

Vergaderjaar 2024–2025

33 561

Structuurvisie Windenergie op Zee (SV WoZ)

Nr. 84

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2025

Windenergie op zee is essentieel om de Nederlandse opgave voor groene groei en verduurzaming te realiseren en om Nederland nu en in de toekomst energieonafhankelijkheid en weerbaarheid te bieden. Daarom zet het kabinet in op de realisatie van de routekaart van 21 GW en de verdere uitrol van windenergie op zee daarna. Bij het vaststellen van de routekaart in 2022 zijn meerdere risico's en uitdagingen geïdentificeerd, zoals de risico's dat het tempo van aanbod- en vraagontwikkeling niet goed op elkaar aansluit en dat er schaarse productiecapaciteit is.¹ Het kabinet ziet dat deze risico's werkelijkheid zijn geworden, nu onder andere de kosten voor windparkontwikkelaars zijn gestegen en door uitdagingen bij de elektrificatie van o.a. onze industrie blijft grootschalige vraag naar windenergie achter. Dit maakt dat er op korte termijn een mismatch is tussen de vraag- en aanbodontwikkeling, wat de businesscase voor windparken op zee ondermijnt. Deze situatie speelt in meerdere landen binnen de Europese Unie en is een normale fase in de energietransitie waarbij het elektriciteitsaanbod voor een steeds groter deel uit hernieuwbare energie bestaat.²

Dit vraagt om een overheid die de markt door deze fase helpt, zodat Nederland straks de noodzakelijke energie voorhanden heeft om onze economie draaiende te houden en onze weerbaarheid te vergroten. Het kabinet werkt daarom hard aan een actieplan voor windenergie op zee waarmee het investeringsklimaat voor windenergie op zee en tegelijkertijd het investeringsklimaat voor verduurzaming kan worden verbeterd. Dit plan kijkt daarbij naar ondersteuning van de bouw van windparken, het stimuleren van de elektriciteitsvraag en het faseren van de uitrol van windparken op zee, zodat deze gerealiseerd worden wanneer ook de vraag ontwikkelt. Het kabinet stuurt dit actieplan in tegenstelling tot een eerdere toezegging na de zomer naar de Kamer zodat er gedegen

¹ Kamerstukken II 2021/2022, 33 561, nr. 53.

² Zie bijvoorbeeld onderzoek van het Internationaal Energieagentschap, <https://www.iea.org/reports/integrating-solar-and-wind/infographic-six-phases-of-variable-renewables-integration>.

besluitvorming over mogelijke maatregelen kan plaatsvinden. In het actieplan gaat het kabinet ook in op ondersteuningsmechanismen, zoals *Contracts for Difference* (CfDs). In dat actieplan geeft het kabinet nadere invulling aan de moties van het lid Postma c.s.³ en het lid Grinwis c.s.⁴ In deze Kamerbrief doet het kabinet de moties gedeeltelijk af door nu al een aantal concrete maatregelen te nemen om de aankomende tenderronde aantrekkelijker te maken en de slagingskans daarvan te vergroten.

Fasering windkavels IJmuiden Ver Gamma-A en Gamma-B (2 GW)

Vanwege de verslechterde marktomstandigheden en het achterblijven van de elektriciteitsvraag vindt het kabinet het niet realistisch om dit jaar de geplande 3 GW aan windparken op zee te vergunnen. Tijdens de consultatie met windparkontwikkelaars hebben meerdere partijen aangegeven in de huidige marktomstandigheden geen bieding op een tender te zullen doen. Daarom heeft het kabinet besloten de tenders voor IJmuiden Ver Gamma-A en Gamma-B (2x 1 GW) te faseren. Dit leidt tot vertraging van deze kavels en daarmee meerkosten bij TenneT die naar verwachting neerslaan in de nettarieven. Het kabinet betreurt dat Nederland hiermee niet kan vasthouden aan de voorspelbaarheid van de routekaart van windenergie op zee, maar acht het wenselijker om proactief de regie te pakken. Het nemen van deze mitigerende maatregel biedt namelijk TenneT, marktpartijen en de overheid de kans om hierop te anticiperen en mogelijke gevolggkosten van faseren te beperken. Daarnaast zorgt het voor minder concurrentie op de elektriciteitsmarkt, waardoor reeds vergunde windparken meer mogelijkheden hebben om stroomafnamecontracten af te sluiten. Het kabinet informeert de Kamer later dit jaar over de nieuwe planning voor de kavels IJmuiden Ver Gamma-A en Gamma-B en de financiële gevolgen hiervan.

De tender voor kavel Nederwiek I-A (1 GW) zal nog wel conform planning worden opengesteld in september 2025. Er is namelijk nog steeds een aantal windparkontwikkelaars dat interesse heeft in het indienen van een bod. De elektriciteit van dit windpark draagt bij aan energieonafhankelijkheid en er zijn geen belemmeringen qua netcongestie om de elektriciteit aan te landen.

Risicoverlagende maatregelen binnen de huidige tendersystematiek

Voor de korte termijn heeft het kabinet drie maatregelen genomen om de businesscase van windparken op zee te verbeteren en de komende tender aantrekkelijker te maken:

1. **Kavelgrootte:** het kabinet heeft de kavelgrootte verkleind van 2 GW naar 1 GW.⁵ Dit verlaagt de benodigde investering per kavel, waardoor de (financiële) risico's voor windparkontwikkelaars lager worden en het voor meer partijen mogelijk is om te investeren.
2. **Dwangsomlimiet:** het kabinet heeft besloten om een dwangsomlimiet in te stellen voor de eerste twee jaar van de vergunning. Nadat een windparkontwikkelaar een vergunning heeft gekregen, moet deze partij nog contracten met zowel toeleveranciers als afnemers afsluiten. Het kan voorkomen dat de marktomstandigheden in de periode tot het nemen van een finale investeringsbeslissing verslechteren, waardoor de businesscase niet meer uit kan. Door het instellen van een tijdelijke dwangsomlimiet kan een vergunninghouder in dat geval een verzoek indienen om de vergunning in te laten trekken tegen betaling van de bankgarantie van € 100 miljoen. Het instellen van zo'n limiet helpt de

³ Kamerstukken II 2024/2025, 33 561, nr. 73.

⁴ Kamerstukken II 2024/2025, 33 561, nr. 71.

⁵ Kamerstukken II 2024/2025, 33 561, nr. 66.

windparkontwikkelaars om de risico's beter in te prijzen bij het indienen van een aanvraag, waardoor het aantrekkelijker kan worden om te bieden. Dit was eerder nog niet voldoende verduidelijkt in de regelingen, waardoor windparkontwikkelaars dit risico niet goed konden meewegen in de businesscase.

3. **Versoberde rangschikkingscriteria:** de komende tender voor het windpark in Nederwiek I-A geschiedt via de procedure van een vergelijkende toets met financieel bod. Hierbij worden partijen gestimuleerd om met innovatieve oplossingen te komen voor de maatschappelijke doelen, zoals ecologie, die bijdragen aan de verdere doorgroei van windenergie op zee. Het kabinet heeft de rangschikkingscriteria in de tender versoberd. Hoewel het voldoen aan deze criteria vrijwillig is en windparkontwikkelaars zelf rekening kunnen houden met de businesscase, kan het stimulerend effect hiervan kostenverhogend werken. Een concreet voorbeeld van een maatregel die is genomen om de criteria aantrekkelijk te maken is dat het financieel bod pas hoeft te worden betaald vanaf de realisatie van het windpark. Hierdoor hoeven deze kosten – indien er een financieel bod wordt gedaan – niet te worden voorgefinancierd. Daarnaast zijn vrijwillige criteria voor circulariteit vereenvoudigd en verduidelijkt.

Actieplan windenergie op zee

Zoals aangekondigd in het debat over de Klimaat- en Energieverkenning op 11 maart 2025 en conform motie-Postma c.s.⁶ zal het kabinet een actieplan voor windenergie op zee naar de Kamer sturen. Dit actieplan wordt na de zomer verstuurd. Het actieplan zal mogelijke maatregelen bevatten om de businesscase voor windenergie op zee te verbeteren. Dit plan kijkt daarbij naar ondersteuning van de bouw van windparken, het stimuleren van de elektriciteitsvraag en het faseren van de uitrol van windparken op zee, zodat deze gerealiseerd worden wanneer ook de vraag ontwikkelt. In de Kamerbrief bij het actieplan zal het kabinet terugkomen op de procedurekeuze voor de tenders voor de kavels Nederwiek I-B, II en III (5 GW), passend bij de huidige marktomstandigheden.

Ook stuurt het kabinet voor de zomer een actieagenda elektrificatie naar de Tweede Kamer, die beleidsacties bevat om elektrificatie bij de industrie te bevorderen. Dit is aangekondigd in de Kamerbrief voortgang verduurzaming industrie.⁷

Ondersteuningsmechanismes

Het kan zijn dat tijdelijke ondersteuning voor windenergie op zee nodig is om te zorgen voor een juiste match in de tijd tussen vraag, aanbod en infrastructuur. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is wel dat ondersteuning aan de aanbodkant samengaat met vraagontwikkeling. Het kabinet is terughoudend met het instellen van zulke ondersteuningsmaatregelen, omdat dit een marktverstoring effect kan hebben en daarmee reeds vergunde windparken op zee ondermijnt. Het kan namelijk leiden tot lagere elektriciteitsprijzen, waardoor het animo voor stroomcontracten verslechtert. Daarom zal het kabinet de komende vergunningverleningsprocedure van de vergelijkende toets met financieel bod doorzetten, waarbij een financieel bod vrijwillig is.

Op korte termijn (tot 2027) kan eventuele ondersteuning alleen in de vorm van subsidie met een opbrengstgrensbedrag. Op deze manier zouden

⁶ Kamerstukken II 2024/2025, 32 813, nr. 1487.

⁷ Kamerstukken II 2024/2025, 29 826, nr. 234.

windparken subsidie krijgen als de stroomprijs laag is en kunnen overwinsten worden teruggevorderd door de overheid met als maximum het totaal uitgekeerde subsidiebedrag. Dit is de systematiek die op dit moment ook voor de SDE++ wordt gehanteerd. Een tweezijdige *Contracts for Difference* (CfD) kan langetermijninvesteringen in windparken stimuleren doordat het een stabiele en voorspelbare inkomstenbron vormt voor windparkontwikkelaars. De overheid neemt bij een CfD een deel van het risico over van de markt door bij lage elektriciteitsprijzen de ontwikkelaars te compenseren, maar financieel mee te profiteren van hoge elektriciteitsprijzen. Het is de verwachting dat het inzetten van CfD's als prijszekerheidsmechanisme voor windenergie op zee vanaf 2027 juridisch mogelijk is. Bij het inzetten van ondersteuning zal het kabinet rekening houden met de opschaling van elektrolyse, gegeven de Europese eisen dat ongesubsidieerde stroom gebruikt wordt voor productie van hernieuwbare waterstof.

Gelet op het marktversturende effect op vergunde windparken en de niet-beschikbare middelen op de Rijksbegroting, heeft het kabinet besloten om in ieder geval dit jaar geen subsidie met opbrengstgrensbedrag of CfD in te zetten. Het kabinet bereidt wel een aanpassing van het besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (SDEK) voor en werkt aan een wetsvoorstel voor CfD. Hiermee kan het inzetten van deze ondersteuningsmechanismen juridisch mogelijk worden gemaakt, mocht het kabinet in de toekomst besluiten om windparken te vergunnen met een ondersteuningsmechanisme. In het actieplan windenergie op zee zal het kabinet nader ingaan op CfD voor windenergie op zee.

Aanlandingsroute door gezamenlijk beheerd gebied met Duitsland

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft naar aanleiding van het commissiedebat Wadden toegezegd de Kamer schriftelijk te informeren over de «nee» van Duitsland met betrekking tot een mogelijke route om windenergie aan te landen in Noord-Nederland.⁸ Alle mogelijkheden om windenergie aan te landen in Noord-Nederland zijn onderzocht in het Programma Aansluiting Wind op Zee – Eemshaven (PAWOZ-Eemshaven). Een van de mogelijke routes verloopt door het Eems-Dollard Verdragsgebied, waarin afspraken gemaakt zijn over het gezamenlijk beheer tussen Nederland en Duitsland. Duitsland is hierin bevoegd gezag voor de waterstaatszorg, en daarmee verantwoordelijk voor het afgeven van de benodigde scheepvaartveiligheidsvergunning voor de aanleg van energie-infrastructuur. De Minister-President en ik hebben hierover meermaals contact gehad met de Duitse autoriteiten.

De uitkomst hiervan is dat de Duitse autoriteiten, ondanks aangedragen oplossingen vanuit Nederlandse zijde, van mening zijn dat de risico's van het aanleggen van de route voor de scheepvaartveiligheid te groot zijn en ze daarom geen vergunning zullen gaan afgeven.⁹

Onderlinge ruimtelijke inpassing met mijnbouw

Om onze energie-onafhankelijkheid te vergroten, wil het kabinet op de Noordzee zowel windenergie op zee als mijnbouwprojecten realiseren. Maatwerk biedt kansen om de beperkte ruimte zo optimaal te benutten, en

⁸ TZ202503-020.

⁹ <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-02/Inspanningen-routes-door-het-Eems-Dollard-Verdragsgebied-PAWOZ-Eemshaven-Ontwerpprogramma.pdf>.

is altijd de eerst te onderzoeken optie.¹⁰ Inmiddels heeft het kabinet twee maatwerksuccessen behaald.

Nederwiek I-A

Nabij het toekomstige windpark Nederwiek I-A (1GW) staat het bestaande gasdoorvoerplatform K13-A. Ook ligt vanaf 2028 het Britse windpark Norfolk Boreas in de omgeving van K13-A. Veilige bereikbaarheid van het mijnbouwplatform nabij deze windparken is randvoorwaardelijk. Voor de operator Wintershall Noordzee B.V. betekent dit dat de bereikbaarheid met maximaal 10% mag afnemen ten opzichte van het huidige bereikbaarheidsniveau. Het kunnen plannen van vluchten is belangrijk om de operatie op platform K13-A zo veilig mogelijk te kunnen uitvoeren. Dit is onderzocht in een maatwerktraject, inclusief vliegveiligheidsstudie. Hieruit volgt dat de komst van de windparken Norfolk Boreas en Nederwiek I-A voldoende ruimte biedt voor het uitvoeren van de vluchtprocedures voor K13-A. In dit proces zijn het Rijk en Wintershall Noordzee B.V. tot het volgende gedeeld beeld gekomen over het maatregelenpakket dat nodig is om de afname van bereikbaarheid te beperken tot 4–6%.

Het Rijk heeft ten eerste in het Kavelbesluit Nederwiek I-A een meldplicht van turbines aan de Inspectie voor Leefomgeving en Transport opgenomen, zodat geactualiseerde luchtvaartkaarten kunnen worden uitgegeven. Ten tweede zullen alle offshore operators (van windparken, mijnbouwinstallaties en TenneT) moeten werken met de daarvoor beschikbare procedure om wijzigingen in obstakels door te geven. Tot slot moeten de offshore helikopter operators procedures aanpassen en hun piloten trainen op de veranderende omgeving, voorafgaand aan de bouw van het windpark. Het kabinet committeert zich aan deze maatregelen en zal hierover in gesprek gaan met de relevante partijen om te borgen dat deze maatregelen getroffen worden voorafgaand aan de bouw van het windpark Nederwiek I-A.

Met deze stappen kunnen de risico's voldoende gemitigeerd worden om een veilige bereikbaarheid te borgen van het platform K13-A en wordt een eerste maatwerktraject voor de ruimtelijke inpassing van windparken en mijnbouwplatforms op de Noordzee met hulp van alle betrokkenen succesvol afgerond.

IJmuiden Ver Gamma-B

In en nabij kavel IJmuiden Ver Gamma-B kunnen mogelijk gaswinningsactiviteiten worden ontwikkeld. Aangezien de oorspronkelijke vergunninghouder NAM Offshore BV en haar huidige eigenaar TENAZ Energy recentelijk hebben aangegeven hier nieuwe plannen voor te hebben, heeft het kabinet de afgelopen maanden gesprekken met hen gevoerd om dit ruimtelijk in te passen. Inmiddels zijn we samen tot een positieve uitkomst gekomen, waarbij door slimme en ruimtebesparende oplossingen NAM/TENAZ de mogelijkheid behoudt om nieuwe gasreserves aan te boren in haar winningsvergunning en daarnaast de windenergieproductie van dit windpark naar verwachting hoger zal zijn dan zonder deze maatwerkoplossing. Dit laat zien dat door samen te werken een win-winsituatie kan ontstaan.

Het kabinet is verheugd dat het is gelukt om met deze oplossingen te komen voor mijnbouw en windenergie op zee, waarmee beide nationale

¹⁰ Kamerstukken 2022/2023, 34 682, nr. 161.

belangen worden geborgd. Het kabinet komt later dit jaar met een nadere stand van zaken van de onderlinge ruimtelijke inpassing van windenergie op zee en mijnbouwactiviteiten.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans