

Vergaderjaar 2024–2025

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

33 612

Structuurvisie Windenergie op land

Nr. 428

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2025

De energietransitie, waarin hernieuwbare elektriciteit een steeds groter deel uitmaakt van de elektriciteitsmix, zorgt voor verschillende uitdagingen. Zo maken netcongestie, uren met negatieve elektriciteitsprijzen, stikstofproblematiek en beperkte fysieke ruimte het steeds uitdagender om zowel gebruik als aanbod van elektriciteit verder te realiseren. Een groter aanbod van elektriciteit kan echter bijdragen aan een meer onafhankelijke energievoorziening, waarmee Nederland weerbaarder wordt. De opwek van hernieuwbare elektriciteit in Nederland draagt daarnaast bij aan de leveringszekerheid van energie en strategische autonomie. Er is op basis van de huidige prognoses nog veel hernieuwbare elektriciteit nodig om te kunnen voldoen aan de toekomstige vraag van huishoudens en bedrijven. Om de opwek van hernieuwbare elektriciteit ook in de toekomst passend te kunnen ondersteunen wordt gewerkt aan een nieuw type stimuleringsinstrument voor zon-PV en wind op land. Dit instrument is vanaf 2027 vereist vanuit Europese regelgeving en wordt onder meer door verschillende buurlanden reeds gebruikt of voorbereid.

Met deze brief geeft kabinet inzicht in de belangrijkste voorbereidingen voor dit instrument voor zon-PV en wind op land, om de Tweede Kamer én initiatiefnemers van hernieuwbare-energieprojecten te informeren zodat zij beter weten waar ze in de toekomst rekening mee kunnen houden. Ook geeft het kabinet een korte update over de ontwikkelingen omtrent windenergie op zee.

Aanleiding

Uit de Europese Electricity Market Design (EMD)-verordening¹ volgt dat directe prijssteun, zoals de SDE++, vanaf medio 2027 niet langer kan worden gebruikt voor de stimulering van hernieuwbare elektriciteitsprojecten, waaronder ook zon-PV, wind op land en waterkracht. Met deze

¹ Artikel 19 quinquies van Verordening (EU) 2019/943.

verordening wordt onder andere beoogd om de invloed van mogelijke toekomstige energieprijscrisis op de hoogte van de elektriciteitsprijzen te verminderen. Om stimulering van hernieuwbare elektriciteitsprojecten te kunnen voortzetten, zal steun daarbij moeten worden gegeven middels tweezijdige *contracts for difference* (hierna: tweerichtingscontracten). Hiermee wil de Europese Commissie voorkomen dat producenten overwinsten behalen ten tijde van energieprijscrisis. Om de mogelijkheid te behouden deze projecten in de toekomst, waar nodig en wenselijk, te ondersteunen, worden hier nu de voorbereidingen voor getroffen. Voor andere technieken blijft de SDE++ in principe wel beschikbaar. In het najaar van 2025 beoogt het kabinet de Tweede Kamer nader te informeren over aanpassingen aan de SDE++ in het kader van het traject «Toekomst SDE++».

Hieronder gaat het kabinet in op de verschillende elementen die het in dit nieuwe instrument voor hernieuwbare elektriciteitsprojecten op land zal verwerken. Het nieuwe instrument biedt enkele voordelen ten opzichte van de SDE++. Zo leidt het tot een betere verdeling van de baten en lasten van elektriciteitsproductie en prikkelt het de markt om zelfstandiger te worden.

Wettelijke basis

Op basis van het subsidierecht, waarop de SDE++ is gebaseerd, is er geen mogelijkheid voor een instrument waarbij in geval van aanhoudende hoge marktprijzen netto vorderingen gedaan kunnen worden. Daarom wordt gewerkt aan een ontwerp-wetsvoorstel op grond waarvan het mogelijk wordt tweerichtingscontracten aan te gaan en meer inkomsten te vorderen dan in totaal aan steun is verstrekt. Het wetsvoorstel, dat uitvoering geeft aan de EMD-verordening, is daarmee ook nodig voor de ondersteuning van andere elektriciteitsproductie bijvoorbeeld wind op zee of kernenergie. Daarnaast wil het kabinet met het wetsvoorstel ook de eventuele inzet van tweerichtingscontracten voor andere CO₂-besparende technieken mogelijk maken.

Het kabinet streeft ernaar het ontwerp van het hiervoor genoemde wetsvoorstel in het derde kwartaal van 2025 te consulteren en in het vierde kwartaal naar de Raad van State te verzenden. Het kabinet zet alles op alles om tweerichtingscontracten vanaf 2027 toe te kunnen passen, wat mede van belang is voor de mogelijkheid om deze voor wind op zee in te kunnen zetten. Hiertoe zal het kabinet in overleg treden met de Tweede Kamer, opdat het wetsvoorstel spoedig behandeld kan worden.

Ontwerp van tweerichtingscontracten voor zon-PV en wind op land

In het kader van de voorbereidingen voor tweerichtingscontracten vindt veel contact plaats met landen binnen en buiten de EU, die ook tweerichtingscontracten voorbereiden of al toepassen. Ook is er contact met onderzoekers uit het binnen- en buitenland en wordt gebruik gemaakt van de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Er zijn veel verschillende mogelijkheden bij de vormgeving van tweerichtingscontracten en welke vormgeving het meest passend is, is mede afhankelijk van het type projecten dat wordt ondersteund. Het kabinet heeft verschillende mogelijke ontwerpen voor tweerichtingscontracten overwogen en besproken met belanghebbenden uit de sector, deskundigen en met uitvoerende organisaties. Op basis van de beschikbare informatie is een zorgvuldige afweging gemaakt om tot een voorkeur te komen. Voor zon-PV en wind op land gaat de voorkeur uit naar een ontwerp waarbij betalingen binnen de tweerichtingscontracten plaatsvinden op basis van

de hoeveelheid stroom die daadwerkelijk is geproduceerd, in plaats van op basis van een referentievolume.² Bij de voorkeur ten aanzien van de tweerichtingscontracten voor zon-PV en wind op land speelt de uitvoerbaarheid een belangrijke rol, omdat sprake is van een groot aantal diverse projecten op veel verschillende locaties. Het instrument moet geschikt zijn om al deze projecten op passende wijze te ondersteunen. Het definiëren van een passend referentievolume voor een groot aantal diverse projecten is namelijk te complex gebleken.

Een evenwichtige verdeling van baten en lasten

De tweerichtingscontracten die het kabinet ten aanzien van zon-PV en wind op land voornemens is te sluiten bevatten afspraken tussen de overheid en een elektriciteitsproducent³ over een minimumvergoeding en een maximale vergoeding uit de verkoop van hernieuwbare elektriciteit. Als de minimumvergoeding niet volledig wordt behaald met inkomsten uit de markt, dient de overheid deze inkomsten aan te vullen tot het afgesproken bedrag. Als er meer dan de afgesproken maximumvergoeding wordt verdiend op de markt, betaalt de producent het overschot aan de overheid.⁴ De mate waarin geldstromen vanuit de tweerichtingscontracten naar de overheid kunnen vloeien is dus afhankelijk van het niveau van de elektriciteitsprijzen. Het kabinet neemt zich voor een uitgavenlimiet aan de tweerichtingscontracten toe te voegen, bijvoorbeeld vergelijkbaar met de basiselectriciteitsprijs bij de SDE++. Hiermee wordt voorkomen dat overheidsuitgaven zeer hoog worden bij aanhoudende lage elektriciteitsprijzen en hoeven voor hetzelfde aantal projecten minder middelen te worden vrijgemaakt. Een uitgavenlimiet introduceert tegelijkertijd wel een risico voor producenten op minder inkomsten bij aanhoudende lage prijzen.

Door ruimte te laten tussen de minimum- en maximumvergoeding ontstaat er een aanvullende mogelijkheid voor elektriciteitsproducenten om eventuele financiële tegenvallers op te vangen. De hoogte van de maximumvergoeding zal worden beperkt, zodat overwinsten worden voorkomen. Een dergelijk principe van een minimum- en maximumvergoeding is vergelijkbaar met het huidige opbrengstgrensbedrag voor zon-PV en wind op land in de SDE++. Een belangrijk verschil met het opbrengstgrensbedrag, dat in 2024 voor zon-PV en wind op land in de SDE++ is ingevoerd, is – zoals hierboven toegelicht – dat het bij tweerichtingscontracten ook mogelijk is om meer geld te vorderen dan in totaal aan steun wordt verstrekt. Op grond van het opbrengstgrensbedrag van de SDE++ kan daarentegen bij hoge prijzen maximaal worden gevorderd wat in totaal aan subsidie is verstrekt.

Voor de looptijd van het tweerichtingscontract voor zon-PV en wind op land sluit het kabinet aan bij de huidige looptijd in de SDE++. Dat biedt stroomproducenten voldoende zekerheid over hun inkomsten op de lange termijn zodat zij daarop mede hun investeringsbeslissingen kunnen baseren.

² Indien een tweerichtingscontract zou zijn gebaseerd op een referentievolume vinden steunbetalingen en vorderingen plaats op basis van wat een installatie in *potentie* kan produceren, ongeacht de daadwerkelijke productie van de installatie.

³ Hieronder valt eenieder die hernieuwbare elektriciteit produceert. Dit kan bijvoorbeeld een specialistische onderneming zijn, maar ook een (agrarische) ondernemer of een energiecoöperatie.

⁴ In plaats van een minimum- en maximumvergoeding kan het ook gaan om één vaste prijs, waaronder steun wordt betaald en waarboven inkomsten worden afgeroomd.

Naar een meer zelfstandige markt

Langetermijnovereenkomsten tussen producenten en afnemers van stroom kunnen net als tweerichtingscontracten investeringszekerheid bieden en dragen bij aan een zelfstandigere markt. Om voldoende ruimte te bieden voor marktovereenkomsten is het kabinet voornemens om producenten bij het aangaan van de tweerichtingscontracten een prikkel te geven om (een gedeelte van) hun productie (tijdelijk) uit te zonderen van de tweerichtingscontracten. Dit wordt ook wel een *carve-out* genoemd. Zij ontvangen over dit deel van de productie dan geen steun, maar hoeven bij hoge marktprijzen ook niet te betalen. Dit maakt het eenvoudiger om overeenkomsten te sluiten met afnemers, zoals *power purchase agreements* (PPA's) waarbij een vaste prijs voor de stroom overeengekomen wordt.

Ten opzichte van de SDE++ neemt bij tweerichtingscontracten de prikkel toe om, waar mogelijk, geheel zelfstandig en zonder financiële steun van de overheid projecten te realiseren. Dan is het immers mogelijk om een hogere PPA-prijs af te spreken of op de markt behaalde winsten te behouden, waardoor je als ondernemer meer zou kunnen verdienen. Dit is een wenselijke ontwikkeling, omdat het uiteindelijke streven is dat hernieuwbare elektriciteitsprojecten zich zelfstandig, zonder overheidssteun, op de markt ontwikkelen.

Een goede inpassing in het energiesysteem

In verschillende Europese landen worden al tweerichtingscontracten toegepast. Een bekend nadeel van tweerichtingscontracten is dat er marktverstorende effecten kunnen ontstaan, afhankelijk van het ontwerp van het tweerichtingscontract. Een voorbeeld is het produceren op momenten waarop stroom weinig waard is maar veel steun gegeven wordt. Vooral bij zon-PV is er op momenten met veel zon sprake van lage en soms zelfs negatieve prijzen. Het kabinet hecht er belang aan dat tweerichtingscontracten zo min mogelijk marktverstorend werken en het efficiënt gedrag van stroomproducenten zo veel mogelijk stimuleren, waarbij stroom wordt geproduceerd op momenten waarop de vraag naar stroom het hoogst is. Dat draagt bij aan een efficiënte stroomvoorziening en beperkt de impact op netcongestie en de maatschappelijke kosten van stimulering. Het voorkomen van verstorende effecten wordt ook vereist vanuit de EMD-verordening.

Om te voorkomen dat wordt geproduceerd op momenten met relatief veel aanbod en relatief weinig vraag, is het nodig dat producenten geprikkeld worden hun installatie zo te ontwerpen dat productie verplaatst wordt naar momenten waarop er relatief veel vraag en relatief weinig aanbod is. Voor zon-PV betekent dit dat panelen vaker op het oosten en westen georiënteerd worden zodat er in de ochtend en namiddag meer wordt geproduceerd, of dat er een batterij wordt geplaatst om opgewekte stroom uitgesteld te leveren. Het kabinet wil dit bewerkstelligen, bijvoorbeeld met een verplichte beperking op het terugleververmogen van zon-PV. Deze oplossing wordt reeds toegepast in de SDE++ om de impact van zon-PV op netcongestie te beperken. Zoals in de recente brief over de decentrale ontwikkeling van het energiesysteem is gedeeld, verkent het kabinet in deze fase van de energietransitie niet alleen hoe vraag en aanbod in tijd, maar ook in nabijheid van elkaar, verder kunnen ontwikkelen en wat daarin gewenst is.⁵

⁵ Kamerstuk 29 023, nr. 587

Daarnaast wil het kabinet dat producenten geprikkeld worden om hun inkomsten over het jaar te optimaliseren. Dit kan worden bereikt door de marktinkomsten aan te vullen of af te romen op basis van een jaargemiddelde marktprijs. Door hiervoor een jaar te nemen in plaats van uur, dag of maand hebben producenten bijvoorbeeld een prikkel om de momenten waarop zij gedurende het jaar onderhoud plegen aan hun installatie zo te kiezen, dat zij zo min mogelijk inkomsten mislopen. Dit is gunstig voor afnemers van stroom, die op momenten waarop veel vraag is naar stroom van een zo groot mogelijk aanbod kunnen profiteren. De jaargemiddelde marktprijs zal apart worden bepaald voor zon-PV en wind op land, rekening houdend met het verschillende opwekprofiel van deze technieken. Ook binnen de SDE++ wordt momenteel subsidie verstrekt op basis van de jaargemiddelde marktprijs, die apart wordt berekend voor zon-PV en wind op land.

Tot slot wil het kabinet voorkomen dat producenten een prikkel hebben om hun installatie uit te schakelen bij positieve marktprijzen. Dit kan het geval zijn op momenten waarop producenten op de elektriciteitsmarkten minder kunnen verdienen dan de door hen verwachte vordering, zodat ze door te produceren geld zouden verliezen. Dergelijke momenten zullen zich naar verwachting niet met grote regelmaat voordoen, maar zijn er gedurende het jaar wel. Het kabinet vindt het onwenselijk als installaties worden uitgeschakeld terwijl er wel vraag is naar stroom. Het kabinet is daarom voornemens om dergelijke versturende effecten in de tweerichtingscontracten tegen te gaan, door de inkomsten op deze momenten uit te zonderen van vordering door de overheid.

Vanuit de Europese staatssteunregels mag een lidstaat geen steun verlenen op momenten dat de marktprijzen negatief zijn. Wel neemt het kabinet zich voor om bij de tweerichtingscontracten op een andere manier rekening te houden met gemiste productie-uren wegens momenten met negatieve prijzen. Hierover zal het kabinet de Tweede Kamer nader informeren in het eerste kwartaal van 2026.

Tweerichtingscontracten bij windenergie op zee

Windenergieparken op zee zijn de afgelopen jaren zonder prijszekerheidsmechanisme vergund. De huidige marktcondities hebben echter de business case aanzienlijk verslechterd en zoals aangekondigd in de Kamerbrief over de tenders windenergie op zee IJmuiden Ver Gamma en Nederwiek I-A⁶ werkt het Kabinet aan een actieplan voor windenergie op zee. Onderdeel van dit actieplan is het uitwerken van de juridische basis voor tweerichtingscontracten als prijszekerheidsmechanisme. Voor een deel volgt het kabinet hierbij hetzelfde proces als voor de stimulering van zon-PV en wind op land. De wetgeving die het kabinet voorbereidt voor tweerichtingscontracten is namelijk ook van belang voor windparken op zee.

Er zijn echter ook fundamentele verschillen tussen de opwek van hernieuwbare stroom op land en op zee. Zo gaat het op zee om veel minder projecten (enkele per jaar), waarbij windparkontwikkelaars direct met elkaar concurreren en de projecten veel groter van omvang zijn (miljardenprojecten op Gigawattschaal). Deze en andere verschillen maken dat het mogelijk is dat er andere ontwerpkeuzes gepast zijn voor de eventuele ondersteuning van hernieuwbare energie op land en op zee. In het actieplan wind op zee, dat het kabinet na de zomer aan de Tweede Kamer verwacht te versturen, zal nader worden ingegaan op de eventuele

⁶ Kamerstuk 33 561, nr. 84

voornemens voor tweerichtingscontracten en andere prijszekerheidsmechanismen voor windenergie op zee.

Vervolgstappen

De komende periode wordt het ontwerpvoorstel voorbereid. Tegelijkertijd zal het ontwerp van de tweerichtingscontracten voor zon-PV en windenergie op land, die met het wetsvoorstel worden mogelijk gemaakt, nader worden uitgewerkt; het gaat hier om o.a. de *carve-out*, de vormgeving van een uitgavenlimiet en de verhouding tussen de minimum- en maximumvergoeding. Ook wordt een minimumvermogen voor installaties overwogen, omdat de tweerichtingscontracten vanwege de vorderingen waar projecten mee te maken kunnen krijgen minder geschikt zijn voor kleine projecten. Daarnaast zullen de tendermethodiek en -voorwaarden voor de tweerichtingscontracten worden uitgewerkt.

Bij de nadere uitwerking van de tweerichtingscontracten is de uitvoerbaarheid voor zowel de overheid als de markt een belangrijke voorwaarde. Zoals tot nu toe steeds het geval is geweest zal het kabinet hierbij gebruik blijven maken van de input van de uitvoeringsorganisaties, deskundigen en de sector. De steunmaatregelen met toepassing van tweerichtingscontracten zijn onder voorbehoud van onder andere goedkeuring van de Europese Commissie. Dit geldt ook voor de hiervoor beschreven ontwerpkeuzes voor tweerichtingscontracten. Het kabinet zal in het eerste kwartaal van 2026 aan de Tweede Kamer communiceren over de nadere uitwerking van de tweerichtingscontracten.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat met de voorbereidingen voor tweerichtingscontracten voor hernieuwbare elektriciteit het kabinet nog geen keuze maakt of en in welke mate deze projecten ondersteund worden. Het kabinet maakt hiermee enkel *mogelijk* dat dit instrument in de toekomst kan worden ingezet waar en voor zover dat nodig is. Een besluit over het budget en budgettaire randvoorwaarden voor dit instrument zal naar verwachting in het voorjaar van 2026 worden genomen. Gezien de huidige uitdagingen in de energietransitie zal het kabinet steeds in samenhang met de ontwikkelingen in de energiemarkt bezien welke mate van ondersteuning op elk moment gewenst is.

Tot slot

Tweerichtingscontracten zijn een nieuwe stap in de doorontwikkeling van het financieel instrumentarium van de overheid voor de energietransitie, zowel in Nederland als binnen Europa. De Europese Commissie zal in het kader van het Actieplan voor betaalbare energie later in het jaar aanbevelingen doen omtrent de toepassing van tweerichtingscontracten.

Het kabinet is voornemens hieraan een actieve bijdrage te leveren, om de opgedane kennis te delen en ervoor te zorgen dat de aanbevelingen zo goed mogelijk aansluiten bij de voornemens voor Nederlandse tweerichtingscontracten.

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