

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA s'-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging**

Directie Energie en
Duurzaamheid

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres

Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk

DGETM-ED / 14190982

Datum 4 december 2014

Betreft Antwoorden op vragen Rijksstructuurvisie windenergie op zee

Geachte Voorzitter,

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de SP-fractie, van de D66-fractie, en van de GroenLinks-fractie over mijn brief van 26 september 2014, samen met mijn ambtgenoot van Infrastructuur en Milieu, inzake de Rijksstructuurvisie windenergie op zee (33561, A/nr.11). Graag ga ik hieronder in op de gestelde vragen.

Luchthaven in zee en oefengebieden voor defensie

De leden van de SP-fractie herinneren eraan dat in de jaren '90 werd overwogen een alternatief te ontwikkelen voor de luchthaven Schiphol door deze mainport-functie op termijn te concentreren op een kunstmatig eiland in zee. De leden van de SP-fractie vragen zich af of de keuze voor de geconcentreerde plaatsing van windturbines een dergelijk alternatief voor de verre toekomst onmogelijk maakt. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie zich af of ik minder moeite heb met het wegvallen van deze mogelijke luchthavenlocatie dan met de inperking van oefengebieden voor defensie ten noorden van de Waddenkust.

Eind jaren '90 en in de eerste jaren van deze eeuw is in respectievelijk de programma's 'Toekomst Nationale Luchthaven' en 'Flyland' uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van aanleg en exploitatie van een luchthaven in zee. Daarbij is uitgebreid gekeken naar alle effecten van een dergelijke oplossing. De onderzoeken wijzen uit, dat sprake is van een onbalans tussen de omvang van de benodigde investeringen en de omvang van de verwachte baten van een luchthaven in zee. Ook is sprake van grote voorziene investeringsrisico's voor het Rijk. Op basis van deze inzichten beschouwt het Rijk een luchthaven in zee daarom niet als realistisch alternatief voor de lange termijn ontwikkeling van luchthavencapaciteit in Nederland. Bij de aanwijzing van locaties voor windenergie speelt het wegvallen van een mogelijke luchthavenlocatie op zee dan ook geen rol.

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Windenergiegebieden d.d. 24 april 2014 is door het ministerie van Infrastructuur en Milieu gesproken met het ministerie van Defensie over het defensieoefengebied nabij het windenergiegebied *Ten noorden van de Waddeneilanden*. Ook is gesproken met de provincie Groningen en Groningen Seaports over hun voorstel om windenergie te

ontwikkelen in een deel van het defensieoefengebied. Het militaire vlieggebied EHD-42, direct ten zuiden van het aangewezen gebied *Ten noorden van de Waddeneilanden*, wordt – ook internationaal – gebruikt voor vlieg- en schietoefeningen door jachtvliegtuigen. Vanwege de snelheid waarmee gevlogen wordt en het bereik van de daarbij gebruikte raketten, is hiervoor veel ruimte nodig. Uit veiligheidsoverwegingen kunnen er geen permanente installaties in het gebied worden geplaatst. Dit geldt niet alleen voor windturbines, maar ook voor installaties voor olie- en gaswinning. Verkleining van het gebied is niet aan de orde; er blijft dan te weinig manoeuvreerruimte over voor de oefeningen. Binnen het Nederlandse deel van het luchtruim boven de Noordzee is geen ruimte beschikbaar voor een verschuiving van het oefengebied of voor een alternatief oefengebied. Ook zijn dergelijke gebieden niet voorhanden in de directe omgeving van Nederland.

DGETM-ED / 14190982

Kostenreductie door het nieuwe systeem voor wind op zee

De leden van de D66-fractie vragen hoe de kostenreductie van het nieuwe systeem voor wind op zee is opgebouwd. In het nieuwe systeem voor wind op zee wijst het kabinet in het nationaal waterplan gebieden aan voor windenergie op zee. Vervolgens wordt in een kavelbesluit, op basis van het wetsvoorstel windenergie op zee, vastgelegd op welke locatie binnen de aangewezen gebieden en onder welke voorwaarden een windpark kan worden gerealiseerd. Vervolgens wordt via een SDE+ tender per kavelbesluit een partij geselecteerd die subsidie krijgt om het windpark op dat kavel te realiseren. De partij krijgt ook een vergunning, die hem het alleenrecht geeft om op de betreffende kavel een windpark te bouwen en te exploiteren. Tenslotte wordt TenneT verantwoordelijk voor de aansluiting van de nieuwe windparken op zee.

Het nieuwe wettelijke systeem leidt tot kostenreductie omdat het de onzekerheid reduceert doordat ontwikkelaars, voordat zij concurreren om subsidie, de zekerheid krijgen dat de locatie geschikt is voor windmolens, bruikbare gegevens over bodem, golven en wind beschikbaar zijn en de voorwaarden waaronder men het windpark kan ontwikkelen bekend zijn. Daarnaast is sprake van voldoende flexibiliteit, omdat ontwikkelaars de ruimte krijgen om te kiezen uit diverse techniekopties binnen de gestelde natuur- en milieukaders. Tevens zijn er zo min mogelijk beslismomenten om stapeling van bezwaar en beroep, en daarmee samenhangende lange doorlooptijden, te voorkomen. De sector heeft berekend¹ dat de combinatie van vergunning en subsidie in één keer, een vooraf vastgelegd gebied, voldoende flexibiliteit in de voorwaarden en de beschikbaarheid van bruikbare gegevens vooraf leidt tot een kostenreductie van circa 10%.

¹ http://www.tki-windopzee.nl/files/2014-03/20131205_RAP_scenario.modellering.verbeterpunten.vergunningen_FINAL.PDF

Het voorstel van de sector voor bestaande vergunningen

DGETM-ED / 14190982

De leden van de D66-fractie vragen welke mogelijkheden voor het combineren van nieuwe kavels en bestaande zijn onderzocht en wat daarvan de resultaten waren. Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie en van de GroenLinks-fractie om een nadere specificatie van de hogere maatschappelijke kosten van het voorstel van de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA) voor het gebruik van oude vergunningen. Ook vernemen de leden van de D66-fractie graag wat de meerkosten zijn voor een netaansluiting van vergunde projecten. De leden van GroenLinks-fractie vragen daarnaast waarom ik geen gesprek heb gevoerd met de sector over het voorstel wat was ingediend en waarom ik bij de beantwoording van Kamervragen van de Tweede Kamer gesteld heb dat de sector alle bestaande vergunningen zou willen blijven gebruiken, terwijl in het voorstel van de sector was voorzien om alleen de relatief goedkope drie Hollandse kustlocaties eenmalig mee te laten tenderen.

In het Energieakkoord zijn, naast de kostenreductie van 40%, twee belangrijke afspraken gemaakt over wind op zee. Ten eerste is afgesproken dat de overheid zorg draagt voor een robuust wettelijk kader om de opschaling van wind op zee mogelijk te maken. Ten tweede is afgesproken dat er, daar waar dit efficiënter is dan een directe aansluiting van windparken op het landelijke hoogspanningsnet, er een net op zee komt. Dit zijn, naast de 40% kostenreductie, de twee belangrijkste afspraken, omdat, zoals de sector zelf ook aangeeft, zonder het nieuwe wettelijk kader en de aanleg van een net op zee de kostenreductie van 40% niet haalbaar is. Met het wetsvoorstel windenergie op zee en de voorgenomen aanwijzing van TenneT heb ik inmiddels invulling gegeven aan deze afspraken. Op basis van dit nieuwe wettelijk kader en het ontwerp van TenneT voor het net op zee heb ik een kosteneffectieve uitrol ontwikkeld, waarbij de gebieden Borssele, Zuid-Hollandse en Noord-Hollandse kust worden ingezet voor de realisatie van 3.500 MW.

Vervolgens heb ik, zoals afgesproken in het Energieakkoord, het gebruik van de oude vergunningen afgezet tegen de kosteneffectieve uitrol met het nieuwe systeem. De afspraak in het Energieakkoord was dat bestaande vergunningen alleen mogen meedoen aan nieuwe tenders indien dit niet leidt tot hogere kosten en dat het meedoen van bestaande vergunningen nodig is om een voldoende snelle uitrol te realiseren. Ik heb daarvoor de sector om een voorstel gevraagd, omdat ik geen mogelijkheden zag om het oude en het nieuwe wettelijke systeem te combineren omdat het nieuwe systeem uitgaat van concurrentie tussen partijen om eenzelfde locatie, terwijl het oude systeem uitging van concurrentie tussen locaties. Ik heb van de sector uiteindelijk een voorstel ontvangen, maar ik heb moeten concluderen dat het voorstel niet aan de gestelde voorwaarden in het Energieakkoord voldoet. Daarbij werd het voorstel niet gedragen door de hele sector.

Essentie van het voorstel van de sector is om in 2015 gelijktijdig een tender te houden voor bestaande vergunningen en een nieuwe kavel volgens de nieuwe

systematiek. Dit voorstel levert door de gelijktijdigheid geen voordelen op voor de snelheid waarmee de afspraken uit het Energieakkoord gerealiseerd worden. Uitvoering van het sectorvoorstel is echter wel veel complexer dan uitvoering conform de routekaart. Het voorstel past ook niet in een kosteneffectief uitrolpad. In het voorstel van de sector kunnen alle bestaande vergunningen meedoen aan een tender, waarbij er wordt gedifferentieerd tussen locaties door middel van een afstandscorrectie. Tegelijk is het voorstel dat de bestaande vergunningen worden aangesloten door TenneT. Het voorstel is erop gericht om alle locaties een gelijke kans te geven, terwijl de meerkosten van verder weggelegen locaties, zoals bijvoorbeeld IJmuiden Ver, door TenneT - via de netaansluiting - of EZ - via een hogere subsidie voor een afstandscorrectie - moeten worden gedragen. Aangezien het grootste deel van de bestaande vergunningen in verder weggelegen gebieden ligt dan Borssele en de Noord en Zuid-Hollandse Kust, is de kans groot dat een vergunning uit verder weggelegen, en dus duurder gebied, zou winnen. Dit zou leiden tot aanzienlijk hogere maatschappelijke kosten. Uit de berekeningen van ECN blijkt bijvoorbeeld dat de kosten van windenergie in het gebied IJmuiden Ver 0,8 cent per kWh duurder is dan in het gebied Borssele. Het realiseren van 700 MW in het gebied IJmuiden Ver in plaats van in het gebied Borssele zou leiden tot ruim 300 miljoen euro hogere kosten.

Daarbij komt dat voor alle bestaande vergunningen geldt dat er ruimtelijke en infrastructurele knelpunten zijn die ook leiden tot hogere maatschappelijke kosten. De meerkosten van de netaansluiting van bestaande vergunningen zijn het gevolg van deze infrastructurele knelpunten en afhankelijk van de specifieke vergunning. Verder weggelegen gebieden hebben vanwege de grotere afstand hogere netaansluitingskosten dan de gebieden in de uitrolstrategie. Daarnaast leidt de aansluiting van een bestaande vergunning op een platform van TenneT ertoe dat een deel van het platform niet benut wordt, omdat de platforms van TenneT een capaciteit hebben van 700 MW. Het is afhankelijk van het gebied wanneer de rest van het platform benut kan worden. Voor de gebieden Zuid en Noord-Hollandse kust bijvoorbeeld dienen eerst de stroken tussen 10 en 12-mijl te worden aangewezen, voordat de platforms volledig benut kan worden.

Met de sector is al meer dan een jaar regelmatig overleg over het nieuwe systeem voor wind op zee en de positie van bestaande vergunningen. Het definitieve voorstel van de sector, wat ik op 25 juli in z'n volledigheid heb ontvangen, is op 12 augustus besproken met NWEA. In dit voorstel is expliciet opgenomen dat alle bestaande vergunningen moeten kunnen meedingen in de tender. In het overleg op 12 augustus is nogmaals bevestigd dat het voorstel ziet op het meenemen van alle bestaande vergunningen in een tender en niet alleen de drie vergunningen dichtbij de kust in het gebied Hollandse Kust.

Bestaande vergunningen en het beginsel van rechtszekerheid

DGETM-ED / 14190982

De leden van de D66-fractie vragen hoe het nieuwe beleid met betrekking tot bestaande vergunningen zich verhoudt tot het beginsel van rechtszekerheid en in hoeverre bedrijven die reeds hebben geïnvesteerd worden gecompenseerd? Het nieuwe beleid met betrekking tot bestaande vergunningen is opgenomen in het wetsvoorstel windenergie op zee (Kamerstukken II, 2013/14, 34058). Hierbij hebben de minister van IenM en ik het nieuwe beleid getoetst aan het beginsel van rechtszekerheid. Hierbij is de vraag aan de orde of de houders van de vergunningen zich bewust hadden moeten zijn van de mogelijkheid van het laten vervallen van de vergunning. In de watervergunningen zoals die in 2009 zijn verleend was reeds bepaald dat de vergunningen zouden vervallen indien niet binnen drie jaar na de datum van verlening een aanvang was gemaakt met de bouw van het windpark. Naar aanleiding van de motie Van Veldhoven (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 A, nr. 52) is de bepaling omtrent het vervallen van de vergunningen vervangen door een intrekingsbevoegdheid. In de Beleidsregels inzake de toepassing van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone is aangegeven dat de vergunningen uiterlijk in 2020 worden ingetrokken indien de vergunningen op dat moment nog niet zijn gebruikt. Hiermee kregen de bedrijven gedurende een langere periode kans een windpark te realiseren. Tegelijkertijd is in deze beleidsregels echter vastgelegd dat de vergunningen eerder ingetrokken kunnen worden op grond van ander ruimtelijk relevant beleid zoals een nieuw uitgiftesysteem voor windenergie op zee. Met de mogelijkheid van het intrekken van de vergunningen moesten degenen aan wie de vergunning is verleend, dan ook rekening houden; het intrekken van de watervergunningen was in die zin voorzienbaar.

Bij het intrekken van de vergunningen doet zich de vraag voor of een vergunninghouder schade lijdt die niet tot zijn last behoort te blijven. Op grond van het rechtsbeginsel van 'égalité devant les charges publiques' (gelijkheid voor openbare lasten) geldt een plicht tot compensatie van onevenredige, buiten het normale maatschappelijke risico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende schade. Er kan worden aangenomen dat er sprake is van een onevenredige last, als de concurrentieverhoudingen wezenlijk worden verstoord. Die last zal veelal bestaan uit relatief hoge en zwaarwegende kosten voor 'bovennormale' inspanningen. 'Bovennormaal' vergeleken met gangbare inspanningen die andere ondernemers moeten verrichten om een vergunning voor een windpark op zee te verkrijgen. Het is moeilijk denkbaar dat een bepaald bedrijf als gevolg van de introductie van het nieuwe uitgiftesysteem en het intrekken van de vergunningen een onevenredig zware last zal moeten dragen. De houder van een watervergunning zal de vergunning moeten wijzigen voordat hij daadwerkelijk een windpark kan realiseren (de huidige vergunningen gaan uit van verouderde technieken) en moet hiervoor kosten maken.

Of het intrekken van de watervergunningen zonder financiële compensatie een ongeoorloofde inbreuk vormt op rechten van bedrijven, dient mede te worden

beschouwd in het licht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. Hierbij is van belang dat uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat bij intrekking van een vergunning niet de vergunning zelf het aanknopingspunt voor eigendomsbescherming is, maar het met die vergunning uitgeoefende bedrijf. Het bedrijf waaraan de vergunning is verleend heeft sinds 2009 het recht een windpark op de vergunde locatie te bouwen en exploiteren. De afgelopen periode laat zien dat een bedrijf, zonder dat ik subsidie verleen, niet zal overgaan tot de bouw van een windpark omdat dit tot een zwaar verlies voor het bedrijf zal leiden. De activiteit waarop de vergunning betrekking heeft wordt derhalve om andere redenen dan de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden niet ontplooid.

DGETM-ED / 14190982

Inmenging in rechten moet ook een gerechtvaardigd algemeen belang dienen. Het kabinet heeft er voor gekozen een nieuw uitgiftestelsel te introduceren dat leidt tot een efficiënter ruimtegebruik van de zee. Tevens moet de inmenging proportioneel zijn; er moet sprake zijn van een balans tussen het algemene belang dat met de maatregel wordt gediend en de belangen van de betrokken bedrijven. Het voorgestelde uitgiftestelsel leidt tot een efficiënter ruimtegebruik van de zee en tot het planmatig kunnen aansluiten van windparken op zee op het landelijk hoogspanningsnet. De huidige watervergunningen maken het mogelijk dat windparken verspreid over de Noordzee kunnen worden gebouwd en dragen niet bij aan genoemde doelen.

Gelet op het bovenstaande ben ik van oordeel dat het intrekken van de huidige vergunningen voldoet aan de bovengenoemde eisen en worden de vergunninghouders waarvan de vergunningen worden ingetrokken niet gecompenseerd.

Investeringsklimaat wind op zee

De leden van de GroenLinksfractie vragen of ik ook vind dat dat het plotseling stopzetten van een tender en het intrekken van verleende vergunningen het vertrouwen van de windsector in het overheidsbeleid ondermijnt en het investeringsklimaat in wind op zee ondergraaft terwijl de bedoeling van het Energieakkoord juist het scheppen van een betrouwbaar en stabiel investeringsklimaat is. Het besluit om bestaande vergunningen in te trekken en niet in aanmerking te laten komen voor nieuwe subsidietenders is een uitwerking van de gemaakte afspraken in het Energieakkoord. Ik ben dan ook van mening dat dit besluit het vertrouwen van de windsector in het overheidsbeleid niet ondermijnt. De windsector is zelf tenslotte één van de ondertekenaars van het Energieakkoord en heeft daarin bewust gekozen voor de ontwikkeling van een nieuw systeem voor wind op zee, waarbij het op voorhand al zeer onzeker was of het gebruik van bestaande vergunningen daarin zou passen. Ik ben ook niet bang dat dit besluit leidt tot een verslechtering van het investeringsklimaat.

Het besluit is het gevolg van de nieuwe systematiek die de overheid heeft ontwikkeld en moet ook in dit licht worden bekeken. De aankondiging van 5 x 700 MW in de komende jaren geeft juist maximale zekerheid en een verbetering van het investeringsklimaat. Het feit dat het nieuwe beleid voor wind op zee in binnen- en buitenland enthousiast ontvangen is, bevestigt dit ook. Bedrijven en organisaties geven expliciet aan dat dit nieuwe beleid veel beter is voor het investeringsklimaat.

DGETM-ED / 14190982

Tijdsplanning wind op zee

De leden van de D66-fractie vragen om een toelichting op de tijdsplanning betreffende de uitrol van windenergie op zee. Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie en de leden van de GroenLinksfractie of het niet gebruiken van bestaande vergunningen consequenties heeft voor de tijdsplanning van de uitrol van wind op zee, zoals was afgesproken in het Energieakkoord. Tenslotte vragen de leden van de fractie van GroenLinks of het risico ontstaat dat in korte tijd zeer veel gebouwd zal moeten worden, met risico van forse kostenstijgingen.

Eind 2015 zal in het gebied Borssele de eerste tender voor wind op zee van 700 MW worden geopend. Vervolgens zal ieder jaar tot en met 2019 een vergelijkbare tender van 700 MW worden geopend. In 2016 nogmaals in het gebied Borssele, in 2017 en 2018 in het gebied Zuid-Hollandse kust en in 2019 in het gebied Noord-Hollandse kust. Deze uitrol, die een gevolg is van het nieuwe systeem, is een versnelling ten opzichte van het tijdpad dat is afgesproken in het Energieakkoord, daarin is voor 2015 een tender van 450 MW afgesproken en voor 2016 van 600 MW. Het niet gebruiken van bestaande vergunningen heeft dan ook zeker geen vertraging tot gevolg. In het Energieakkoord is verder afgesproken dat partijen 4 jaar de tijd krijgen om het park te realiseren, maar dat het denkbaar is dat op basis van de nieuwe wettelijke systematiek deze termijn nog wordt versneld. Bij de concrete uitwerking van de tender zal ik, na overleg met de sector, een definitieve realisatie termijn opnemen.

Het tenderen van 3.500 MW aan windvermogen op zee in vijf jaar zal inderdaad leiden tot extra bouwactiviteit. Dat lijkt mij juist een goede ontwikkeling voor zowel de economie als voor de verduurzaming van de energiesector. Het nieuwe uitrolpad waarbij gelijkmatig 700 MW per jaar wordt getenderd, zorgt er voor dat er geen onnodige pieken in de bouwactiviteiten ontstaan en voorkomt daarmee het risico van kostenstijging op dit punt. In plaats daarvan creëert het juist mogelijkheden voor kostenreductie door schaalvergroting en standaardisatie.

(w.g.)

H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken