er geen indiening van additionele informatie voor de beoordeling van de criteria van de vergelijkende toets wordt vereist. Anderzijds kunnen, indien gekozen wordt voor een veiling in meerdere rondes, de administratieve lasten hoger zijn, omdat het bieden in meerdere rondes aan bepaalde voorwaarden moet voldoen.

Bij de resterende laatste twee tenders uit het energieakkoord zal het in de periode tot en met 2019 om vergunningverlening voor drie nieuwe windparken gaan. In de routekaart windenergie op zee zou het voor de periode 2024-2030 om nog eens circa zeven vergunningen kunnen gaan. Bij de eerste en tweede tender zijn beide keren aanvragen van zeven verschillende bedrijven ontvangen en is er geen sprake geweest van bezwaar en beroep tegen de vergunningverlening. Voor de recente derde tender via een procedure zonder subsidie en de toekomstige tenders is dit aantal nog niet bekend.

Het wetsvoorstel heeft geen regeldrukeffecten voor burgers. Het wetsvoorstel heeft ook geen gevolgen voor decentrale overheden of professionals in de publieke sector. Er verandert niets aan de rechtsgang voor de vergunning.

Dit wetsvoorstel zelf heeft geen gevolgen voor de inhoudelijke nalevingskosten. De inhoudelijke nalevingskosten worden immers grotendeels bepaald door de voorschriften in de kavelbesluiten en de algemene regels voor windparken op zee in paragraaf 6A van het Waterbesluit. Deze veranderen niet met dit wetsvoorstel.

Hoofdstuk 5. Consultatie

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel zijn met NWEA als brancheorganisatie voor de windsector en bedrijven besproken zoals beschreven in paragraaf 1.4. Daarnaast heeft een ieder van ... februari 2018 tot en met ... maart 2018 zijn reactie kunnen indienen op het ontwerp van dit wetsvoorstel via de website www.internetconsultatie.nl. Er zijn binnen de gestelde termijn in totaal ... reacties ontvangen. De reacties hadden betrekking op Naar aanleiding van de reacties in de internetconsultatie is

Hoofdstuk 6. Overgangsrecht

Omdat het wetsvoorstel alleen voorziet in gewijzigde en nieuwe procedures voor het verlenen van toekomstige vergunningen is overgangsrecht niet noodzakelijk.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdelen A en B (wijziging artikelen 1 en 3)

De Wet windenergie op zee gaat er thans vanuit dat met de windturbines elektriciteit wordt opgewekt en dat de opgewekte elektriciteit via aan aansluitverbinding wordt ingevoed op het net. Elektriciteit is niet de enige energiedrager die met windturbines kan worden gegenereerd. Andere energiedragers als waterstof en ammoniak kunnen evengoed op zee worden geproduceerd. Omdat het aandeel elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen groeit, worden opslag van elektriciteit en omzetting in andere energiedragers, in de toekomst steeds belangrijker. Om op deze ontwikkeling in te spelen wordt de definitie van windpark gewijzigd. Met de voorgestelde wijziging vallen ook windparken waarbij geen elektriciteit maar andere energiedragers worden geproduceerd ook onder de werking van de wet. In de definitie wordt daarin gesproken van het opwekken van windenergie. Tegelijkertijd wordt een definitie van windenergie toegevoegd. Onder windenergie wordt verstaan de energie die ontstaat na omzetting van wind. Dit kunnen energiedragers als waterstof en ammoniak zijn, maar ook energiedragers die op dit moment nog niet voor de hand liggen. Windenergie moet uiteindelijk naar land worden gebracht. Voor elektriciteit is hiervoor het net op zee nodig, dat op land wordt gekoppeld aan het landelijk hoogspanningsnet. Waterstof en ammoniak kunnen op verschillende wijzen naar land worden getransporteerd. De meest voor hand

liggende methode is een pijpleiding, maar er zijn meerdere methoden nodig. Om dit verduidelijken wordt een definitie van aansluitpunt aan artikel 1 toegevoegd. Een aansluitpunt is het punt waarop een aansluitverbinding wordt aangesloten op een net of op een installatie. De aansluiting op het een net is de huidige situatie. Onder aansluiting op een installatie vallen diverse situaties. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een elektriciteitskabel die wordt aangesloten op een waterstoffabriek: de fabriek is de installatie en kan zich zowel op het (vaste) land als op (een eiland in) zee bevinden. Ook een waterstofleiding die wordt aangesloten op een installatie waar de waterstof verder word verdeeld (via pijpleidingen, vrachtwagens of schepen) valt hieronder. Als laatste voorbeeld wordt een waterstofleiding genoemd die wordt aangesloten op een installatie waar elektriciteit uit waterstof wordt geproduceerd.

Artikel 3 wordt hierop aangepast. Een kavelbesluit strekt zich uit tot het aansluitpunt. Afhankelijk van de gewenste aansluiting kan een kavelbesluit zich uitstrekken tot het aansluitpunt op land of op zee. Of een kavelbesluit is voorzien van een korte of lange "staart" is afhankelijk van de omstandigheden die van toepassing zijn bij het voorbereiden van het kavelbesluit.

Artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 7)

De wijziging van artikel 7 van de wet strekt tot verbetering van de verwijzing in een aantal bepalingen van de Wet natuurbescherming. Voor de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming verwees artikel 7 van de wet naar bepalingen van de Flora- en faunawet. In laatstgenoemde wet werd voor een aantal activiteiten in één artikel ontheffing vereist. In de Wet natuurbescherming zijn die activiteiten verspreid over meerdere artikelen. Omdat sommige activiteiten op zee niet relevant zijn, wordt voorgesteld de verwijzing daarnaar te laten vervallen. Een voorbeeld van een dergelijke activiteit is het rapen van eieren.

Artikel I, onderdelen C en F (wijziging artikelen 4 en 10)

Onderdeel van de systematiek van de wet is dat het rijk kavelbesluiten vaststelt en daarvoor de benodigde onderzoeken verricht of laat verrichten. Aan deze onderzoeken zijn kosten verbonden. In artikel 10 van de wet is opgenomen dat de kosten die verbonden zijn aan het vaststellen van een kavelbesluit in rekening kunnen worden gebracht bij de partij waaraan de vergunning wordt verleend. In artikel 10, derde lid, van de wet is bepaald dat het bedrag ter vergoeding van de kosten in het kavelbesluit wordt opgenomen. Omdat de ontwikkelingen ten aanzien van windenergie op zee snel verlopen, kan het voorkomen dat het op het moment dat een kavelbesluit wordt voorbereid en uiteindelijk wordt vastgesteld, nog niet vaststaat met welke procedure de vergunning zal worden verleend. Indien in het kavelbesluit zou worden vastgesteld dat een bedrag hoger dan nul euro in rekening wordt gebracht, en de vergunning uiteindelijk met de procedure met subsidie wordt verleend, leidt dat tot een hogere subsidie omdat aanvragers deze kosten weer zullen doorberekenen in hun tenderbedrag. Door voor een later moment te kiezen, kan beter worden aangesloten bij de ontwikkelingen. Daarom wordt voorgesteld dat in de ministeriële regeling waarin de toe te passen procedure of procedures voor vergunningverlening worden bepaald, tevens wordt bepaald welk bedrag bij de vergunninghouder in rekening wordt gebracht. In artikel 4, eerste lid, onderdeel g, is bepaald dat in het kavelbesluit regels en voorschriften kunnen worden verbonden aan de financiële voorwaarden met betrekking tot de bedragen die in rekening worden gebracht voor het vergoeden van de kosten die verbonden zijn aan het voorbereiden en vaststellen van een kavelbesluit. In lijn met de voorgestelde wijziging van artikel 10, derde lid, kan de verwijzing in artikel 4, derde lid, onderdeel g, komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel G (wijziging artikel 11)

Op grond van artikel 11 van de wet kan een kavelbesluit worden gewijzigd dan wel geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Om de vergunninghouder zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden is het aantal gronden om een kavelbesluit te wijzigen of in te trekken beperkt, zie ook paragraaf 2.3.12 van het algemeen deel van de toelichting. Het kan in sommige gevallen toch noodzakelijk zijn om een kavelbesluit om andere redenen te wijzigen dan de gronden die in artikel 11 zijn opgenomen. Voorgesteld wordt om wijziging om twee redenen mogelijk te maken. De eerste reden is om wijziging mogelijk te maken in het geval waarin de vergunning nog niet is aangevraagd. Door deze beperking komen de belangen van de vergunninghouder niet in het geding. Daarbij moet het tevens gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard. Het kavelbesluit is immers al, met de toepassing van de uniforme voorbereidingsprocedure, vastgesteld. Het is

ongewenst indien tussen de vaststelling en het moment van aanvang van de aanvraagprocedure voor een vergunning, een kavelbesluit grondig wordt herzien. Bij wijzigingen van ondergeschikte aard kan worden gedacht aan het herstellen van kennelijke fouten, zoals de in paragraaf 2.3.12 genoemde fouten in de coördinaten of een ander getal zoals een rotoroppervlak in een kavelbesluit. De bedoeling is dan vaak wel duidelijk geweest en blijkt uit de toelichting, kaartmateriaal of uit hetgeen in het milieueffectrapport onderzocht is, maar er is dan toch een verkeerd getal of andere verschrijving in bijvoorbeeld de voorschriften terecht gekomen. Het is in ieders belang om de voorschriften dan te wijzigen, zodat deze in overeenstemming worden gebracht met hetgeen bedoeld is en de randvoorwaarden voor iedereen helder en eenduidig zijn. Ook op deze wijziging blijft de uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing.

De tweede reden om een wijziging mogelijk te maken is indien het tijdvak waarvoor een vergunning wordt verleend wordt verlengd. In het algemeen deel is toegelicht waarom het noodzakelijk kan zijn om het tijdvak te verlengen.

Artikel I, onderdeel H (artikel 12a)

De Wet windenergie op zee kent op dit moment twee procedures voor de vergunningverlening: met subsidie en zonder subsidie. Deze procedures zijn uitgeschreven in twee aparte paragrafen en daarnaast is er een paragraaf met algemene bepalingen over de vergunningverlening. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om twee procedures voor het verlenen van de vergunning toe te voegen. Om onnodige stapeling van bepaalde procedurele bepalingen te voorkomen, wordt voorgesteld om in paragraaf 3.1 een artikel op te nemen waarin de algemene eisen voor het aanvragen van een vergunning worden opgenomen. Deze eisen gelden dan voor alle procedures. Daar waar nodig kunnen in de overige paragrafen aanvullende specifieke eisen voor het aanvragen van de vergunning worden gesteld.

Het voorgestelde artikel 12a is nagenoeg gelijk aan het huidige artikel 23 van de wet. Door de ervaring die inmiddels is opgedaan met het verlenen van vergunningen komen drie onderdelen van artikel 23, tweede lid, niet terug in artikel 12a. De onderdelen d tot en met f hingen samen met de rangschikkingscriteria van de procedure van een vergelijkende toets uit artikel 24 en komen daardoor niet terug in artikel 12a.

Bij de eerste en tweede tender voor de kavels in windenergiegebied Borssele konden aanvragers subsidie aanvragen voor één kavel of voor twee kavels. Het tegelijkertijd ontwikkelen van twee kavels kan door de schaalgrootte voordeliger zijn. In artikel 12a wordt opgenomen dat in één aanvraagprocedure een vergunning voor twee (of meer) kavels kan worden aangevraagd. Dit wordt een gebundelde aanvraag genoemd.

Artikel I, onderdeel I (wijziging artikel 14)

Uit de systematiek van de wet volgt dat per kavel één vergunning wordt verleend. Als er in onderlinge concurrentie meer dan één marktpartij bereid is een windpark zonder subsidie te realiseren, ontstaat de vraag hoe te bepalen aan wie de vergunning voor het windpark wordt verleend, zie ook de toelichting in paragraaf 2.3.2 van het algemeen deel van de toelichting. Het is daarom van belang dat voorafgaand aan de vergunningverlening zoveel mogelijk zekerheid bestaat dat de vergunninghouder in staat is om het windpark te realiseren. In artikel 14 van de wet is bepaald dat een vergunning alleen wordt verleend indien een aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat hij het windpark kan bouwen en exploiteren. Een aanvraag kan derhalve worden afgewezen indien de aanvrager onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de exploitatie van het windpark binnen vier jaar na de datum waarop de vergunning onherroepelijk is geworden, kan worden gestart, zie ook paragraaf 2.3.9 van het algemeen deel van de toelichting. In de nabijheid van Nederland zijn ook België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken actief in het verder ontwikkelen van windenergie op zee. Hierdoor zou het kunnen voorkomen dat partijen in meerdere landen tegelijk actief zijn, of dat hun toeleveranciers dat zijn en er meer tijd nodig is voordat een windpark is afgebouwd. Tegelijkertijd kan het ook zijn dat het gewenst is om voor een specifiek park te willen eisen dat dat park sneller in productie wordt genomen, bijvoorbeeld als een kortere doorlooptijd tot minder onzekerheid over prijzen en rente leidt en daarmee goedkoper kan zijn of het net op zee juist eerder of later beschikbaar kan zijn. Enige flexibiliteit ten aanzien van de termijn waarbinnen de exploitatie van een windpark moet starten is

wenselijk. De voorgestelde wijziging van artikel 14, eerste lid, onderdeel d, strekt ertoe om deze flexibiliteit mogelijk te maken door de termijn bij ministeriële regeling vast te stellen. Per openstellingsregeling zal deze termijn aan de hand van de concrete situatie worden vastgesteld.

In de artikelen 14, 20, en 24 van de wet is thans bepaald aan welke eisen een aanvraag moet voldoen. Deze artikelen bevatten impliciet de afwijzingsgronden: een aanvrager komt niet in aanmerking voor een vergunning als de aanvraag niet aan deze bepalingen voldoet. Nu het wetsvoorstel twee procedures voor de vergunningverlening aan de wet toevoegt, is eenvoudiger om in artikel 14 de afwijzingsgronden expliciet te maken. Dit voorkomt onnodige herhalingen in de vier paragrafen waarin de specifieke procedures voor vergunningverlening zijn opgenomen.

Artikel I, onderdeel J (artikel 14a)

In paragraaf 2.3.7 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven dat het in sommige situaties niet op voorhand duidelijk is of alle aanvragers subsidie nodig zouden hebben. Op grond van de huidige wet kunnen de procedures zonder en met subsidie volgtijdelijk worden opengesteld. In artikel 14a wordt voorgesteld om, indien het wenselijk is om meerdere aanvraagprocedures te hanteren, deze procedures gelijktijdig te kunnen openstellen. Dit kan worden bepaald in een ministeriële regeling, die na overleg met de Minister van Financiën zal worden opgesteld. In deze ministeriële regeling zal tevens worden bepaald in welke volgorde de aanvragen zullen worden behandeld en daarmee tevens op grond van welke procedure de vergunning wordt verleend. Indien bijvoorbeeld de procedures van veilen en van subsidie worden opengesteld, en daarbij wordt bepaald dat de aanvragen in die volgorde zullen worden behandeld, zullen eerst alle aanvragen die voor de procedure met veilen zijn ingediend worden behandeld. Alleen als met die procedure geen vergunning kan worden verleend, wordt overgegaan naar de behandeling van de aanvragen die voor de andere procedure zijn ingediend. Hiervoor geldt dan de termijn voor het afhandelen van de subsidie. Om te voorkomen dat partijen strategische aanvragen indienen om de kans op een vergunning te vergroten, kan worden bepaald dat een aanvrager slechts voor één procedure een aanvraag mag indienen. In het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op het maximaal aantal vergunningaanvragen per bedrijf. Daarbij kan de vraag aan de orde komen wanneer er sprake is van één aanvraag door een aanvrager. Bij de uitwerking hiervan kan worden gedacht aan de formulering van een groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en aan een rechtspersoon of andere juridische entiteit waarin twee of meer aanvragers gelijke aandelen houden of gelijke juridische zeggenschap hebben.

Artikel I, onderdeel K (wijziging artikel 15)

Voor de toelichting op de wijziging van artikel 15 wordt verwezen naar paragraaf 2.3.11 uit het algemeen deel van de toelichting. Het tijdvak vangt aan op het moment van afgifte van de vergunning.

Artikel I, onderdeel L (artikel 15a)

Zoals in de toelichting bij artikel I, onderdeel I, is aangegeven, is het verkrijgen van zekerheid dat na de vergunningverlening het windpark daadwerkelijk wordt gebouwd een belangrijk voorwaarde voor de vergunningverlening. De wijze waarop dat nu gebeurt in de procedure met subsidie en de wijze waarop dit voorzien is in de andere procedures is toegelicht in paragraaf 2.3.5 van het algemeen deel van de toelichting. Bij de procedure met subsidie is gebleken dat de eis dat de subsidie onder de opschortende voorwaarde van het stellen van een waarborgsom of een bankgarantie wordt verleend effectief is. Het eisen van deze financiële zekerheid is echter opgenomen in de subsidieregeling en maakt geen onderdeel uit van de wet. In die gevallen waarin er geen subsidie meer wordt verleend is thans het vooraf vragen van een garantie niet mogelijk. Wel biedt artikel 27 van de wet de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang (waaronder een last onder dwangsom) op te leggen indien een vergunninghouder de verplichtingen die bij of krachtens de wet gelden niet nakomt. Het voorgestelde artikel 15a maakt het mogelijk om vooraf een financiële zekerheid te eisen.

De hoogte van, de termijn waarin en de periode waarvoor de zekerheid wordt gevraagd, is onder meer afhankelijk van de omvang en de locatie van het windpark. Het is niet werkbaar om deze parameters in de wet op te nemen. Ook kunnen, net als nu het geval is in de

Versie internetconsultatie

subsidieuitvoeringsovereenkomsten die onder de SDE+ worden gesloten, mogelijk om voor verschillende termijnen afzonderlijke zekerheden te eisen. Om goed in te kunnen spelen op de specifieke omstandigheid van het windpark, wordt dit in de ministeriële regeling vastgesteld.

Indien niet wordt voldaan aan de opschortende voorwaarde, wordt de vergunning voor het desbetreffende kavel verleend aan de aanvrager die als eerstvolgende partij in aanmerking komt. Indien er meerdere procedures voor vergunningverlening waren opengesteld, zou dit een aanvrager uit een andere procedure kunnen zijn.

Het stellen van financiële zekerheid alleen is onvoldoende om de vergunninghouder er toe aan te sporen dat hij de activiteiten die zijn beschreven in de vergunning, uitvoert binnen de in de vergunning aan te geven tijdvakken. Om de financiële zekerheid zo effectief mogelijk in te zetten, wordt in het voorgestelde derde lid van artikel 15a bepaald dat de waarborgsom of bankgarantie wordt verbeurd als de vergunninghouder achterblijft bij het verrichten van de in de vergunning opgenomen activiteiten.

Artikel I, onderdeel M (wijziging artikel 16)

In artikel 16 van de wet zijn bepalingen opgenomen voor het geval een vergunninghouder zijn vergunning wil overdragen aan een andere partij. Het kan zijn dat op het tijdstip van overdracht de periode waarvoor de vergunninghouder een financiële zekerheid moet stellen, nog niet is verstreken. Om te verzekeren dat de beoogde vergunninghouder het windpark verder zal bouwen, is het wenselijk dat de beoogde vergunninghouder wordt verplicht een financiële zekerheid te stellen. Dit wordt uitgewerkt in het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 16, waarin wordt bepaald dat de toestemming onder opschortende voorwaarde van het stellen van een financiële zekerheid door beoogde vergunninghouder wordt verleend.

Artikel I, onderdelen N en R (vervallen artikelen 19 en 22)

De toe te passen procedure voor de verlening van de vergunning wordt op grond van het voorgestelde artikel 14a vast vastgesteld. Uit deze vaststelling volgt volgens welke paragraaf de verlening zal plaatsvinden en maakt de artikelen 19 en 22 overbodig. Deze artikelen komen daarom te vervallen.

Artikel I, onderdelen O en T (wijziging artikelen 20 en 25)

De wijziging van artikel 20 van de wet houdt verband met het voorgestelde artikel 12a waarin de algemene eisen voor het aanvragen van een vergunning worden opgenomen. Het eerste en derde lid van artikel 20 komen te vervallen omdat deze in het voorgestelde artikel 12a zijn opgenomen. Het huidige tweede lid wordt in het licht van het voorgestelde artikel 14, derde lid, gewijzigd en betreft een aanvulling op de afwijzingsgronden die in artikel 14, derde lid, worden voorgesteld. De huidige bepaling dat een aanvraag moet voldoen aan de eisen die aan de aanvraag voor subsidie worden gesteld, wordt nu verwoord als een afwijzingsgrond.

De bepalingen van artikel 23 worden opgenomen in het voorgestelde artikel 12a waardoor artikel 23 kan vervallen. Omdat artikel 25 van de wet verwijst naar het te vervallen artikel 23, wordt deze verwijzing gewijzigd in een verwijzing naar het nieuwe artikel 12a.

Artikel I, onderdeel Q (wijziging opschrift paragraaf 3.3)

Het opschrift van paragraaf 3.3 wordt aangepast omdat het wetsvoorstel twee andere procedures zonder subsidie introduceert.

Artikel I, onderdeel S (wijziging artikel 24)

Indien de vergunning wordt verleend met de procedure van een vergelijkende toets, moet vooraf bekend zijn op grond van welke criteria de rangschikking plaatsvindt. Er is een aantal redenen om deze criteria niet in de wet maar in een ministeriële regeling op te nemen, zie ook paragraaf 2.3.4 uit het algemeen deel van de toelichting. De ontwikkelingen van windenergie op zee verlopen sneller dan gedacht, waardoor de criteria die zijn opgenomen in artikel 24 van de wet op sommige punten achterhaald zijn en het gewenst is om op andere criteria te kunnen rangschikken. Dit komt mede omdat de huidige vergelijkende toets initieel gericht was op één initiatief in plaats van op meerdere concurrerende initiatieven. De maatschappelijke kosten kunnen hierdoor bijvoorbeeld

vervallen. Ook kunnen per kavel de omstandigheden zodanig variëren dat criteria die bij het ene kavel van belang zijn, bij een ander kavel niet spelen en daarom ook niet als rangschikkingscriteria gebruikt kunnen worden. Of er wel of geen net op zee wordt aangelegd, kan bijvoorbeeld uitmaken of de kwaliteit ter borging van de kostenefficiëntie of de capaciteit van het windpark wel of geen criteria moeten zijn. Daarom wordt voorgesteld de criteria die bij de rangschikking worden betrokken bij ministeriële regeling vast te stellen. Er zijn echter twee criteria die niet afhankelijk zijn van specifieke kavels maar die altijd bij de rangschikking betrokken moeten worden. Het eerste criterium is de zekerheid van realisatie van het windpark. Wil een aanvrager op dit criterium hoog scoren dan zal hij in zijn aanvraag aannemelijk moeten maken welke maatregelen hij neemt die borgen dat het windpark tijdig wordt gerealiseerd. Uit de informatie over het ontwerp van het windpark, het tijdschema voor de bouw en exploitatie van het windpark en de lijst van de bij de bouw en exploitatie van het windpark betrokken partijen en de kennis en ervaring van deze partijen, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 12a, kan deze zekerheid worden afgeleid. Het tweede criterium betreft de bijdrage van het windpark aan de energievoorziening. Bij energievoorziening moet niet alleen aan de nominale capaciteit of de te verwachte opbrengst in MWh worden gedacht, maar ook de bijdrage die het windpark kan leveren aan de voorzieningszekerheid door productie bij of af te schakelen en op die manieren bij te dragen aan de stabiliteit van het net en aan mogelijkheden van bijvoorbeeld opslag of omzetting van elektriciteit in waterstof. De criteria kunnen in de ministeriële regeling nader worden uitgewerkt.

Artikel I, onderdeel U (paragrafen 3.4 en 3.5)

Dit onderdeel voegt twee nieuwe paragrafen toe aan de wet. In de voorgestelde paragraaf 3.4 wordt de procedure van de vergelijkende toets met een financieel bod nader uitgewerkt, zoals ook toegelicht in de paragraaf 2.3.4 van het algemeen deel van de toelichting. Indien deze procedure wordt opengesteld, zal een aanvrager bij zijn aanvraag tevens een financieel bod moeten uitbrengen. Indien een aanvrager geen bod heeft opgenomen in zijn aanvraag, zal zijn aanvraag op grond van het voorgestelde artikel 25 worden afgewezen. Indien hij wel een bod heeft opgenomen in de aanvraag, zal de hoogte van dit bod vervolgens worden betrokken bij de rangschikking van de aanvragen. Hoe zwaar de hoogte van een financieel bod meeweegt, zal per openstelling kunnen verschillen en is vooral afhankelijk van de vraag hoe zwaar de andere criteria in de rangschikking, gelet op de specifieke eigenschappen van het betreffende kavel of de stand van de ontwikkeling van windparken op zee (benodigde innovaties) zullen moeten wegen.

In de voorgestelde paragraaf 3.5 wordt de procedure van veilen nader uitgewerkt, zoals deze ook al in paragraaf 2.3.5 van het algemeen deel van de toelichting aan de orde kwam. Hierbij zijn de Telecommunicatiewet en het daarop gebaseerde Frequentiebesluit 2013 als leidraad gehanteerd. De Telecommunicatiewet is vrij summier in het uitwerken van een veiling en bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld aan een veiling. Omdat de wet geen nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur kent, is er voor gekozen om de hoofdlijnen die worden gesteld aan het houden van een veiling en aan de deelnemers aan een veiling in de wet op te nemen, en dit nader uit te werken bij ministeriële regeling. Het voorgestelde artikel 25e is daarmee nader uitgewerkt dan artikel 3.9 van de Telecommunicatiewet.

Artikel 3.10 van de Telecommunicatiewet voorziet in een procedure waarbij via een bekenmakingsbesluit kenbaar wordt gemaakt welke verdeelmethode bij de uitgifte van vergunningen voor een specifieke frequentieruimte (of bandbreedte) wordt gebruikt. In het bekendmakingsbesluit worden ook de vergunningsvoorwaarden opgenomen. Op de voorbereiding van dit bekendmakingsbesluit is de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing en tegen een bekendmakingsbesluit is beroep bij de bestuursrechter mogelijk. Bij windenergie op zee worden de voorwaarden voor de bouw en exploitatie niet in de vergunning, maar in het kavelbesluit opgenomen. Op grond van artikel 3, vierde lid, van de wet is ook op de voorbereiding van een kavelbesluit de uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing. Een bekendmakingsbesluit is daarmee voor windenergie op zee niet nodig.

Ingevolge artikel 25e, eerste lid, wordt de ministeriële regeling na overleg met de Minister van Financiën opgesteld. In artikel 25e, tweede lid, wordt bepaald waarop de bij ministeriële regeling

Versie internetconsultatie

te stellen regels in ieder geval betrekking dienen te hebben. Deze regeling kan per te verlenen vergunning verschillen. Aangezien de op te stellen nadere regels een technisch en gedetailleerd karakter kunnen hebben, is het niet goed mogelijk deze regels met betrekking tot de veilingprocedure op het niveau van de wet vast te stellen, dan wel reeds nu één procedure vast te stellen welke van toepassing zal zijn op elke in de toekomst te houden afzonderlijke veiling.

Artikel 25e, tweede lid, onderdeel a, biedt de mogelijkheid om regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop een bod wordt uitgebracht. Gedacht kan worden aan het uitbrengen van een bod door middel van het inleveren van een biedkaart op een bepaalde fysieke locatie. Er zijn echter ook andere mogelijkheden denkbaar zoals het bieden door middel van internet. Ook zou bepaald kunnen worden welke personen gerechtigd zijn een bod uit te brengen.

Ingevolge het bepaalde in onderdeel b worden regels gesteld met betrekking tot de eisen die aan een geldig bod worden gesteld. Te denken valt aan eisen met betrekking tot de methode waarop het bedrag moet worden ingevuld. Verder zouden, indien dat in de concrete situatie wenselijk wordt geoordeeld, eisen kunnen worden gesteld met betrekking tot een eventueel te bieden minimumbedrag per ronde.

Het is van belang dat een veiling een eerlijk en ongestoord verloop heeft. Onderdeel e bepaalt daarom dat de ministeriële regeling de gevallen omschrijven moet waarin de veiling tijdelijk kan worden opgeschort, biedingen ongeldig kunnen worden verklaard en biedrondes opnieuw kunnen worden gehouden, en welke termijnen en voorwaarden daarbij gelden. Naast deze regels kan gedacht worden aan regels waarin bepaald wordt wanneer de minister kan overgaan tot het uitsluiten van een deelnemer van verdere deelname aan de veiling, bijvoorbeeld als blijkt dat hij opzettelijk obstructie pleegt met welk doel ook of anderszins de regels inzake de veilingprocedure schendt.

Zoals in de toelichting bij artikel I, onderdeel I, is aangegeven, is het verkrijgen van zekerheid dat na de vergunningverlening het windpark daadwerkelijk wordt gebouwd een belangrijk voorwaarde voor de vergunningverlening. Indien de vergunning wordt verleend met toepassing van de procedure van een veiling is het nodig om zekerheid te verkrijgen dat een bod gestand wordt gedaan. Op grond van onderdeel e worden hier regels over gesteld. Zo kan in de ministeriële regeling het voorschrift worden gegeven dat de aanvrager van een vergunning een waarborgsom stort dan wel een bankgarantie verstrekt welke tot zekerheid moet dienen dat een uitgebracht bod gestand wordt gedaan. Om deze zekerheid te bieden zal de minister de mogelijkheid dienen te hebben het bedrag van de waarborgsom dan wel de bankgarantie zodanig hoog vast te stellen dat deze zekerheid daadwerkelijk ontstaat. Een dergelijke zekerstelling voorkomt naar verwachting dat een aanvrager een niet serieus bedoeld bod uitbrengt. Deze zekerstelling en de betaling van het bod nemen overigens de verplichting tot het stellen van een zekerheid op grond van het voorgestelde artikel 15a niet weg.

Op grond van artikel 25f, eerste lid, wordt de vergunning verleend aan de aanvrager die het hoogste bod heeft uitgebracht. Artikel 25e, tweede lid, onderdeel f, biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen welk bod de winnaar dient te betalen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de winnaar niet het hoogste bod betaalt maar het één na hoogste bod dat is uitgebracht. De termijn voor het verlenen van de vergunning vangt, in tegenstelling tot de andere verdelingsprocedures niet aan bij na afloop van de aanvraagperiode, maar na afloop van de veilingprocedure.

Ingevolge het bepaalde in onderdeel g worden eisen gesteld met betrekking tot de wijze en het tijdstip van betaling, bijvoorbeeld betaling ineens of gespreide betaling.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

