

Naar een nieuw contract voor wind op zee

- Door verslechterde marktomstandigheden is de huidige aanpak van wind op zee niet toekomstbestendig. Deze omstandigheden omvatten onder andere de hoge rente, hoge materiaalkosten en een onzekere elektriciteitsmarkt.
- Eneco stelt voor om kwalitatief hoogwaardige projecten meer kansen te geven, door middel van een vergelijkende toets en de invoering van een Contract-for-Difference om prijsfluctuaties op te vangen.
- Dit nieuwe contract voor wind op zee geeft ontwikkelaars zekerheid voor een verantwoorde business case.
- Daarnaast is het in een aantal gevallen nodig om gecombineerde tenders voor wind en waterstof in te voeren, op een beperkt deel van de locaties voor wind op zee.

Inleiding

De ontwikkeling van wind op zee in het Nederlandse deel van de Noordzee is een succes. Eneco is samen met diverse partners al vroeg ingestapt en heeft op dit moment vier operationele parken: Prinses Amalia, Luchterduinen, Blauwwind en CrossWind. Ecowende is in ontwikkeling. Gedurende de ontwikkeling van wind op de Noordzee is er ook sprake geweest van een doorontwikkeling in de rol van de overheid. In de beginjaren werd er een hoge subsidie betaald voor

de stroomproductie, die werd vervolgens langzaam afgebouwd tot nul en bij de meest recente tenders, vanaf Hollandse Kust (west), moet er worden betaald aan de overheid. Tegelijk is het aantal eisen op het gebied van ecologie en integratie in het bestaande energiesysteem toegenomen.

Eneco en zijn partner Equinor hebben moeten besluiten niet in te schrijven op de meest recente tenders, IJmuiden Ver (alpha en beta). In deze Koersverlegger

leggen we uit waarom we niet meedoen, zonder daarmee een voorspelling te willen doen over de uitkomst van de tender als zodanig. Andere partijen kunnen andere overwegingen hebben om wel of niet mee te dingen.

Belangrijker is dat niet alleen Eneco en Equinor tegen problemen aanlopen, maar dat er naar onze mening structurele weeffouten zitten in de huidige opzet van de aanbestedingen voor wind op zee. Eneco pleit daarom voor “een nieuw contract voor wind op zee”, opdat de ontwikkeling van wind op zee ook in toekomstige tenders haalbaar blijft.¹ Eneco is ervan overtuigd dat een grotere productie van duurzame stroom, waaronder op zee, van essentieel belang is voor een succesvolle energietransitie.

Wat is het probleem?

Het tenderproces voor vergunningen om windparken op zee te mogen bouwen en exploiteren heeft in Nederland twee kenmerken. Ten eerste het principe van ‘one stop shop’. Dat betekent onder andere dat de overheid voordat de tender van start gaat studies laat maken over onder andere wind- en bodemcondities en deze ter beschikking stelt aan de inschrijvende partijen. De winnaar krijgt direct een bouwvergunning en het is ook al meteen duidelijk aan welke vergunningsvoorwaarden moet worden voldaan. Doordat in de tenderbieding een bankgarantie moet worden afgegeven weet de overheid dat de aanbieder ook daadwerkelijk kan gaan ontwikkelen en bouwen. Daarnaast is TenneT verantwoordelijk voor de bouw van de ‘stopcontacten op zee’ en het vervoer van de elektriciteit naar land.

Ten tweede zijn de tenders vormgegeven als ‘vergelijkende toets met kwalitatieve criteria’. Dat betekent dat de tender niet wordt gewonnen door de hoogste bieder in een veiling, maar door de partij die kwalitatief het beste bod heeft. Dat wordt bepaald door de kwaliteit van de plannen op met name het gebied van ecologie, systeemintegratie (gebruik van de stroom ter vergroening van het bestaande systeem van vraag en aanbod, zowel op land als op zee), maar ook aan de hand van eisen op het vlak van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), innovatie, circulariteit, of de optimalisatie van de toeleveringsketen.

Deze werkwijze heeft Nederland veel gebracht. Naast kwalitatief goede parken, gaat het om innovatie waarvan ook de maatschappij de vruchten plukt, herstel van de zeebodem en andere ecologische verbeteringen. Desondanks staat de industrie nog aan het begin van de innovatiecurve, er valt er nog veel vernieuwing te verwachten in de komende jaren.

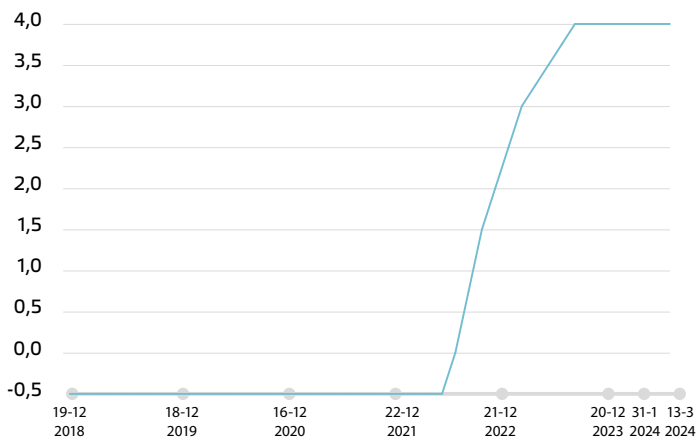
Maar in de meest recente tenders, IJmuiden Ver (alpha en beta) is het accent verlegd. De kwalitatieve criteria zijn er nog steeds, maar deze zijn in de praktijk minder onderscheidend. Tegelijkertijd heeft de overheid de optie geboden om de tender te winnen door een aanmerkelijk hoger financieel bod te doen. Geen relatief laag vast bedrag, maar een maximaal bedrag van 420 miljoen euro per jaar, gedurende 40 jaar. Hoe hoger het bedrag dat een partij biedt, hoe meer punten ervoor worden toegekend in beoordeling van hun bod (tot maximaal 15% van de score). Als de financiële component nog groter wordt gaan de tenders veel meer op een veiling lijken dan tot nu toe het geval was. Deze extra kosten moeten uiteindelijk via de energierekening worden terugverdiend.

Dat is een onwenselijke ontwikkeling volgens Eneco, want daarmee worden maatschappelijke doelen minder prominent en wordt de kostprijs van het windpark hoger.

Tegelijkertijd zijn de marktomstandigheden voor windenergie op zee danig verslechterd. Het gaat om algemene kostenstijgingen in de hele toeleveringsketen, maar ook om onzekerheid van de elektriciteitsprijs en mogelijke afzetvolumes. De kostenstijgingen worden veroorzaakt door de hoge staal- en koperprijzen, krapte bij leveranciers en door de gestegen rente hogere kapitaalkosten (zie grafieken ontwikkelingen rente en staalprijzen). Verder is er geen zekerheid dat we de elektriciteit tegen de juiste volumes en prijs kunnen verkopen (zie kader pagina 4). Daarnaast is een gebrek aan capaciteit in de toeleveringsketen een mondiaal probleem. Er is een gestegen ambitie voor de bouw van windparken op zee. Dat is positief, maar zorgt tegelijk voor een grotere vraag, die nu tegen een gebrek aan productiecapaciteit aanloopt. Dat zorgt ook voor een hogere kostprijs.

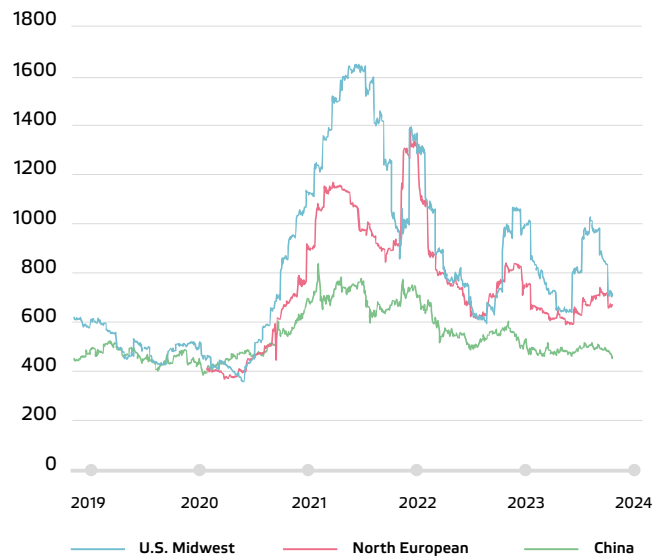
¹ Eneco heeft al eerder gepleit in deze richting, zie ‘Koppel bouw windpark direct aan de industrie’, *Financieele Dagblad*, 18 juli 2018; ‘Aanleg windparken op zee kan nog niet zonder subsidie’, *Financieele Dagblad*, 22 november 2017.

Ontwikkeling rente (%)



Bron: ECB

Ontwikkeling staalrijzen (€/ton)



Bron: Bloomberg

Wat is de oplossing volgens Eneco?

Om de balans te verbeteren tussen maatschappelijke doelen en ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven is het zaak om niet verder de weg van competitie op financiën op te gaan. We hebben een nieuw contract nodig voor wind op zee.

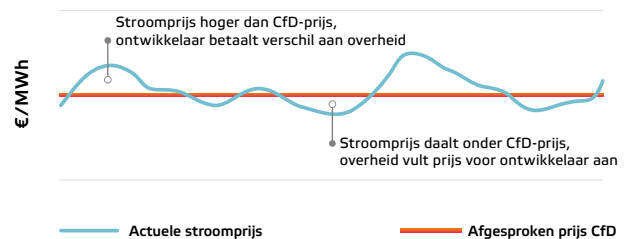
Het nieuwe contract voor wind op zee bevat de volgende elementen:

- De vergelijkende toets terugbrengen naar de kern van de tender
- Het financiële bod vervangen door een tweezijdig Contract for Difference (CfD)
- Op een aantal locaties een gecombineerde tender voor wind en waterstof uitschrijven (zonder CfD)

De vergelijkende toets op basis van kwalitatieve criteria moet weer de kern van de windtenders worden. De beperkte ecologische ruimte op de Noordzee en de uitdagingen van de energietransitie (netcongestie, onbalans tussen vraag en aanbod, vergroening van de industrie) vereisen dat kwalitatieve criteria op het gebied van ecologie en systeemintegratie de doorslag geven in het vaststellen van het winnende bod. In tenders waar de financiën de doorslag geven komen deze aspecten onvoldoende aan bod.

Daarnaast is in plaats van een financieel bod een zogenoemd tweezijdig *Contract for Difference (CfD)* nodig. Een CfD is een instrument waarbij de windparkontwikkelaar biedt op een bepaalde elektriciteitsprijs (hoe lager de prijs, hoe meer punten voor dit deel van de vergelijkende toets). Als de elektriciteitsprijs gedurende de looptijd hoger is, krijgt de overheid geld van de ontwikkelaar. Als de elektriciteitsprijs lager is, legt de overheid geld bij.² Daarbij is het verstandig om de vastgelegde elektriciteitsprijs te koppelen aan een index van materialenprijzen, om te voorkomen dat plotselinge prijsstijgingen leiden tot het stopzetten van projecten. Op deze manier is de risicospreiding over de looptijd van de exploitatie evenredig verdeeld.

Werking tweezijdig Contract for Difference



² Op korte termijn kan een CfD ook uitgewerkt worden in de vorm van een 'opbrengstgrensbedrag' in de SDE++ subsidieregeling. Een opbrengstgrensbedrag betekent dat opbrengsten van een windpark boven een bepaald niveau ingehouden worden op de subsidie. Dit instrument is al uitgewerkt door het PBL en EZK voor de SDE++ regeling en zou al in 2025 toegepast kunnen worden voor wind op zee.

De CfD is bedoeld als zekerheidsstelling. Aan de ene kant om te voorkomen dat wisselingen in prijzen het onmogelijk maken om gezonde business cases te maken voor de ontwikkeling van windparken op zee en deze dus tot stilstand komen. Aan de andere kant voorkomt het dat de overheid teveel subsidie moet betalen aan windparken die dat helemaal niet nodig hebben. In die zin is een CfD een back-upinstrument dat twee kanten op werkt.

Dit voorstel sluit aan bij plannen die al op tafel liggen. Het [windenergiepakket](#) van de Europese Commissie en het in december vorig jaar door 26 lidstaten ondertekende "[EU handvest voor windenergie](#)" vereisen verbeterde windtenders met geïndexeerde prijzen en het gebruik van kwalitatieve criteria. In het Rapport Keuzewijzer Klimaat en Energie van Noé van Hulst, in opdracht van de Secretaris-Generaal van het ministerie van EZK, wordt het CfD voorgesteld als back-upinstrument voor wind op zee.³

Daarnaast, als variant, stelt Eneco voor toe te werken naar een systeem waarbij een deel van de locaties voor wind op zee via speciale tenders voor wind en waterstof wordt geveild. De vergunning voor de locatie van het park op zee hangt samen met een productiesubsidie voor groene waterstof. De bieder die het laagste bedrag aan subsidie aanvraagt, wint. Het voordeel van deze gecombineerde tenders is dat elektrolyse-ontwikkelaars zekerheid hebben over toegang tot voldoende duurzame elektriciteit. Het windpark is daarbij verzekerd van stroomafzet. Door wind en waterstof te combineren wordt de financierbaarheid van beiden verbeterd, omdat de elektriciteitsprijnsrisico's van wind en waterstof precies tegenovergesteld zijn. Bij hoge elektriciteitsprijzen wint het windpark, bij lage elektriciteitsprijzen wint de elektrolyser. Een CfD is voor gecombineerde wind-waterstoftenders dus ook niet nodig. Overigens mag groene waterstof volgens Europese regels vanaf 1 januari 2028 alleen gemaakt worden met ongesubsidieerde duurzame elektriciteit. Windparken met een CfD zijn daarom wettelijk ook niet geschikt voor waterstofproductie.

Onvoldoende beleid voor groene waterstof en elektrificatie

De energietransitie draait voor een groot deel om elektrificatie. De stroom voor huishoudens is maar een klein deel van de vraag. Het gaat de komende jaren om elektrificatie van de industrie en om de vervanging van fossiele brandstoffen en grondstoffen door groene bronnen voor processen met hoge temperatuur. Groene waterstof is zo'n schone brandstof en grondstof. Windparken op zee zijn uitermate geschikt bij de elektrificatie. Zij produceren veel stroom, die wordt verkocht op de elektriciteitsmarkt. Zonder contracten met afnemers van elektriciteit komt een windpark economisch niet van de grond. Zeker niet als de Routekaart Wind Op Zee via jaarlijkse tenders van tweemaal 2GW het aanbod opdrijft, met een drukkend effect op de prijs tot gevolg.

Het kabinet heeft echter nog geen duidelijkheid gegeven over de hoeveelheid groene waterstof die industrie, raffinaderijen en transport moeten inzetten in de komende jaren. Over de benodigde wet- en regelgeving wordt al lang gediscussieerd, maar nog zonder besluitvorming. Zonder beleid komt de vraag naar groene waterstof niet van de grond. Vraag en aanbod kijken naar elkaar, iedereen is van goede wil, maar niemand kan de eerste stap zetten, op bedrijfseconomische gronden. Het gebrek aan waterstofvraagbeleid zorgt voor onzekerheid over afnamevolumes en onzekerheid of electrolyzers voldoende contracten kunnen afsluiten voor afzet van hernieuwbare waterstof. De directe elektrificatie van de industrie komt ook maar langzaam op gang. Dit komt door de hoge nettarieven en het gebrek aan sturing door middel van overkoepelende elektrificatiedoelen.

3 Zie: *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, Tweede Kamerstuk 22112, nummer 3843, 1 december 2023; *Europees Actieplan voor Windenergie*, Mededeling Europese Commissie, COM(2023) 669, 24 oktober 2023; *Keuzewijzer Klimaat en Energie*, Rapport van de formatiewerkgroep Klimaat en Energie, 4 december 2023.

Het voordeel van deze nieuwe aanpak is dat de ontwikkeling van wind op zee door kan gaan, ondanks de onzekerheden in de markt en er ook geen aanpassing nodig is van de huidige Wet Wind op Zee. Er is wel nieuwe wetgeving nodig voor CfD's, maar deze wetswijziging kan binnen of buiten de Wet Wind op Zee plaatsvinden.

Wat is nog meer belangrijk bij toekomstige tenders?

Een nieuwe aanpak van de wind-op-zeetenders, met een vergelijkende toets en een CfD, is de belangrijkste stap voor de toekomst voor wind op zee in het Nederlandse deel van de Noordzee. Maar er zijn ook nog andere verbeteringen in dit proces mogelijk, die hier slechts kort worden aangestipt.

Het succes van de tenders voor Hollandse Kust (west) heeft het nut en belang bewezen van het invoegen van innovatiecriteria. Nog meer ecologiewinst kan via innovatie- en investeringsprojecten in de komende tenders worden behaald. Het is immers niet zo dat met één enkele vergelijkende toets alle ecologie-uitdagingen kunnen worden opgelost. Dit geldt ook voor de eisen op de vlakken van circulariteit, of van systeemintegratie. Het gaat er dus om dat de verschillende tenders op elkaar aanhaken, ook qua eisen.

Verder is het beter om de kavels die worden getenderd kleiner te maken. Dus vier keer 1GW, in plaats van twee keer 2GW (zoals bij IJmuiden Ver (alpha en beta)). De (financiële) risico's voor deze projecten worden

daarmee beter behapbaar, zowel voor de ontwikkelaars als de toeleveringsketen. Met de 2GW-keuze per tender treden er 'negatieve synergie'-effecten' op, waarbij ook aannemers forse (financiële) risicopremies berekenen. Het zou ook bijdragen als er aan de vergunninghouder meer flexibiliteit wordt toegestaan in de realisatie van het windpark, opdat de ontwikkelaars voldoende voorbereidingstijd krijgen.

Een ander belangrijk punt is de timing van de bouw van de aansluitingen op het hoogspanningsnet op zee door Tennet. Meer flexibiliteit is wenselijk. Het blijkt dat een kink in de kabel grote gevolgen kan hebben. Als er bijvoorbeeld twee kavels niet achter elkaar, maar gelijktijdig moeten worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door vertraging in de bouw van de eerste netaansluiting of andere calamiteiten, dan betekent dit dat er ook meer installatieschepen nodig zijn, met veel meer mankracht, ook bij andere leveranciers. De (arbeids)markt is echter te krap om dat zonder problemen te kunnen opvangen. De ontwikkelrisico's nemen daardoor toe.

De beste manier om de bouw van wind op zee te garanderen, is het voeren van structureel en helder beleid voor elektrificatie en groene waterstof. Hoe duidelijker de vraag naar groene waterstof de markt normeert en het tempo aangeeft van elektrificatie in de industrie, des te beter windpark-ontwikkelaars kunnen inspelen op de elektriciteitsmarkt. Daarbij moet de overheid ook onzekerheden en arbeidsmarktomstandigheden niet uit het oog verliezen om de kosten niet onnodig op te drijven.

Vragen of opmerkingen?

Neem contact op met
Gerard Harder (gerard.harder@eneco.com) of
Joris den Blanken (joris.denblanken@eneco.com)