



Rapport

Rapport betreffende een klacht over Agentschap NL uit Zwolle. Bestuursorgaan: de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie uit Den Haag.

Datum: 1 augustus 2011

Rapportnummer: 2011/221

Klacht

Verzoeker klaagt over de eenzijdige informatie over windenergie op de website www.windenergie.nl die beheerd wordt door Agentschap NL.

Bevindingen

1. De website www.windenergie.nl is een kennisportal dat actuele informatie over windenergie op land in Nederland biedt. Deze site wordt beheerd door Agentschap NL.
2. Verzoeker is van mening dat de informatievoorziening over windmolens op de website van Agentschap NL niet volledig is. Hierdoor kan volgens hem de vraag of windmolens wel of niet effectief zijn in te zetten om een CO₂-reductie te realiseren niet naar behoren beantwoord worden, daarmee is mogelijk sprake van misleiding.

Met deze klacht wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman. De klacht werd in het kader van de kenbaarheid doorgestuurd naar de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

3. Agentschap NL nodigde verzoeker in het kader van de klachtenprocedure uit voor een hoorzitting. De uitkomst van de klachtenprocedure was onder meer dat verzoekers klacht gedeeltelijk gegrond werd verklaard.

Daarbij werd het antwoord op de faq (frequently asked question; No) *"Om windenergie in te kunnen passen moeten bestaande elektriciteitscentrales op- en afregelen. Wat heeft dit voor gevolgen voor de CO₂-uitstoot?"* op twee punten aangepast (zie Achtergrond):

"1) 'De cruciale vraag is of elektriciteitscentrales vaker en sterker moeten op- en afregelen (of aan – of afschakelen) door het fluctuerende aanbod aan windenergie. Dit is niet het geval.' De opmerking dat dit niet het geval is, zal gewijzigd worden omdat dit wel het geval is.

2) 'Per saldo leidt het inpassen van windenergie niet tot extra bijregelen. De elektriciteitscentrale wordt dus niet minder efficiënt door windenergie.' Deze opmerking wordt gewijzigd, omdat de elektriciteitscentrale wel minder efficiënt wordt."

Agentschap NL gaf aan dat op de website www.windenergie.nl informatie over bovengenoemd punt ontbrak, waarmee de informatieverstrekking onvolledig was. Mede naar aanleiding van verzoekers klacht is besloten om op de website alsnog informatie op te nemen over de CO₂-reductie die gerealiseerd wordt door het inpassen van windenergie in het elektriciteitsnet. Verder gaf Agentschap NL aan dat er echter geen sprake was van misleiding. Dat deze informatie niet op de website stond, kwam doordat Agentschap NL van mening was dat de integrale discussie over de overgang naar een meer decentraal

opererend elektriciteitsnetwerk, waar deze informatie onderdeel van uitmaakt, niet op deze website gevoerd moest worden.

4. Verzoeker richtte zich hierna opnieuw tot de Nationale ombudsman, hij was namelijk niet tevreden over de afhandeling van zijn klacht en bleef informatie missen op de site.

Verzoeker werd uitgenodigd voor een gesprek op het Bureau van de Nationale ombudsman.

5. De Nationale ombudsman legde de klacht voor aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en verzocht de minister te reageren op de klacht en stelde enkele aanvullende vragen.

Visie verzoeker

1. Verzoeker is een bezorgde maatschappelijk betrokken burger en kan zich niet vinden in het huidige windenergiebeleid. Hij wil dat er kritisch gekeken wordt naar het inzetten van windenergie. Iedereen zal volgens verzoeker in de toekomst een toeslag op zijn stroomrekening ontvangen en er wordt heel veel subsidie verstrekt aan dit volgens verzoeker onnodige project. Verzoeker geeft aan te vrezen voor een Betuwelijn- en HSL-effect.

2. Politici, juristen en beleidsmakers vergeten de techniek die bij windenergie komt kijken.

Verzoeker wil voorkomen dat er allerlei dure windmolenparken worden gebouwd, waarover later wordt gezegd dat het op een mislukking is uitgelopen. Er wordt 's nachts relatief weinig energie gevraagd, terwijl windmolens dan wel energie produceren zonder dat dit wordt opgeslagen. De hoeveelheid windenergie is onvoorspelbaar en wisselt telkens.

3. Hij verwijst onder meer naar de website van de Groene Rekenkamer en de rapporten 'Brandstofmix in beweging' en 'De ruggengraat van de energievoorziening' van de Energieraad en het rapport 'Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Volgens verzoeker blijkt hieruit onder meer dat zonder grootschalige opslag van elektriciteit het aandeel van windenergie in de totale stroomvoorziening van Nederland beperkt moet blijven tot enige gigawatt en dat windenergie alleen op grote schaal toegepast kan worden als er opslagvermogen beschikbaar is.

Verzoeker vraagt zich af waarom de rapporten van de Energieraad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over windenergie niet op de website staan. De overheid beschikt over alle informatie, maar niet alle informatie staat op de website waardoor een te rooskleurig beeld ontstaat. Hij mist het evenwicht.

Gemeenten baseren hun beleid op deze informatie en zijn dus niet volledig geïnformeerd, hierdoor komen er meer en meer windenergieparken, dat wil verzoeker voorkomen.

Visie minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

1. De doelstelling van de website www.windenergie.nl is om actuele en objectieve informatie over windenergie beschikbaar te stellen aan alle spelers in het 'windenergieveld'. Dit zijn gemeente- en provincieambtenaren en -besturen, projectontwikkelaars, burgers (initiatiefnemers, maar ook omwonenden), belangenorganisaties, adviseurs en anderen.

Agentschap NL streeft naar correcte en actuele informatie op deze website, dit staat ook vermeld in de disclaimer op de website. De redactie van dit portal wordt door Agentschap NL gevoerd op basis van inbreng van experts. Ook adviseert een klankbordgroep over de structuur en de inhoud, die hiervoor twee keer per jaar bijeen komt. In deze klankbordgroep zijn provincies, gemeenten, marktpartijen en belangenorganisaties vertegenwoordigd.

2. De klacht van verzoeker is gedeeltelijk gegrond verklaard. Hoewel onder meer was geconcludeerd dat de informatievoorziening op de website onvolledig was, was er geen sprake van misleiding (zie ook punt 3 onder de bevindingen; No).

3. De klacht van verzoeker lijkt zich nu toe te spitsen op een ander onderwerp, te weten de vraag welk vermogen of welke energieproductie opgewekt met windturbines geabsorbeerd kan worden in het huidige elektriciteitssysteem. Naar de systeemgrens voor het inpassen van windenergie in het bestaande energienetwerk zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd en de verschillende onderzoekers zijn het niet met elkaar eens over het moment waarop het omslagpunt¹ wordt bereikt. Volgens de minister is de website www.windenergie.nl niet bedoeld als forum om over deze verschillende inzichten discussie te voeren.

4. De minister onderschrijft in principe het uitgangspunt dat de informatie op de website zo objectief en volledig mogelijk moet zijn. Daarbij zijn er echter wel limiterende factoren. Voor het up to date houden van de informatie zijn beperkte middelen beschikbaar. De website is daarom ingericht volgens het uitgangspunt "click-call-face". Dit houdt in dat Agentschap NL op de website de meest relevante informatie wil verschaffen. Als er nadere informatie- of kennisbehoefte bestaat, dan kan hiervoor telefonisch contact worden opgenomen met het Duurzame Energie Centrum (DEC). Het DEC is een telefonische helpdesk die is ingericht door Agentschap NL. Indien het telefonische contact met DEC niet tot een oplossing leidt,

kan vervolgens in één-op-één contact worden doorgesproken.

De minister merkt hierbij verder nogmaals op dat er bij de ontwikkeling van windenergie vraagstukken spelen die nog volop in discussie zijn. De website is niet bedoeld als forum voor deze discussies. Het komt dan ook voor dat publicaties over windenergie niet terug te vinden zijn op de website.

5. Gemeenten zijn onder andere de doelgroep voor de website. Uit onderzoek van Agentschap NL is gebleken dat het kennisportal in de praktijk door gemeenten wordt gebruikt om besluiten voor te bereiden of te onderbouwen. Daarbij gaat de minister

ervan uit dat lokale overheden hun besluiten niet uitsluitend op de informatie van deze website baseren en dat er diverse informatiebronnen worden gebruikt.

6. In bijlage 4 van het rapport 'Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid worden kritische kanttekeningen geplaatst bij een eventuele keuze voor grootschalige toepassing van windenergie. Hierbij wordt gedacht aan 6500 megawatt (hierna: MW) of meer. Deze bevindingen worden tegengesproken door andere studies, waaronder die van Frontier Economics, uitgevoerd in opdracht van EnergieNed. Hierin wordt gesteld dat bij 12000 MW windvermogen in Nederland de grens van de mogelijkheden van het huidige energiesysteem wordt bereikt.

Een ander onderzoek van Kema (in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken) uit september 2010 heeft als conclusie dat 12000 MW inpasbaar is. Het huidige in Nederland geplaatste vermogen bedraagt circa 2200 MW. Volgens deze bronnen is de systeemgrens dus niet in zicht. Daarom heeft Agentschap NL ervoor gekozen om op de website geen links op te nemen naar de onderzoeken.

7. In de rapporten van de Energieraad 'Brandstofmix in beweging' en 'De ruggengraat van de energievoorziening' komt hetzelfde vraagstuk aan de orde, namelijk hoeveel duurzame energie binnen de huidige systeemgrenzen haalbaar is.

In deze rapporten staat dat 20% duurzame elektriciteit van de totale productie ambitieus maar haalbaar wordt geacht, de destijds door het kabinet gestelde ambitie van 40% wordt niet realistisch geacht. Deze getallen komen ruwweg overeen met de vermogensrange van 6000 naar 12000 MMW. Aangezien bij het huidige aandeel van duurzaamheid in de elektriciteitsproductie (circa 9 % in 2010) de grenzen nog ruim buiten beeld blijven, is de minister van mening dat er daarom op de website geen link hoeft te worden opgenomen naar deze onderzoeken. In het geval dat de Nationale ombudsman van mening mocht zijn dat Agentschap NL hiermee in gebreke blijft dan is Agentschap NL bereid de lopende discussie over dit onderwerp op de website kort toe te lichten en links op te nemen naar de bewuste rapporten.

8. Dat de inpasbaarheid van windenergie grenzen kent daarover bestaat geen discussie. Opslag van deze energie kan de grenzen optrekken, dit geldt ook voor de vraagsturing. Het percentage windenergie of windvermogen waarbij deze grens wordt bereikt is de minister niet bekend. Wel is bekend dat in Denemarken vanaf 2007 het percentage boven de 19% ligt (2010: 21%). De statistieken hierover worden gepubliceerd door Danish Energy Agency.

Reactie verzoeker

Naar aanleiding van de reactie van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie reageerde verzoeker onder meer nog als volgt.

1. Agentschap NL acht zichzelf niet het platform om over de verschillende inzichten discussie te voeren. Echter, op de website www.windenergie.nl staat een link naar het promotieonderzoek van de heer Ummels. Dit onderzoek (gebaseerd op een modelstudie) was gericht op de grootschalige inpassing van windenergie in elektriciteitsnetten. Het resultaat van dit onderzoek was dat inpassing van windenergie in het elektriciteitsnet vrij probleemloos haalbaar zou moeten zijn zonder veel rendementsverlies van het conventionele deel van ons energiesysteem.

De onderzoeken met een andere uitkomst staan niet op de website vermeld, zodat er op de website een eenzijdig en rooskleurig beeld geschetst wordt ten aanzien van de inpassing van windmolens in ons energiesysteem.

2. In de reactie van de minister wordt verwezen naar de situatie in Denemarken. Aangegeven wordt dat het percentage geproduceerde windenergie in Denemarken nu 21% is. Verzuimd wordt echter te vertellen dat ook deze 21% nog moet worden ingepast in het Deense energiesysteem en dat er in hun praktijk ook regelmatig momenten voorkomen dat de Denen zitten met overtollige windstroom.

Cepos, een Deens onderzoeksbureau, heeft berekend dat het werkelijke gebruik van windenergie door Denemarken zelf slechts de helft is van de geproduceerde windenergie. In een rapport geeft Cepos aan dat slechts 9.7% van alle stroom die de Denen gebruiken uiteindelijk van hun eigen windmolens afkomstig is, De rest van de gebruikte stroom is een mix van fossiel, waterkracht, nucleair. De overige 50% geproduceerde en niet direct in het eigen net inpasbare windstroom wordt tegen dumprijzen of zelfs voor niets door Denemarken afgezet naar de buurlanden die daar eigenlijk niet op zitten te wachten omdat zij dan hun waterkrachtcentrales moeten gaan terug regelen, aldus verzoeker.

3. Volgens verzoeker werd en wordt veel beleid gemaakt op basis van modelberekeningen die verschillen ten aanzien van de uitkomst tussen 6500 en 12000 MW inpasbare

windenergie in het elektriciteitsnet. Deze verschillen zijn te verklaren door het gebruik van theoretische rekenmodellen waarmee men de werkelijkheid zo goed mogelijk tracht na te bootsen. Afhankelijk van de onderzoeksopdracht, de doelstelling van de onderzoeker en zijn of haar kennis van de praktijk en de vakmanschap t.a.v. de kennis van de modelbouw naast de bij het onderzoek gebruikte parameters is het niet vreemd dat zij tot verschillende uitkomsten komen. Volgens verzoeker gaf de website door uit te gaan van 12000 MW een te rooskleurig beeld.

Beoordeling

1. Verzoeker klaagt over de eenzijdige informatie over windenergie op de website. De klacht van verzoeker spitst zich met name toe op de inpasbaarheid van grootschalige windenergie in het huidige elektriciteitssysteem. Vandaar dat dit als voorbeeld is genomen van de eenzijdige informatie op de website.
2. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat overheidsinstanties zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden. Dit vereiste brengt met zich dat informatie niet eenzijdig mag zijn.
3. Er zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de inpasbaarheid van grootschalige toepassing van windenergie in het elektriciteitsstelsel. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn verschillend en sommige onderzoekers zijn het dan ook niet met elkaar eens over bijvoorbeeld het aantal megawatt windenergie dat ingepast kan worden in het bestaande energienetwerk en het moment waarop het omslagpunt wordt bereikt.
4. Het is niet aan de Nationale ombudsman om te beoordelen waar de systeemgrens ligt voor de inpassing van windenergie en welk onderzoek of welk rapport de juiste informatie biedt en hij doet hierover dan ook geen uitspraak.

Wel is gebleken dat er over de inpasbaarheid van grootschalige toepassing van windenergie in het bestaande energienetwerk momenteel een discussie gaande is. Hoewel diverse onderzoeken hierover positief zijn (over een grootschalige inpasbaarheid van windenergie), bevatten andere onderzoeken kritische kanttekeningen over een eventuele keuze voor grootschalige toepassing van windenergie.

5. De doelstelling van de website www.windenergie.nl is om actuele en objectieve informatie over windenergie beschikbaar te stellen aan alle spelers in het 'windenergieveld'. Mede omdat het kennisportal in de praktijk onder meer door gemeenten wordt gebruikt om besluiten voor te bereiden of te onderbouwen, acht de Nationale ombudsman het van belang dat bij de informatie op de website ook de lopende discussie wordt belicht. Agentschap NL erkent dat er verschillende visies over de grootschalige toepassing van windenergie bestaan, maar is van mening dat de website geen discussieforum is. Door wel een link op te nemen naar het proefschrift van de heer

Ummels, maar geen link op te nemen naar de kritische rapporten van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid en de Energieraad - onafhankelijke adviesorganen waarvan de deskundigheid onomstreden is - , heeft Agentschap NL naar het oordeel van de Nationale ombudsman onvoldoende gedaan om de schijn van partijdigheid op de website te vermijden. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Agentschap NL is gegrond wegens strijd met het verbod van vooringenomenheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan om Agentschap NL de verschillende visies over de grootschalige toepassing van windenergie in het bestaande energienetwerk op de website www.windenergie.nl kort toe te laten lichten en links op te nemen naar de bewuste rapporten.

Onderzoek

1. Verzoeker richtte zich in mei 2010 tot de Nationale ombudsman met een klacht over Agentschap NL.
2. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie werd een onderzoek ingesteld.
3. In het kader van het onderzoek werd de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verzocht op de klacht te reageren. De Nationale ombudsman stelde de minister ook een aantal vragen.
4. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.
5. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie berichtte dat hij geen opmerkingen had over de in het verslag van bevindingen beschreven feiten en de beschrijving van zijn visie.
6. De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Achtergrond

<http://www.windenergie.nl/121/faqs/vragen-techniek/om-windenergie-in-te-kunnen-passen-moeten-bestaande>

'Een elektriciteitscentrale werkt het meest efficiënt als deze een vaste hoeveelheid stroom produceert. In de praktijk gebeurt dit nooit. Het aanbod van een elektriciteitscentrale wordt precies afgestemd op de vraag. Die vraag is sterk wisselend en hangt onder andere af van het jaargetijde, de dag van de week en het tijdstip van de dag. In 2009 heeft de TU Delft in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek gedaan naar de regelbaarheid van elektriciteitscentrales. Onderzoekers constateren dat snel op- en afregelen leidt tot meer slijtage, een grotere faalkans en verhoogd brandstofgebruik.

De vraag is nu of elektriciteitscentrales vaker en sterker moeten op- en afregelen (of aan- of afschakelen) door het fluctuerende aanbod aan windenergie. Dat is inderdaad het geval. Weliswaar stemt de elektriciteitscentrale, ook zonder windenergie, het aanbod af op de vraag, met efficiëntieverlies tot gevolg. Maar door de inpassing van windenergie neemt het efficiëntieverlies toe. Onderzoek van de Munich University of Technology laat zien dat in de Duitse situatie door dit efficiëntieverlies de CO₂-emissiereductie tussen de 7 en 9 procent minder is dan verwacht zou kunnen worden. Dat wil dus zeggen dat de emissiereductie voor een kWh windenergie als er niet op- en afgeregeld zou hoeven te worden 100% zou zijn ten opzichte van een kWh fossiel opgewekte elektriciteit. Door het efficiëntieverlies is die reductie weliswaar lager, maar bedraagt altijd nog tussen de 91 en 93 procent in vergelijking met fossiel opgewekte elektriciteit¹.

¹ Met dit 'omslagpunt' wordt gerefereerd aan de technische inpasbaarheid van windenergie. Het gaat daarbij om het moment waarop windvermogen moet worden afgeschakeld vanwege een productieoverschot dat niet op een andere wijze (export, terugregelen flexibele capaciteit of iets dergelijks) kan worden opgevangen.