Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 973

Regels in verband met de toepassing van tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen ter uitvoering van artikel 19 quinquies van Verordening (EU) 2019/943 en ten behoeve van andere activiteiten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen (Wet toepassing tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen voor klimaat en energie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting:

1. Inleiding

Onderhavig wetsvoorstel heeft betrekking op de stimulering van hernieuwbare elektriciteit en kernenergie en introduceert hiertoe het instrument tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen (hierna ook: tweerichtingscontracten). Dit betreft een nieuw instrument ter ondersteuning van projecten voor de productie van hernieuwbare elektriciteit, elektriciteit uit kernenergie en andere projecten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen. De directe aanleiding voor het wetsvoorstel is de herziening van Verordening (EU) 2019/943[1] (hierna: Elektriciteitsverordening) bij Verordening (EU) 2024/1747[2]. Door deze wijziging is in de Elektriciteitsverordening een nieuw artikel 19 quinquies ingevoegd. In dit artikel is bepaald dat indien een lidstaat van de Europese Unie staatssteun wil verlenen via zogenaamde directe prijssteunregelingen voor investeringen in bepaalde nieuwe installaties voor de productie van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie, hij dit in de vorm van tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen dient te doen. Directe prijssteun voor hernieuwbare elektriciteit (voor zon en wind op land) wordt op dit moment verleend via de subsidiemodules SDE++ en SCE en het Tijdelijk ondersteuningsmechanisme windenergie op zee (TOWOZ), waarbij een vergoeding per geproduceerde kWh wordt geboden wanneer de marktprijs onder een bepaald prijsniveau zakt. Tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen zijn ingevolge de Elektriciteitsverordening overeenkomsten tussen de overheid en een exploitant van een elektriciteitsproductie-installatie waarbij betalingen in

[1] Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit.

[2] Verordening (EU) 2024/1747 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/942 en (EU) 2019/943 wat betreft het Verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie (PbEU L 1747).

kst-36973-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

twee richtingen plaats kunnen vinden. Op grond van een dergelijke overeenkomst betaalt een exploitant van een elektriciteitsproductie-installatie aan de overheid als de marktprijs boven een vooraf afgesproken prijs uitkomt, en ontvangt een exploitant compensatie van de overheid als de marktprijs onder een vooraf afgesproken prijs ligt. Vanaf 17 juli 2027 is het ingevolge de Elektriciteitsverordening niet meer mogelijk om directe prijssteun te verlenen in de vorm van subsidies. De Tweede Kamer heeft de wens uitgesproken dat de regering alles in het werk stelt de tweerichtingscontracten klaar te zetten voor eventuele steun aan windparken op zee.[3]

Hoewel het Burgerlijk Wetboek in beginsel voldoende juridische grondslag biedt om overeenkomsten te sluiten, is het voor de goede werking van het instrument tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen noodzakelijk om een nadere wettelijke basis te introduceren. Het wetsvoorstel heeft als doel uitvoering te geven aan artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening en daarmee deze vorm van directe prijssteun mogelijk te maken. Daardoor maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de opwekking van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie in de toekomst te blijven ondersteunen. Tevens wordt het bij dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt de tweerichtingscontracten toe te passen voor de steun aan investeringen in andere installaties die bijdragen aan de vermindering van broeikasgas in de atmosfeer, als dit in de toekomst wenselijk wordt geacht.

2. Uitvoeringswetgeving

2.1 Verordening (EU) 2019/943 – Elektriciteitsverordening

De Elektriciteitsverordening is per 17 juli 2024 gewijzigd bij Verordening (EU) 2024/174. De achtergrond van deze wijziging betrof de gewijzigde omstandigheden op de elektriciteitsmarkt als gevolg van – onder meer – de Russische inval in Oekraïne. Hierdoor werden al sinds september 2021 zeer hoge elektriciteitsprijzen en grote prijsvolatiliteit op de elektriciteitsmarkten waargenomen. Dit leidde er enerzijds toe dat elektriciteitsproducenten overwinsten konden realiseren op de productie van hernieuwbare elektriciteit – zoals elektriciteit uit windenergie of zonne-energie, terwijl lidstaten de bouw en exploitatie van de productie-installaties financieel ondersteunen, onder meer door directe prijssteunregelingen. De volatiele elektriciteitsprijzen, waarbij zich inmiddels steeds meer uren voordoen met negatieve prijzen, hebben er anderzijds toe geleid dat elektriciteitsproducenten huiveriger zijn geworden te investeren in projecten voor hernieuwbare energie. De financiële haalbaarheid van projecten is onzekerder geworden. Dat is problematisch, aangezien voor de Europese klimaatdoelstellingen en de wens van de EU-lidstaten om energie-onafhankelijker te worden een versnelde uitrol van hernieuwbare energie wenselijk is. Daarom is het van belang om over een kostenefficiënt instrument te beschikken voor de ondersteuning van investeringen in hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie. Met de introductie van tweerichtingscontracten als een verplicht instrument voor het bieden van directe prijssteun wordt tevens steun voor hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie in EU-lidstaten geharmoniseerd.

De uitvoering van Verordening (EU) 2014/1747 is voorzien in het voorstel van wet inzake de wijziging van de Energiewet ter implementatie van het EU wetgevingspakket inzake het verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie en de verbetering van de bescherming van de Unie tegen marktmanipulatie op de groothandelsmarkt voor energie. Over dit

[3] Motie van de leden Postma en Kröger, Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1487.

wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 12 november 2025 advies uitgebracht (no. W19.25.00218/IV). Het onderhavige voorstel van wet ziet slechts op artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening dat is ingevoegd bij Verordening (EU) 2014/1747.

Artikel 19 quinquies, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening schrijft voor dat directe prijssteunregelingen voor investeringen in bepaalde nieuwe installaties voor elektriciteitsproductie de vorm aan dienen te nemen van tweerichtingscontracten, of van gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen. Dit roept de vragen op wanneer er sprak is van directe prijssteunregelingen, wat tweerichtingscontracten zijn en wat gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen zijn. Het begrip «directe prijssteunregeling» wordt niet in de Elektriciteitsverordening gedefinieerd. Ook in andere Europese verordeningen of richtlijnen komt een dergelijke definitie niet voor. Het dichtst bij komt de begripsomschrijving van «steunregeling» in artikel 2, onderdeel 5, van Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen: «een instrument, regeling of mechanisme, toegepast door een lidstaat of een groep lidstaten, die het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen bevordert door de kosten van deze energievorm te verlagen, de verkoopprijs te verhogen of het volume aangekochte energie te vergroten door een verplichting tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen of op een andere wijze; dit omvat, maar blijft niet beperkt tot, investeringssteun, belastingvrijstelling of -verlaging, terugbetaling van belasting, steunregelingen voor verplichting tot het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, met inbegrip van regelingen betreffende groencertificaten, en rechtstreekse prijssteunregelingen, met inbegrip van feed-in-tarieven en degressieve of vaste premiebetalingen». Deze definitie is derhalve niet beperkt tot directe prijssteun. Directe investeringssteun valt bijvoorbeeld ook onder dit begrip. Zouden we met de hiervoor aangehaalde definitie van steunregeling als vertrekpunt, onder welke definitie dus ook rechtstreekse prijssteunregelingen vallen, het begrip directe prijssteunregeling nader moeten duiden, dan zou dat de volgende duiding moeten zijn: regelingen waarbij producenten van hernieuwbare energie een overheidsvergoeding ontvangen voor de productie van elektriciteit die de marktprijs aanvult of een korting op kosten, belastingen of heffingen ontvangen die de kostprijs verlaagt. Nederland kent dergelijke prijssteunregelingen al. Het belangrijkste voorbeeld betreft de Subsidie Duurzame Energie en Klimaattransitie (SDE++). Daarnaast bestaat er de Subsidie Coöperatieve Energieopwekking (SCE). Deze regelingen stimuleren onder meer de opwek van hernieuwbare elektriciteit door een vergoeding te betalen per opgewekte kWh, waarbij gecorrigeerd wordt voor de marktwaarde van de opgewekte stroom.

Het begrip «tweerichtingscontract ter verrekening van verschillen» wordt in artikel 2, onderdeel 76, van de Elektriciteitsverordening omschreven als: «een contract tussen een beheerder van een elektriciteitsproductie-installatie en een tegenpartij, gewoonlijk een overheidsinstantie, en waarmee zowel een minimumvergoedingsbescherming als een limiet voor een te hoge vergoeding wordt geboden». Een tweerichtingscontract betreft derhalve in de eerste plaats een overeenkomst tussen enerzijds een energieproducent en anderzijds – veelal – de overheid. De deelname aan tweerichtingscontracten dient op grond van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening vrijwillig te zijn voor marktdeelnemers. In de tweede plaats moet deze overeenkomst een minimumvergoedingsbescherming bieden. Deze minimumvergoedingsbescherming betreft een door de overheid geboden garantie (per kWh geproduceerde elektriciteit) voor de elektriciteitsprijs. Dit geeft de elektriciteitsproducent meer zekerheid over de te behalen omzet en daarmee een businesscase voor de

te verrichten investeringen in de productie van hernieuwbare energie of elektriciteit uit kernenergie. In de derde plaats moet deze overeenkomst een limiet bevatten voor een te hoge vergoeding. De overeenkomst kent derhalve een grens waarboven de producent geen inkomsten mag behouden. In het geval de elektriciteitsprijs deze limiet overschrijdt, zullen de meerinkomsten als gevolg van deze overschrijding moeten worden betaald aan de overheid. Met de tweerichtingscontracten zoals voorgeschreven door artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening wordt bevorderd dat de inkomsten van producenten uit deze door de overheid gesteunde productie-installaties minder afhankelijk worden van de volatiele elektriciteitsprijzen. Daarbij kunnen tweerichtingscontracten in tijden van hoge elektriciteitsprijzen, zoals in een prijscrisis, voorkomen dat producenten van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie die steun ontvangen van de overheid hoge winsten behalen. In plaats daarvan vloeien inkomsten boven een bepaald prijsniveau naar de overheid. Op deze manier vormen tweerichtingscontracten een extra bron van inkomsten voor lidstaten in periodes van hoge energieprijzen. In het geval van langdurige periodes waarin hoger dan verwachte elektriciteitsprijzen op de markt worden gerealiseerd, is het niet ondenkbaar dat de overheid meer inkomsten uit de tweerichtingscontracten ontvangt dan zij aan de elektriciteitsproducent verschuldigd is in verband met de minimumvergoedingsbescherming.

De verplichting tot het toepassen van tweerichtingscontracten bij het verstrekken van directe prijssteun is van toepassing op contracten die worden gesloten vanaf 17 juli 2027 voor investeringen in nieuwe productie van elektriciteit uit windenergie, zonne-energie, geothermische energie, waterkracht zonder reservoir en kernenergie (waarnaar in deze toelichting gezamenlijk wordt verwezen als «hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie»). Artikel 19 quinquies, zesde lid, van de Elektriciteitsverordening voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om kleinschalige installaties voor hernieuwbare energiebronnen en demonstratieprojecten vrij te stellen van de verplichting om directe prijssteun te verstrekken in de vorm van tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen. Installaties die vanaf 1 januari 2026 worden opgeleverd, worden krachtens artikel 5, vierde lid, van de Elektriciteitsverordening als kleinschalig beschouwd als het geïnstalleerd elektrisch vermogen kleiner is dan 200 kW. Voor offshore productie-installaties voor hernieuwbare energie die zijn aangesloten op hybride offshore projecten die op hun beurt zijn aangesloten op twee of meer biedzones geldt de uiterste termijn van 17 juli 2029. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op windparken op zee die worden aangesloten op de elektriciteitsnetwerken van twee landen.

Artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening biedt de mogelijkheid om in plaats van tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen te kiezen voor «gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen». Een gelijkwaardige regeling betekent dat er geen sprake hoeft te zijn van een overeenkomst, maar dat bijvoorbeeld ook een instrument gekozen kan worden waarbij aanspraken of vorderingen bij publiekrechtelijke regeling tot stand komen of daaruit ontstaan. Het effect van het gelijkwaardige instrument moet evenwel identiek te zijn. Dit betekent dat ook het alternatief zowel een minimumvergoedingsbescherming als een limiet voor een te hoge vergoeding moet bieden.

Artikel 19 quinquies, vijfde lid, van de Elektriciteitsverordening stelt eisen aan de besteding van de inkomsten van de lidstaat uit de tweerichtingscontracten. Inkomsten, of het financiële equivalent van de inkomsten, dienen ofwel te worden uitgekeerd aan eindafnemers, ofwel gebruikt te worden voor de financiering van de kosten van directe prijssteunregelingen of voor investeringen gericht op het verlagen van de elektriciteits-

kosten voor eindafnemers. De bepaling brengt zodoende geen directe financiële verplichting met zich mee om inkomsten uit tweerichtingscontracten uit te keren aan eindafnemers. Aan de bestedingseisen uit de Elektriciteitsverordening kan bijvoorbeeld worden voldaan indien een bedrag ter hoogte van het financieel equivalent van opbrengsten uit tweerichtingscontracten wordt besteed aan investeringen ten behoeve van het net die leiden tot een verlaging van de elektriciteitskosten van eindafnemers. Een vergelijkbare systematiek wordt gehanteerd ten aanzien van inkomsten uit het ETS-2 (Emission Trading System) en de bestedingseisen uit de Europese ETS-richtlijn. Aan de bestedingseisen kan ook voldaan worden door aanwending voor directe prijssteunregelingen. De optie van uitkering aan eindafnemers in de bepaling uit de Elektriciteitsverordening over de besteding van (het financiële equivalent van) inkomsten moet ook in het licht van artikel 66 bis van de Elektriciteitsrichtlijn worden bezien. In deze bepaling van de hiervoor genoemde richtlijn kan in het geval van het voordoen van zeer hoge elektriciteitsprijzen op de markt op voorstel van de Commissie door de Europese Raad een elektriciteitsprijscrisis afgekondigd worden. In dat geval kunnen lidstaten onder voorwaarden ingrijpen om de elektriciteitsprijzen voor consumenten en midden- en kleinbedrijf te verlagen. De kosten voor dit ingrijpen kunnen mede worden gefinancierd uit de inkomsten uit de tweerichtingscontracten die tijdens een elektriciteitsprijscrisis worden gegenereerd.

Artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening schrijft voor dat tweerichtingscontracten ingericht moeten kunnen worden met het oog op het behoud van stimulansen om efficiënt te functioneren en deel te nemen aan de elektriciteitsmarkten. Daarbij is het van belang om verstorende effecten te voorkomen van de steunregeling op beslissingen inzake exploitatie, dispatching en onderhoud of op het biedgedrag op de elektriciteitsmarkten en markten voor ondersteunende diensten. Deze voorschriften zorgen ervoor dat de prikkels die uitgaan van actuele marktprijzen voor stroom zo veel mogelijk in stand blijven.

Bij het ontwerp van tweerichtingscontracten moet ervoor worden gezorgd dat ze geen belemmering vormen voor de ontwikkeling van commerciële contracten, zoals stroomafnameovereenkomsten, ofwel PPA's (Power Purchase Agreements). Met name PPA's waarbij voor een periode van meerdere jaren een vaste prijs voor stroom overeen wordt gekomen tussen een aanbieder en een afnemer van stroom, kunnen zorgen voor investeringszekerheid voor exploitanten van productie-installaties van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie en kunnen een rol vervullen die complementair is aan tweerichtingscontracten. Tweerichtingscontracten kunnen echter de totstandkoming van vasteprijs-PPA's verdringen, omdat betalingen en vorderingen gedaan worden op basis van marktprijzen. Indien er binnen een PPA een vaste prijs is afgesproken, profiteert een producent niet van hoge marktprijzen en kan een vordering leiden tot verliezen. Het is daarom van belang om bij het ontwerp van tweerichtingscontracten mogelijkheden te creëren voor het afsluiten van vasteprijs-PPA's en andere commerciële contracten. Dit kan bijvoorbeeld door een gedeelte van het volume van een installatie uit te zonderen van de betalingen op grond van het tweerichtingscontract. Dit sluit aan bij artikel 19 bis van de Elektriciteitsverordening, waarvan het vijfde lid voorschrijft dat steunregelingen voor hernieuwbare elektriciteit de deelname toestaan van projecten waarbij een deel van de elektriciteit wordt gereserveerd voor verkoop via een PPA of andere marktgebaseerde regelingen.

De gegarandeerde prijs voor duurzame energie en elektriciteit uit kernenergie kan de vorm krijgen van een vaste prijs of van een bandbreedte tussen een minimumvergoedingsbescherming en een opwaartse limiet. In alle gevallen moet worden gewaarborgd dat deze zijn afgestemd op de kosten en marktinkomsten. Een minimumvergoeding die voldoende op de kosten is afgestemd is essentieel om economische levensvatbaarheid van de productie-installatie te waarborgen. De vergoeding mag daarnaast niet te hoog zijn en moet worden gecorrigeerd voor marktinkomsten, om overcompensatie te vermijden.

Ook moeten bij het ontwerp van de contracten en de biedprocedure onnodige verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer op de interne markt worden voorkomen. Dit kan worden gerealiseerd door een open, duidelijke, transparante en niet-discriminerende concurrerende biedprocedure te hanteren en/of door in het ontwerp van de tweerichtingscontracten te zorgen dat de uitkeringen van inkomsten aan ondernemingen niet tot overmatige verstoringen leiden.

Tot slot geeft de Elektriciteitsverordening in artikel 19 quinquies, tweede lid, aanhef en onder f, aan dat clausules voor sancties bij onrechtmatige eenzijdige vroegtijdige contractbeëindiging moeten worden opgenomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat in het Nederlandse rechtssysteem een tweerichtingscontract moet worden aangemerkt als een overeenkomst. Deze komt tot stand door aanbod en aanvaarding. Eenzijdige contractbeëindiging van tweerichtingscontracten is in die zin ondenkbaar, omdat tweerichtingscontracten een wederkerig karakter kennen. Het eenzijdig opzeggen van een overeenkomst is slechts mogelijk als dit bij die overeenkomst is overeengekomen.

2.2 Noodzaak voor een uitvoeringswet

Het bepaalde in artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening betreft een conditionele verplichting. Een lidstaat moet tweerichtingscontracten of regelingen met gelijke werking gebruiken indien staatssteun in de vorm van directe prijssteun wordt verleend voor investeringen in nieuwe productie-installaties voor hernieuwbare elektriciteit of elektriciteit uit kernenergie. Voor de onderbouwing van de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel wordt derhalve eerst toegelicht dat het in de toekomst noodzakelijk blijft om staatssteun te verlenen voor de productie van hernieuwbare energie en dat de staatssteun wordt verleend in de vorm van directe prijssteun. Vervolgens wordt omschreven waarom het wetsvoorstel voor en goede werking van het instrument «tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen» noodzakelijk is. De noodzaak voor een goede werking van het instrument komt in de eerste plaats voort uit de totstandkoming en uitvoering van de tweerichtingscontracten en in de tweede plaats uit de juridische inbedding van het instrument.

Staatssteun voor hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie blijft in de toekomst nodig

Het aandeel hernieuwbare elektriciteit is in de afgelopen jaren flink gestegen, naar 50% in 2024 (CBS).[4] In de Klimaatwet is het streven vastgelegd naar een volledig CO_2-neutrale elektriciteitsproductie in 2050 en een broeikasgasemissiereductie van 55% in 2030 ten opzichte van 1990. Bovendien is er naar verwachting steeds meer hernieuwbare elektriciteit omdat de industrie, gebouwde omgeving en mobiliteit steeds meer gebruik maken van elektrisch aangedreven processen en installaties

[4] https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/hernieuwbare-energie-in-nederland-2024/samenvatting.

in plaats van op basis van fossiele brandstoffen. Het is daarom van belang dat de productie van zon- en windenergie in de toekomst verder toeneemt.

Om de uitrol van nieuwe projecten voor hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie te stimuleren, is in elk geval op de korte en middellange termijn steun nodig voor bepaalde technieken. Uit onderzoek, zoals het advies van PBL over de basisbedragen voor zon-pv en wind op land voor de SDE++[5], blijkt dat voor deze projecten een onrendabele top geldt. Dat wil zeggen dat deze projecten zonder subsidie niet in staat zijn al hun kosten te dekken. Bovendien verhoogt een situatie zonder steun het risicoprofiel van een project, waardoor de financieringskosten van projecten toenemen. Dit zorgt voor een verdere verhoging van de onrendabele top van projecten[6] en hogere totale kosten van de energietransitie. Naast een onrendabele top is er voor deze projecten ook sprake van onzekerheid over toekomstige inkomsten. De prijzen van stroom zijn volatiel, waardoor projecten niet goed weten met welke inkomsten zij in de toekomst rekening kunnen houden. Lage stroomprijzen ontstaan doordat het aanbod van (hernieuwbare) stroom, bijvoorbeeld als de zon schijnt of het hard waait, soms groter is dan de vraag naar stroom. Een toenemend aandeel hernieuwbare stroom in het energiesysteem, in combinatie met een – op dit moment nog – beperkt flexibele stroomvraag, maakt dat zich momenteel steeds vaker negatieve prijzen voordoen. Dit alles maakt dat in een situatie zonder steun nu onvoldoende hernieuwbare elektriciteitsprojecten van de grond komen.

Vergelijkbare redenen om steun te geven gelden ook specifiek voor de uitrol van windenergie op zee. Sinds 2018 zijn windparken op zee vergund zonder subsidie. Redenen hiervoor waren een sterke kostendaling van windturbines en de installatie daarvan, maar ook goede ontwikkelingsvoorwaarden vanuit de overheid, sterke concurrentie in de markt en een stabiel en ambitieus overheidsbeleid. De markt voor windenergie op zee is echter steeds uitdagender geworden. Zo mislukte in oktober 2025 de subsidievrije tender voor het windpark Nederwiek 1-A in Nederland.[7] En ook in andere Europese landen, zoals Denemarken en Duitsland, zijn in 2025 subsidievrije tenders mislukt. Het is waarschijnlijk dat er zonder overheidssteun op (een deel van) de Nederlandse kavels in de komende vergunningsverleningsprocedures geen biedingen komen. Volgens onderzoek uit juni 2024[8] komt dit doordat de kosten van windparken op zee in 2025 40% hoger liggen dan in 2020 door onder meer inflatie, hogere rente en krapte in de toeleveringsketen. Daarnaast is sprake van lagere en onzekere inkomsten door achterblijvende groei van de elektriciteitsvraag. Hierdoor is voor veel windparkontwikkelaars sprake van een onrendabele top. Om de uitrol van windenergie voort te zetten maken meerdere landen gebruik van prijszekerheidsmechanismes, zoals een tweerichtingscontract. Inzet van een tweerichtingscontract heeft in 2025 en 2026 in het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Polen en Frankrijk tot geslaagde tenders geleid.

Directe prijssteun heeft voorkeur boven andere vormen van steun

De conclusie dat overheidssteun voor de productie van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie in de toekomst nodig blijft, betekent nog niet dat dit in de vorm van directe prijssteun dient te

---

[5] PBL (2025). Eindadvies basisbedragen SDE++ 2025, hoofdstuk 17. Dat er een onrendabele top geldt, blijkt uit de positieve subsidie-intensiteit van categorieën voor wind- en zonne-energie.
[6] Trinomics (2022). Review overgangsregeling hernieuwbare elektriciteit na 2025, p. 16.
[7] Kamerstukken II 2025/2026, 33 561, nr. 98
[8] AFRY (2024), Offshore Wind Energy Market Study – Implications for Tenders IJmuiden Ver Gamma and Nederwiek I.

gebeuren. Beargumenteerd moet worden waarom niet voor bijvoorbeeld investeringssubsidies, garanties of leningen wordt gekozen als steuninstrumenten. Op deze en andere instrumenten die niet als directe prijssteun zijn aan te merken is artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening immers niet van toepassing. Als lidstaten op deze wijze steun zouden willen verlenen voor investeringen in productie-installaties voor hernieuwbare elektriciteit of elektriciteit uit kernenergie dan zijn de voorschriften uit artikel 19 quinquies niet van toepassing en zou geen uitvoering aan dit artikel hoeven te worden gegeven.

Tweerichtingscontracten of de gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen bieden voor de stimulering van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie op dit moment echter belangrijke voordelen ten opzichte van de andere, hierboven aangehaalde instrumenten. Tweerichtingscontracten dekken de onrendabele top af van investeringen, bieden door de minimumvergoeding prijszekerheid gedurende een langere periode en beperken door de maximumvergoeding het risico van overcompensatie. Daarnaast komt de hoogte van de vergoeding tot stand door concurrentie tussen projecten op bijvoorbeeld de steunbehoefte per vermeden ton CO_2, wat het tweerichtingscontract kosteneffectief maakt. Daarmee hebben tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen op dit moment voor de stimulering van zonne- en windenergie de voorkeur boven andere stimuleringsinstrumenten. Dat tweerichtingscontracten voor deze projecten de meest passende vorm van steun zijn, blijkt ook uit een in 2023 door onderzoeksbureau Trinomics uitgevoerd onderzoek, waarin veel verschillende instrumenten zijn beoordeeld op hun geschiktheid voor de stimulering van zon-PV en wind op land. Trinomics concludeerde dat van de meest kansrijke stimuleringsopties (een investeringssubsidie, een PPA-garantiefonds en tweerichtingscontracten) tweerichtingscontracten het meest geschikt zijn. Een investeringssubsidie geeft een risico van overstimulering en biedt onvoldoende zekerheid dat de investering kan worden terugverdiend, omdat er geen zekerheid is over de inkomsten. Een PPA-garantiefonds geeft vanwege de vaak kortere looptijd van PPA's ook te weinig zekerheid over de mogelijkheid de investering terug te verdienen en dekt daarnaast niet de volledige onrendabele top. Een PPA-garantiefonds kan wel bijdragen aan een verbetering van de businesscase van projecten voor duurzame energie en elektriciteit uit kernenergie. Tweerichtingscontracten beperken het risico van overstimulering door de afgesproken maximumvergoeding, zijn in staat de onrendabele top af te dekken en bieden voldoende investeringszekerheid.

De hierboven genoemde argumenten zijn ook van toepassing bij de keuze voor een geschikt stimuleringsinstrument voor windenergie op zee. Daarnaast heeft ook de Tweede Kamer in deze geest bij de eerdergenoemde motie van de leden Postma en Kröger de voorkeur voor de toepassing van tweerichtingscontracten voor investeringen in parken voor windenergie op zee uitgesproken.

Hiermee wordt overigens niet uitgesloten dat in de toekomst, op basis van de dan geldende omstandigheden, mogelijk wel de keuze kan worden gemaakt om een andere vorm van stimulering, niet zijnde directe prijssteun, in te zetten voor deze energieproductietechnieken.

Juridische inbedding

Gegeven het feit dat het noodzakelijk is om in de toekomst de productie van hernieuwbare elektriciteit te stimuleren door directe prijssteun te verlenen voor investeringen in hernieuwbare elektriciteitsproductie-installaties is het noodzakelijk om uitvoering te geven aan de verplichting

uit artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening en om de steun te verlenen in de vorm van tweerichtingscontracten of in de vorm van vergelijkbare regelingen met dezelfde gevolgen. Indien de regering uitvoering zou willen geven aan deze verplichting door de toepassing van vergelijkbare regelingen met dezelfde gevolgen is een wet noodzakelijk die het mogelijk maakt dat in het kader van die regeling heffingen worden opgelegd die overwinsten voorkomen.

Het heeft de voorkeur van de regering uitvoering te geven aan artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening door het sluiten van tweerichtingscontracten. Voor de goede werking van het instrument tweerichtingscontracten is het noodzakelijk een uitvoeringswet vast te stellen, enerzijds om te voorkomen dat in bepaalde gevallen onzekerheid ontstaat over het karakter van de aanspraken die voortvloeien uit de tweerichtingscontracten, anderzijds voor de uitvoering in verband met het grote aantal tweerichtingscontracten dat naar verwachting wordt gesloten en de regel dat deze tot stand komen naar aanleiding van een concurrerende biedprocedure. De beschrijving van de noodzaak van een uitvoeringswet wordt hierna nader uitgewerkt.

Noodzaak wet bij de gelijkwaardige regeling met dezelfde gevolgen

Artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening verplicht lidstaten om, indien zij staatssteun in de vorm van directe prijssteun verlenen voor investeringen in nieuwe hernieuwbare elektriciteitsproductie-installaties, daartoe tweerichtingscontracten of gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen toe te passen. Dezelfde gevolgen betreffen de minimumvergoedingsbescherming en de limiet voor een te hoge vergoeding. De eerder aangehaalde Nederlandse directe prijssteunregelingen, zoals de SDE++ en de SCE, kennen een minimumvergoedingsbescherming. Op grond van deze regeling wordt het verschil tussen de kostprijs van hernieuwbare elektriciteit en de marktwaarde ervan vergoed. Sinds 2024 kan op grond van het gewijzigde Besluit stimulering duurzame energie en klimaattransitie in het geval van periodes met hoge marktprijzen de hoeveelheid subsidie vanuit de SDE++ over de gehele looptijd verlaagd worden tot nul. Deze verlaging is echter niet aan te merken als een limiet voor een te hoge vergoeding. In dat geval zou het namelijk mogelijk moeten zijn om hogere bedragen dan die in totaal aan subsidie is of wordt uitgekeerd te vorderen van de elektriciteitsproducent. De SDE++ en ook de SCE kunnen derhalve niet als gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen aangemerkt worden. Zou de regering het mogelijk willen maken dat op grond van een publieke regeling een grotere vordering op een elektriciteitsproducent kan worden gemaakt, dan de aanspraak op overheidsmiddelen die hij op grond van die subsidieregeling zou hebben, vergt dit een uitzondering op het in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) neergelegde subsidierecht. Dit houdt verband met het volgende. Een subsidie is volgens artikel 4.21 van de Awb een instrument waarbij een producent een door een bestuursorgaan verstrekte aanspraak op financiële middelen krijgt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. In voorkomende gevallen kan een bestuursorgaan een subsidiebeschikking ten nadele van de begunstigde lager vaststellen of zelfs intrekken, waarbij ook reeds verleende subsidiebedragen kunnen worden teruggevorderd. Binnen de kaders van het subsidierecht kan een bestuursorgaan echter niet meer financiële middelen vorderen van de begunstigde subsidieontvanger dan het aan hem heeft verstrekt. De realisatie van de projecten gebeurt vrijwillig. De in titel 4.2 van de Awb opgenomen sancties in het subsidierecht zijn dan ook correctief, niet punitief. Zou er derhalve voor worden gekozen om een met het tweerichtingscontract vergelijkbare regeling met

dezelfde gevolgen toe te passen vergt dit gelet op artikel 104 van de Grondwet een wet waarbij in aanvulling of afwijking van titel 4.2 van de Awb een nieuw element van heffingen ter voorkoming van overwinsten wordt geïntroduceerd, zodat aan het vereiste van de limiet voor de te hoge vergoeding kan worden voldaan. Een dergelijke afwijking van titel 4.2 van de Awb acht de regering een ongewenste doorkruising van het subsidierecht. Derhalve gaat de voorkeur van de regering uit naar de toepassing van tweerichtingscontracten ter uitvoering van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening.

Tweerichtingscontract is een toegestane privaatrechtelijke handeling

Een tweerichtingscontract is een overeenkomst in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Om een tweerichtingscontract, zoals nu in de Elektriciteitsverordening voorzien, in het nationale recht vorm te kunnen geven moet de grondslag daarvoor in het privaatrecht worden gezocht. Het tweerichtingscontract dient om het publieke doel van de stimulering van hernieuwbare energie te realiseren. Binnen de Nederlandse rechtsorde kan de overheid ter uitoefening van haar publieke taak gebruik maken van de mogelijkheden die het privaatrecht biedt, ook als het bestuursrecht in instrumenten voorziet of de mogelijkheid daartoe biedt. In artikel 4.6, eerste lid, van de Comptabiliteitswet is bijvoorbeeld bepaald dat «[m]inisters, ieder met betrekking tot de begroting waarvoor hij verantwoordelijk is,... namens de Staat de privaatrechtelijke rechtshandelingen [verrichten] die voortvloeien uit het beleid en de bedrijfsvoering die aan hun begrotingen ten grondslag liggen». De mogelijkheden voor de overheid om het privaatrecht in te zetten zijn niet onbegrensd. Het is vaste jurisprudentie dat het gebruik van privaatrechtelijke rechtshandelingen de werking van publiekrechtelijke regelingen niet op een onaanvaardbare wijze mag doorkruisen.[9] Op dit moment kan ter stimulering van hernieuwbare elektriciteit en kernenergie subsidie worden verleend krachtens de Kaderwet EZ-, KGG- en LVVN-subsidies. Hiervoor bestaan regelingen zoals de reeds aangehaalde SDE++, SCE en TOWOZ. Om te bepalen of er bij toepassing door de overheid sprake is van een onaanvaardbare doorkruising van een publiekrechtelijke regeling heeft de Hoge Raad in zijn Windmill-arrest drie beoordelingscriteria vastgesteld. Er moet onder meer worden gelet op: 1) de inhoud en strekking van de publiekrechtelijk regeling, 2) de wijze waarop belangen van burgers zijn beschermd door de publiekrechtelijke regeling en 3) of door gebruik te maken van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat gehaald kan worden. De reeds bestaande subsidieregelingen SDE++, SCE en TOWOZ stimuleren – onder meer – de productie van hernieuwbare elektriciteit. Dit gebeurt door het betalen van een vergoeding per opgewekte kWh, die jaarlijks gecorrigeerd wordt voor de marktwaarde van de geproduceerde elektriciteit. Sinds 1 juli 2024 is het mogelijk op basis van het Besluit duurzame energieproductie en klimaattransitie subsidie vanuit de SDE++ en TOWOZ te verlenen met toepassing van een mechanisme waarmee overwinsten die door subsidieontvangers bij hoge marktprijzen voor elektriciteit zijn behaald, kunnen worden verrekend met subsidie die ten tijde van lagere marktprijzen al is, of nog wordt uitgekeerd. De concrete belangen die worden getroffen met de regelingen, zoals de SDE++ en TOWOZ, betreffen de belangen van de belanghebbenden. Dit zijn in het algemeen de aanvragers van de subsidie, maar zou in het voorkomende geval – in verband met de eerlijke mededinging en onrechtmatig verleende staatssteun – ook een concurrerende onderneming kunnen betreffen. Het Besluit stimulering duurzame energie en klimaattransitie is gebaseerd op de Kaderwet EZ-, KGG- en LVVN-subsidies. Daardoor staat laagdrempelige rechtsbescherming met

[9] HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965 (Staat – Windmill).

bezwaar en beroep in eerste en enige instantie open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Met het tweerichtingscontract wordt directe prijssteun verleend aan producenten van hernieuwbare energieproductie waarmee zowel een minimumvergoedingsbescherming als een limiet voor een te hoge vergoeding wordt geboden. Dit komt overeen met een voor de marktprijs gecorrigeerde vergoeding per opgewekte kWh, zoals in de SDE++ en TOWOZ. Met de tweerichtingscontracten en de SDE++ en TOWOZ zullen op dit moment naar verwachting dezelfde resultaten worden gehaald wat betreft de stimulering van de hernieuwbare energie, omdat het niveau van elektriciteitsprijzen relatief laag is. Het verschil is dat in het geval van (zeer) hoge elektriciteitsprijzen bij de SDE++ en TOWOZ ter beperking van overwinst alleen subsidie kan worden teruggevorderd die reeds is betaald en kan worden verrekend met in de toekomst verschuldigde subsidie, terwijl bij het tweerichtingscontract alle overwinst kan worden gevorderd. Er kan evenwel met zekerheid gesteld worden dat inzet van de SDE++ en TOWOZ vanaf 17 juli 2027 niet meer mogelijk is, aangezien de Europese Commissie gelet op artikel 19 quinquies en het ontbreken van een «limiet voor een te hoge vergoeding» geen staatssteungoedkeuring zal verlenen voor de stimulering van hernieuwbare elektriciteitsproductie met de toepassing van de SDE++ en TOWOZ. Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat er geen publiekrechtelijke regeling op een onaanvaardbare wijze wordt doorkruist.

Uitvoering van de tweerichtingscontracten

In het voorgaande werd geconcludeerd dat het mogelijk is om het privaatrechtelijke instrument van tweerichtingscontracten toe te passen voor verwezenlijking van overheidsdoelstellingen, in dit geval de stimulering van hernieuwbare elektriciteit en kernenergie. De vraag is evenwel wat de toepassing van tweerichtingscontracten praktisch gaat betekenen. Het (grote) aantal tweerichtingscontracten dat zal moeten worden gesloten en de Europese voorkeur voor de verlening van staatssteun door middel van competitieve procedures, maakt dat voor de goede werking van het instrument tweerichtingscontracten een uitvoeringswet noodzakelijk is. Dit wordt hieronder uitgewerkt. De tweerichtingscontracten zullen als instrument de subsidies voor de productie van hernieuwbare elektriciteit vervangen die nu op grond van het Besluit stimulering duurzame energie en klimaattransitie worden verleend. In 2024 werden door RVO 629 SDE++-subsidies verleend, waarvan 314 subsidiebeschikkingen betrekking hadden op de productie van hernieuwbare elektriciteit uit zon-PV en wind. In 2025 werden in de SDE++ 176 aanvragen ontvangen voor zon-PV en wind. Bij dergelijke aantallen is het niet mogelijk dat RVO, namens de Minister van Klimaat en Groene Groei, individueel onderhandelt met belangstellende elektriciteitsproducenten. Dit geldt te meer omdat op grond van artikel 19 quinquies, tweede lid, onderdelen e en f, van de Elektriciteitsverordening per incidenteel afgesloten tweerichtingscontract moet worden aangetoond dat de uitkering van inkomsten aan de elektriciteitsproducenten niet leidt tot (overmatige) verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer. Dit vergt derhalve zo veel mogelijk standaardisatie van de inhoud van de tweerichtingscontracten en procedure voor de aanbesteding ervan. Op grond van artikel 19 quinquies, tweede lid, onderdelen e, van de Elektriciteitsverordening, wordt verondersteld dat er geen onnodige verstoring van de mededinging en het handelsverkeer op de interne markt plaatsvindt, indien wordt voorzien in een open, duidelijke, transparante en non-discriminatoire en concurrerende biedprocedure. In een dergelijke procedure voorzien onder meer de Kaderwet EZ-, KGG- en LVVN-subsidies en het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie voor de staatssteunverlening met gebruik van het instrument subsidies. Voor de overeenkomsten met betrekking tot overheidsopdrachten voor de

levering van goederen en diensten is voorzien in regels voor de competitieve procedures van aanbesteding in de Aanbestedingswet. Voor het nieuwe instrument van tweerichtingscontracten ontbreekt op dit moment dergelijke wetgeving, terwijl dit voor de goede werking van het instrument noodzakelijk is. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin.

Uitsluiten dat aanspraken tweerichtingscontracten als subsidie worden aangemerkt

Een uitvoeringswet biedt daarnaast de gelegenheid om een juridisch risico uit te sluiten. De tweerichtingscontracten betreffen een instrument voor de overheid om het overheidsbeleid ten aanzien van de stimulering van de hernieuwbare elektriciteitsproductie uit te voeren om de doelstellingen van artikel 2, eerste lid, van de Klimaatwet te realiseren. Het tweerichtingscontract is, zoals hiervoor al aangegeven, een overeenkomst in de zin van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van tweerichtingscontracten ontstaat aanspraak van een (energie)producent op financiële middelen van de staat, met het oog op investeringen in nieuwe hernieuwbare elektriciteitsproductie-installaties, en ontstaat voor de staat aanspraak op de inkomsten die door de elektriciteitsproducent wordt behaald, voor zover die uitstijgen boven de aanspraak van de elektriciteitsproducent op de staat. Het kan in de praktijk echter voorkomen dat aanspraken die samenhangen met een overeenkomst en die dienen ter verwezenlijking van bepaalde beleidsdoelen, worden aangemerkt als subsidie. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een overeenkomst wordt gesloten ter uitvoering van een subsidiebesluit. Dan kan onduidelijkheid ontstaan over de aard van de verschillende aanspraken. Dit was het geval in de zaak tussen een investeringsmaatschappij en de Minister van Economische Zaken over een garantieovereenkomst bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (zie: ECLI:NL:CBB:2016:317). Aan de investeringsmaatschappij was subsidie verleend in de vorm van een garantie en tussen deze maatschappij en de Nederlandse staat was ter uitvoering van deze subsidiebeschikking overeenkomstig artikel 4.36, eerste lid, van de Awb een uitvoeringsovereenkomst gesloten, in de vorm van een garantieovereenkomst. In deze overeenkomst was afgesproken dat de staat garant stond voor 50% van de waarde van het door de investeringsmaatschappij verstrekte risicokapitaal. Voordat een garantie zou worden afgegeven is de staat op grond van de garantieovereenkomst in de gelegenheid om de overeenkomst ter verstrekking van het risicokapitaal te toetsen. In september 2015 ging een van de ondernemingen waaraan de investeringsmaatschappij krediet verleend heeft en waarvoor de staat de garantie heeft afgegeven failliet. RVO deelde naar aanleiding daarvan aan de investeringsmaatschappij per brief mee dat, omdat niet aan opschortende voorwaarden van de garantieovereenkomst was voldaan, de garantie niet had hoeven te worden verstrekt. Op de vraag hoe deze brief moest worden gekwalificeerd, stelde het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat de brief van RVO moest worden aangemerkt als een besluit tot vaststelling van subsidie.

Een ander voorbeeld betreft een zaak over de ontwikkeling van het Deltaplein in Voorschoten (zie daartoe: ECLI:NL:RBDHA:2021:7306 en ECLI:NL:GHDHA:2023:797). De gemeente en de projectontwikkelaar sloten een realisatieovereenkomst. In die overeenkomst werd door de gemeente een financiële bijdrage van € 2.700.000 – in de overeenkomst subsidie genoemd – toegezegd voor de realisatie van een parkeergarage door de projectontwikkelaar. Van de toegezegde bijdrage zou € 2.400.000 verstrekt worden zodra de parkeergarage bouwkundig gereedgekomen was en het restantbedrag zou afhankelijk zijn van de vraag of er sprake was van een exploitatietekort. Volgens de projectontwikkelaar keerde de gemeente het toegezegde bedrag na het bouwkundig gereedkomen van de garage niet

geheel uit en de projectontwikkelaar vordert voor de rechtbank de betaling van een aanvullend bedrag. De rechtbank en het gerechtshof oordelen dat de financiële bijdrage onder de ruime definitie valt van artikel 4.21, eerst lid, van de Awb: «de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten». De aanspraak die de projectontwikkelaar meende te hebben, werd derhalve aangemerkt als subsidie.

Het is derhalve niet uit te sluiten dat aanspraken uit overeenkomsten die worden gesloten met het oog op publieke doelen, gelet op de ruime definitie van subsidie in de Awb, worden aangemerkt als subsidie. Deze onzekerheid zal zeker aan de orde zijn in het kader van het stimuleren van hernieuwbare elektriciteitsproductie op zee. Op grond van de Wet windenergie op zee is het verboden zonder een vergunning een windpark op zee te bouwen en te exploiteren. De verlening van dergelijke vergunningen kan verlopen volgens een procedure met een veiling, vergelijkende toets met financieel bod, vergelijkende toets of met subsidie. Als de exploitatie van een windpark op zee niet rendabel is (en er een onrendabele top is), zijn de veiling of de rangschikking met financieel bod geen plausibele procedures voor vergunningverlening. De Elektriciteitsverordening verplicht lidstaten vanaf 17 juli 2027 directe prijssteun te verlenen via tweerichtingscontracten of gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen, maar de Awb biedt, zoals in het voorgaande toegelicht, geen mogelijkheid om de limiet voor een te hoge vergoeding in te voeren, waardoor de procedure met subsidie afvalt. De vergunningverlening kan wel via de procedure van een vergelijkende toets plaatsvinden (rangschikking). Het rangschikkingscriterium of één van de rangschikkingscriteria zal in dat geval de prijs of prijzen van de elektriciteit in het tweerichtingscontract zijn waaronder een producent aanspraak op financiële middelen van de Staat heeft en/of waarboven een producent financiële middelen aan de Staat is verschuldigd. De vergunning wordt in dat geval verleend aan de aanvrager die in de rangschikking vooraan eindigt en met wie een tweerichtingscontract wordt ondertekend. Het tweerichtingscontract wordt in dat geval gesloten in het kader van de vergunningverlening Windenergie op zee en wordt daarmee een vehikel om de bouw en exploitatie mogelijk te maken. De aanspraak uit het tweerichtingscontract zou dan kunnen worden aangemerkt als «aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager». Voor de goede werking van het instrument tweerichtingscontracten is het wenselijk om uit te sluiten dat aanspraken uit tweerichtingscontracten mogelijk worden aangeduid als subsidie, waardoor geen invulling meer gegeven kan worden aan de limiet voor een te hoge vergoeding. Het voorliggende voorstel van wet beoogt dit uit te sluiten.

Het onderhavige wetsvoorstel is noodzakelijk om de goede werking van het instrument tweerichtingscontracten te verzekeren. De bovenstaande redenen zijn beschreven gelet op de Europese verplichting op grond van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening. Voor het gebruik van tweerichtingscontracten die niet verplicht is op grond van die bepaling, zoals voor investeringen in waterstofproductie-installaties of in elektrische boilers ter vervanging van gasgestookte boilers, zijn dezelfde redenen van toepassing.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

3.1 Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet kent een aantal essentiële elementen. Het eerste element betreft als uitvoering van artikel 19 quinquies, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening, het gebod om geen subsidies in de vorm van directe prijssteun te verlenen voor installaties voor de productie van elektriciteit uit onder meer wind op land en zee, zon-PV en kernenergie. Het tweede element betreft de regeling van de bevoegdheid van de Minister van KGG om voor het stimuleren van hernieuwbare energieproductie, productie van elektriciteit uit kernenergie en CO_2-reductie tweerichtingscontracten toe te passen, inclusief het uitsluiten dat aanspraken op grond van deze tweerichtingscontracten als subsidie worden aangemerkt. Het derde element betreft de regeling van een wijze waarop tweerichtingscontracten tot stand kunnen komen en de situaties waarin een dergelijke overeenkomst niet tot stand mag komen. Het vierde element betreft de regeling omtrent de inhoud van tweerichtingscontracten. Het vijfde element betreft de samenloop van het onderhavige wetsvoorstel met andere wetsfamilies. In het onderstaande wordt hier achtereenvolgens op ingegaan.

3.2 Geen subsidies in de vorm van directe prijssteun

Op grond van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening moet per 17 juli 2017 directe prijssteun verleend worden in de vorm van tweerichtingscontracten of gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen. Deze verplichting sluit op zich niet uit dat lidstaten gebruik maken van het subsidie-instrument. Binnen het Nederlandse rechtssysteem vindt de regering dit niet passend. De reden is dat de limiet voor een te hoge vergoeding die onderdeel is van een tweerichtingscontract of gelijkwaardige regeling er bij hoge elektriciteitsprijzen voor zou kunnen zorgen dat een producent meer financiële middelen verschuldigd is aan de overheid dan dat deze aanspraak op middelen zou hebben. Zie daartoe ook paragraaf 3.2. Derhalve is het noodzakelijk dat de verlening van subsidies, waar het gaat om directe prijssteun voor investeringen in de in artikel 19 quinquies bepaalde productie-installaties, wordt voorkomen. Hierin voorziet artikel 2, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Het gebod om geen subsidies te verlenen in de vorm van directe prijssteun voor installaties voor de productie van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie is niet alleen gericht aan de Minister van KGG, maar geldt voor alle bestuursorganen in Nederland die dergelijke subsidie zouden kunnen verlenen. De eis uit artikel 19 quinquies om in geval van directe prijssteun gebruik te maken van tweerichtingscontracten is immers gericht aan de lidstaat. Voorgesteld wordt dat Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid, genoemd in artikel 19 quinquies, zesde lid, van de verordening om kleine productie-installaties voor hernieuwbare elektriciteit en demonstratieprojecten uit te sluiten van de verplichting om van tweerichtingscontracten of gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen toe te passen. Daarom stelt de regering voor dat voor dergelijke installaties wel subsidie kan worden verleend. Dit geldt niet alleen voor de Minister van KGG, maar ook voor andere bestuursorganen.

Door expliciet op te nemen in het voorgestelde artikel 3, vierde lid dat titel 4.2 van de Awb niet van toepassing is op tweerichtingscontracten, wordt voorkomen dat de aanspraken van elektriciteitsproducenten op grond van tweerichtingscontracten door een bestuursrechtelijke inbedding, bijvoorbeeld door hun verbondenheid met vergunningen voor windenergie op zee, als subsidie worden aangemerkt.

3.3 Andere activiteiten dan bedoeld in artikel 19 quinquies Elektriciteitsverordening

Het wetsvoorstel beoogt ook mogelijk te maken dat tweerichtingscontracten kunnen worden toegepast voor andere investeringen of uitgaven dan bedoeld in het eerste en vierde lid van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening. Hierin gaat het wetsvoorstel dus verder dan de Elektriciteitsverordening. De reeks voorbeelden waaraan hierbij kan worden gedacht is breed. Gedacht kan worden aan investeringen in installaties voor de afvang en opslag van CO_2(CCS), in installaties voor de productie van waterstof of duurzame warmte of in toepassingen en installaties waarbij door elektrificatie van productieprocessen – zoals het vervangen van gasboilers door elektrische boilers – de uitstoot van broeikasgassen wordt verminderd. Daarnaast hoeft het niet alleen om investeringen in nieuwe installaties te gaan, zoals genoemd in artikel 19 quinquies, eerste lid. Er kan ook een onrendabele top bestaan als gevolg van (variabele) kosten in een productieproces van een bestaande installatie. Hoewel er op dit moment nog geen concrete voornemens bestaan, kan het op een later moment wenselijk zijn om voor de stimulering van dergelijke technieken, in plaats van subsidies, tweerichtingscontracten te gebruiken. In artikel 3, tweede lid, van onderhavig wetsvoorstel is derhalve de bepaling opgenomen dat op de tweerichtingscontracten en de totstandkoming ervan voor dergelijke activiteiten de wet van overeenkomstige toepassing is.

Omdat de Elektriciteitsverordening voor de steun voor investeringen in deze installaties geen tweerichtingscontracten of een vergelijkbare regeling met het zelfde gevolg vereist, hoeft in het onderhavige wetsvoorstel de verlening van subsidies niet uitgesloten te worden. Gegeven het feit dat zowel de verlening van subsidies als het sluiten van tweerichtingscontracten – behoudens in het geval van ad hoc-steun (zie hierna onder 3.5) – gebeuren op grond van een competitieve procedure, is het noodzakelijk voorafgaand aan het openen van de procedure duidelijkheid te verschaffen dat de steun voor een specifieke categorie productie-installaties vorm krijgt in een subsidiebeschikking of een tweerichtingscontract. Het is daarom in deze gevallen niet mogelijk dat op een gelijk moment in de tijd, ter stimulering van eenzelfde activiteit of categorie productie-installatie, zowel een subsidie in de vorm van directe prijssteun als een tweerichtingscontract worden gebruikt. Het is evenwel ook niet ondenkbaar dat in incidentele gevallen (ad-hocsteun) een tweerichtingscontract van toepassing wordt voor een gedeelte van de investeringen in een installatie en het beleidsmatig wenselijk voor het andere deel steun onder andere voorwaarden te verlenen, met name in de vorm van een subsidie. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van een dergelijke «carve out» (zie artikel 7, vijfde lid), hoewel deze is ingegeven door de mogelijke financiering door PPA's. Zie daartoe paragraaf 3.6. Er is geen grond om de combinatie op voorhand uit te sluiten.

3.4 Bevoegdheid tot het sluiten van tweerichtingscontracten

In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat het juridisch mogelijk is om tweerichtingscontracten in te zetten om beleidsdoelstellingen van de overheid te realiseren. In het onderhavige wetsvoorstel is ervoor gekozen om de tweerichtingscontracten die worden gesloten voor de investeringen in nieuwe productie-installaties, bedoeld in artikel 19 quinquies, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening exclusief bij de Minister van KGG neer te leggen. Dit is wenselijk omdat het stimuleren van productie-installaties voor hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie zich op het beleidsterrein van KGG bevindt. Andere bestuursorganen kunnen nog wel

andere vormen van steun, zoals investeringssubsidies, verlenen voor installaties voor hernieuwbare elektriciteit en kernenergie, of ook subsidies als directe prijssteun voor kleine productie-installaties.

De bevoegdheid van de Minister van KGG tot het sluiten van de tweerichtingscontracten betreft incidentele of ad-hocsteun én steun die wordt verleend op basis van een concurrerende steunregeling. De begrippen ad-hocsteun en steunregeling worden gebruikt in het staatssteunrecht. Zie bijvoorbeeld artikel 2, onderdelen 15 en 17 van de groepsvrijstellingsverordening[10]. Een steunregeling betreft elke regeling op grond waarvan aan ondernemingen die in de regeling op algemene en abstracte wijze zijn omschreven, individuele steun kan worden toegekend zonder dat hiervoor nog uitvoeringsmaatregelen vereist zijn. Ad-hocsteun is steun die niet op grond van een steunregeling wordt toegekend. Bij ad-hocsteun kunnen maatwerkafspraken gemaakt worden met een producent, maar is geen sprake van een non-discriminatoire concurrerende biedprocedure. De verlening van steun bij een steunregeling heeft daarom ook op grond van artikel 19 quinquies, tweede lid, onderdeel d, van de Elektriciteitsverordening de voorkeur. Op de incidentele tweerichtingscontracten zijn de artikelen 5, 6, 8 en 9 van het voorstel niet van toepassing. Op grond van artikel 19 quinquies, tweede lid, onderdeel d, van de Elektriciteitsverordening moet de Minister van KGG voor het sluiten van het incidentele tweerichtingscontract wel kunnen aantonen dat de inhoud ervan niet tot overmatige verstoringen van de mededinging en het interne handelsverkeer op de interne markt leidt.

3.5 Totstandkoming van incidentele tweerichtingscontracten

Incidentele tweerichtingscontracten

Een tweerichtingscontact is een overeenkomst zoals vele, waarop het civiele recht, met name boek 3 en boek 6 van het Burgerlijk Wetboek, van toepassing is. Een tweerichtingscontract komt overeenkomstig artikel 6:217 van het BW tot stand door aanbod en aanvaarding. Partijen in de overeenkomst zijn enerzijds de staat en anderzijds in eerste instantie een producent van hernieuwbare elektriciteit of elektriciteit uit kernenergie en in tweede instantie – bij toepassing van voorgestelde artikel 3, tweede lid – een producent die bijdraagt aan vermindering van broeikasgas. Partijen, maar met name namens de staat: de Minister van KGG, moeten zich ervan vergewissen dat op het moment van sluiten van het tweerichtingscontract wordt voldaan aan het voorgestelde artikel 4 en 7. In het voorgestelde artikel 3, derde lid, is namelijk bepaald dat een tweerichtingscontract niet tot stand komt als het niet beantwoordt aan de regels die bij of krachten het wetsvoorstel zijn gesteld. Partijen zijn voor het overige vrij nadere afspraken in de overeenkomst op te nemen. De staat is bij de uitoefening van de privaatrechtelijke bevoegdheid tot het sluiten van een overeenkomst daarbij, gelet op artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek ook gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[11] Voor incidentele tweerichtingscontracten – die in het Europese staatssteunrecht «ad-hocsteun» inhouden is het derhalve niet nodig nadere regels te treffen in het onderhavige voorstel van wet.

---

[10] Verordening (EU) nr. 651/2014 van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

[11] Zie daarvoor ook de uitspraak van de Hoge Raad van 26 november 2021, nr. 20/00123, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam I-arrest).

Tweerichtingscontracten gesloten na een concurrerende biedprocedure

Elk incidenteel tweerichtingscontract moet voordat dit gesloten is en als de verenigbaarheid met de interne markt niet op grond van de Algemene groepsvrijstellingsverordening[12] kan worden vastgesteld op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ter goedkeuring voorgelegd worden aan de Europese Commissie. Dit gegeven en het grote aantal tweerichtingscontracten dat in de toekomst waarschijnlijk zal worden gesloten maakt dat het niet werkbaar is om alle tweerichtingscontracten individueel met producenten te onderhandelen.

Ingevolge artikel 19 quinquies, tweede lid, van de Elektriciteitsverordening moeten tweerichtingscontracten zodanig worden opgezet dat overcompensatie wordt vermeden (onderdeel c) en vergoedingen en uitkeringen aan ondernemingen zodanig worden vastgesteld dat daarmee onnodige verstoringen van het handelsverkeer op de interne markt worden voorkomen (onderdelen d en e). Hieraan kan volgens het genoemde onderdeel d worden voldaan door een «open, duidelijke, transparante en niet-discriminerende concurrerende biedprocedure» te hanteren ten behoeve van het vaststellen van de vergoedingen. Het kabinet heeft overwogen op welke manieren, gegeven het feit dat de tweerichtingscontracten privaatrechtelijk kunnen worden overeengekomen, een dergelijke concurrerende procedure vorm zou kunnen krijgen. Het privaatrechtelijke alternatief zou een «oproep voor voorstellen» zijn. Dit instrument zou de overheid open, duidelijk, transparant en niet-discriminerend kunnen inrichten. Bij de uitoefening van bevoegdheden naar privaatrecht is de overheid immers ook aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gebonden. Maar er blijft onzekerheid of niet individueel over een tweerichtingscontract wordt onderhandeld. Dat is uit het oogpunt van de mededinging en de werking van de interne markt in het algemeen, en de uitvoering van artikel 19 quinquies, tweede lid, onderdeel d van de Elektriciteitsverordening onwenselijk.

De regering stelt voor de competitieve biedprocedures voor tweerichtingscontracten wettelijk te regelen en bij ministeriële regeling te initiëren. Een wettelijke regeling van de competitieve biedprocedure biedt betere waarborgen, in het bijzonder voor de in de tweerichtingscontracten geïnteresseerde producenten en hun concurrenten, dat aan de vereisten van openheid, duidelijkheid, transparantie en non-discriminatie van artikel 19 quinquies, tweede lid, onderdeel van de Elektriciteitsverordening wordt voldaan. Het is vanzelfsprekend zo, dat de Europese Commissie de biedprocedures in veel gevallen zal moeten goedkeuren en ook op die vereisten zal toetsen. Het is evenwel net zo vanzelfsprekend dat de Nederlandse lidstaat zelf een verantwoordelijkheid heeft artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening goed uit te voeren. De voorgestelde wettelijke regeling wijkt af van het kader dat in de Aanbestedingswet voor de levering van goederen of diensten aan de overheid is neergelegd. De tweerichtingscontracten zijn overeenkomsten die worden gesloten voor activiteiten met het oog op de realisatie van beleidsdoelstellingen van de overheid en zullen de subsidierelaties op grond van onder meer de SDE++ in de toekomst vervangen. In de afgelopen jaren worden voor de zon-PV en wind op land in de SDE++ ieder jaar honderden subsidiebeschikkingen afgegeven. De voorgestelde wettelijke regeling biedt de mogelijkheid om de concurrerende biedprocedure zo in te richten dat rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid.

[12] Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

De concurrerende biedprocedure zoals deze op grond van dit wetsvoorstel kan worden ingeregeld heeft het karakter van een tender. Voorgesteld wordt dat een biedprocedure voor een of meer tweerichtingscontracten wordt gestart met de bekendmaking van een ministeriële regeling. Bij deze ministeriële regeling wordt een of worden meer ontwerptweerichtingscontracten gevoegd. Deze ontwerptweerichtingscontracten zijn geen aanbod in de zin van artikel 6:217 van het Burgerlijk Wetboek. Wel wordt de inhoud van een dergelijk ontwerp verbindend. Het ontwerp is eerder een format waarbij bepaalde onderdelen zoals de gegevens over de producent die partij wordt, de precieze gegevens van de productie-installatie waarop het tweerichtingscontract betrekking heeft en de uitoefenprijs of -prijzen van elektriciteit nog ontbreken. De ontbrekende gegevens hebben betrekking op het aanbod dat een geïnteresseerde elektriciteitsproducent, of bij toepassing van artikel 3, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel, een producent die bijdraagt aan vermindering van broeikasgassen in de atmosfeer, kan doen.

Voor een concurrerende biedprocedure is het van belang dat het bedrag dat met een tweerichtingscontract of de tweerichtingscontracten is gemoeid lager is dan het bedrag dat is gemoeid met de biedingen voor een tweerichtingscontract die door verschillende producenten zijn gedaan. Derhalve wordt in de ministeriële regeling een maximumbedrag vastgesteld waar een regeling mee gemoeid is. Over de hoogte van het budget en de bedragen die met de verschillende tweerichtingscontracten zijn gemoeid kan de Minister zich laten adviseren door deskundigen. Gebruikelijk is dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Die inschatting door het PBL is onderdeel van het onderzoek naar de marktcondities dat voorafgaand aan de bekendmaking van de regeling wordt gedaan.

Voorgesteld wordt dat de Minister van KGG de door geïnteresseerde producenten ingediende biedingen bij besluit aanvaardt of afwijst. Door de tweerichtingscontracten op deze manier tot stand te laten komen, wordt aangesloten op de uitvoeringsprocessen die voor subsidieregelingen zoals de SDE++ al gangbaar zijn. RVO als uitvoeringsorganisatie wordt hierdoor minder belast. De ondertekening van de tweerichtingscontracten is alleen noodzakelijk als dat in de ministeriële regeling zo is bepaald. Hierin kan ook bepaald worden op welke wijze dat gebeurt, bijvoorbeeld op elektronische wijze. Aldus bevat het wetsvoorstel nadere regels voor de wijze van totstandkoming van een overeenkomst, zijnde een tweerichtingscontract ten aanzien van het aanbod tot het aangaan van het contract en aanvaarding daarvan. Deze regels over aanbod en aanvaarding zijn evenwel niet van toepassing op de tweerichtingscontracten die incidenteel, zonder competitieve biedprocedure, tot stand komen.

Het wetsvoorstel voorziet in regels voor de bepaling van de rangschikking van biedingen. Rangschikking op basis van bij regeling voorziene criteria is de voorkeursmethode voor het bepalen van die rangschikking. De criteria voor de rangschikking worden bij ministeriële regeling vastgesteld, omdat deze per competitieve procedure zouden kunnen verschillen. Zou blijken dat het maximumbedrag te hoog is ingeschat, en er minder verzoeken om een tweerichtingscontract worden gedaan dan gelet op het budget wenselijk is, kan – indien de ministeriële regeling hierin voorziet -ook een maximaal percentage van het aantal gerangschikte biedingen aanvaard worden.

Een dergelijke procedure krijgt vorm in een gedetailleerde oproep tot biedingen, die gedaan wordt bij ministeriele regeling. Hiervoor wordt in onderhavig wetsvoorstel in een grondslag voorzien. Ontwikkelaars van

productie-installaties voor hernieuwbare elektriciteit, elektriciteit uit kernenergie of ten behoeve van productie of methode van productie die bijdraagt aan vermindering van broeikasgassen in de atmosfeer kunnen hierop een aanbod doen. De Minister van KGG zal – zo nodig op basis van de rangschikking – een of meer aanbiedingen aanvaarden.

Het is daarom van belang dat de voorwaarden waaronder biedingen worden gerangschikt en de voorwaarden die in de overeenkomsten worden vastgelegd transparant en voor eenieder tijdig inzichtelijk zijn, zodat geïnteresseerden in staat zijn om hun projecten en biedingen voor te bereiden. Een ministeriële regeling biedt projectontwikkelaars meer houvast en investeringszekerheid ten opzichte van een situatie waarin er geen regelgeving geldt en tweerichtingscontracten enkel tot stand komen op basis van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

Een overeenkomst wordt gesloten met de bieder(s) die als hoogste wordt of worden gerangschikt. Dit heeft onder meer als doel te zorgen voor voldoende concurrentiedruk en de doelmatigheid van de regeling te borgen. Afwijking van dit principe van verdeling op basis van hoogste rangschikking is mogelijk indien sprake is van expliciete goedkeuring van de Europese Commissie. Hieronder vallen ook overeenkomsten en regelingen die voldoen aan de voorwaarden van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, zoals de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE). Daardoor kan het bijvoorbeeld mogelijk worden om in bepaalde gevallen af te wijken van de regel dat tweerichtingscontracten worden gesloten op basis van een concurrerende biedprocedure en deze worden gesloten op volgorde van binnenkomst van de biedingen.

3.6 Inhoud van tweerichtingscontracten

Ten behoeve van de rechtszekerheid van potentiële aanbieders en consistentie van de aanbiedingen wordt in artikel 5, eerste lid, voorgesteld te bepalen dat bij ministeriële regeling niet alleen de competitieve procedure wordt gestart, maar ook dat bij die regeling een ontwerptweerichtingscontract bekend wordt gemaakt. Hierin neemt de Minister van KGG contractvoorwaarden op waar niet van afgeweken wordt. De inhoud van een dergelijk ontwerptweerichtingscontract is noodzakelijk incompleet en moet onder meer aangevuld worden met het bod van een producent en gegevens over de producent en de investering in de productie-installatie die bij het bod worden overgelegd. Ook is het aannemelijk dat voor verschillende technieken verschillende voorwaarden en omstandigheden zullen gelden, zodat er verschillende overeenkomsten moeten worden opgesteld.

In het voorgestelde artikel 7 wordt een aantal regels gesteld met betrekking tot de inhoud van de tweerichtingscontracten. In het eerste lid wordt bepaald dat een tweerichtingscontract wordt opgesteld in de Nederlandse taal en dat het Nederlands recht op erop van toepassing is. De bepaling geeft zekerheid dat over de taalkeuze of rechtskeuze niet wordt onderhandeld en draagt bij aan de uitvoerbaarheid van onderhavige wet door de RVO.

In het voorgestelde artikel 7, derde lid, is een niet-limitatieve opsomming van onderwerpen opgenomen die in een tweerichtingscontract dienen te worden geregeld. Deze bepaling kan worden gezien als een verduidelijking van de gedelegeerde bevoegdheid van de Minister van KGG, bedoeld in artikel 5, tweede lid. De bepaling is evenwel ook van toepassing op de incidentele tweerichtingscontracten die de Minister kan sluiten. In beide gevallen vergroot de niet-limitatieve opsomming zekerheid aan producenten die in aanmerking willen komen voor een

tweerichtingscontract over de onderwerpen waarover de Minister afspraken wil maken. De bepaling regelt over de desbetreffende onderwerpen niet inhoudelijk. Daardoor is het ook mogelijk dat in het contract ten aanzien van één of meer van deze onderwerpen kan worden afgesproken dat ten aanzien van die onderwerpen, voor zover er geen strijd met artikel 19 quinquies, tweede lid, van de Elektriciteitsverordening geen regels worden gesteld. Dit kan in bijzondere situaties het geval zijn, bijvoorbeeld indien gewenst is tweerichtingscontracten te sluiten zonder een realisatietermijn, door in het contract aan te geven dat er geen eisen gesteld worden aan het moment waarop de bouw en exploitatie van de productie-installatie uiterlijk begint. Dit laat ruimte voor een contractvorm waarbij de looptijd van de wederkerige betalingen direct na het accepteren van het aanbod van start gaat, hetgeen een prikkel biedt om snel over te gaan tot realisatie van projecten om optimaal gebruik te kunnen maken van de contractduur.

Voorgesteld wordt om door een vijfde lid van artikel 7 een mogelijkheid te bieden voor de Minister van KGG om het tweerichtingscontract niet van toepassing te verklaren op een gedeelte van de productiecapaciteit van de productie-installatie. Met dit lid wordt invulling gegeven aan de beleidswens om bij het geven van steun met gebruikmaking van tweerichtingscontracten ook ruimte te bieden aan marktovereenkomsten, waaronder *Power Purchase Agreements* (PPA's). Ook geeft het lid hiermee invulling aan artikel 19 bis van de Elektriciteitsverordening, waarvan het vijfde lid voorschrijft dat steunregelingen voor hernieuwbare elektriciteit de deelname toestaan van projecten waarbij een deel van de elektriciteit wordt gereserveerd voor verkoop via een PPA of andere marktgebaseerde regelingen.

PPA's zijn stroomafnameovereenkomsten tussen producenten en afnemers van elektriciteit. Een PPA waarbij een vaste prijs overeengekomen wordt, kan investeringszekerheid bieden en kan op termijn steeds meer een rol gaan spelen bij de totstandkoming van nieuwe productie-installaties. Daarnaast kan het ruimte bieden aan marktovereenkomsten – zoals PPA's – in het ontwerp van een tweerichtingscontract ook ruimte creëren voor de productie van groene waterstof, die alleen met elektriciteit uit hernieuwbare-elektriciteitsopwekkingsinstallaties (die zonder overheidssteun tot stand zijn gekomen) mag worden geproduceerd.

Bij tweerichtingscontracten worden betalingen berekend op basis van marktprijzen. Dit gaat niet goed samen met een PPA met een vaste prijs: indien de marktprijs dan boven het niveau van de PPA-prijs zou komen, zou de producent te maken krijgen met vorderingen van inkomsten die hij niet heeft kunnen verdienen. Door een deel van de productie van een installatie uit te zonderen van het tweerichtingscontract, rusten er niet langer betalingsafspraken op dit deel van het volume en kan de projecteigenaar hiervoor zelf afspraken maken met afnemers.

3.7 Samenloop met andere wetsfamilies

In de voorgestelde artikelen 9 en 10 zijn regels opgenomen in verband met de samenloop van procedures op grond van andere wetten, om rechtszekerheid te creëren over hoe de relatie tussen dit wetsvoorstel en anderen eruitziet. Dit geldt ten eerste ten aanzien van de samenhang tussen steun van windenergie op zee via tweerichtingscontracten, zoals geregeld in dit wetsvoorstel, en de vergunningverlening voor windparken op zee, zoals geregeld in de Wet windenergie op zee. Zoals genoemd in paragraaf 2.2 is er een mogelijkheid dat overheidssteun moet worden verleend om windenergie op zee verder uit te rollen. Voor de vergunningverlening van windparken op zee is een vast proces ingericht waarin eerst

een keuze moet worden gemaakt voor de manier waarop de vergunning wordt verleend. Dit kan met toepassing van een procedure met subsidieverlening, een procedure van een vergelijkende toets (eventueel met financieel bod) of een procedure van een veiling. Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 zal voor de toepassing van een tweerichtingscontract gebruik worden gemaakt van de procedure van een vergelijkende toets. Het huidige wetsvoorstel regelt ook dat als twee procedures tegelijkertijd open worden gesteld, op basis van artikel 14a, tweede lid, van de Wet windenergie op zee, de Minister van KGG kan besluiten om een bieding waarbij overheidssteun noodzakelijk is af te wijzen indien er biedingen zonder steunnoodzaak zijn. Hierdoor is het ook mogelijk dat tegelijkertijd twee procedures van een vergelijkende toets worden uitgezet voor dezelfde vergunning waarbij in één procedure gebruik wordt gemaakt van tweerichtingscontracten en in de andere procedure niet.

Zoals eerder is uitgewerkt is de subsidie geen geschikt instrument om directe prijssteun te verlenen waarbij tevens een limiet voor een te hoge vergoeding wordt opgelegd. Daarom sluit artikel 2, eerste lid, van het onderhavig voorstel uit dat voor installaties voor de productie van elektriciteit uit windenergie, zonne-energie, geothermische energie en waterkracht subsidie wordt verleend. In deze situatie kan dan ook geen steun meer worden verleend via de SDE++ en het desbetreffende wettelijk kader.

Het is in de toekomst mogelijk wenselijk in een gemeenschappelijke concurrerende procedure middelen uit een gemeenschappelijk budget te verdelen over projecten waarvoor subsidie kan worden verleend in het kader van de SDE++ en over activiteiten waarvoor tweerichtingscontracten worden afgesloten. In dat geval zou door de onderlinge concurrentie te vergroten, de kostenefficiëntie van het stimuleren van maatregelen ter vermindering van broeikasgas in de atmosfeer worden vergroot. Artikel 10 van het wetsvoorstel beoogt daarom te regelen dat tweerichtingscontracten in een voorkomend geval via dezelfde concurrerende procedure verdeeld kunnen worden als subsidiebeschikkingen die worden verleend krachtens de Kaderwet EZ-, LVVN- en KGG-subsidies.

3.8 Gegevens

Op dit moment verkrijgt RVO, als uitvoeringsorganisatie, gegevens van de netbeheerders ten behoeve van de voorbereiding en uitvoering van de SDE++ en SCE. Deze gegevens betreffen het aantal garanties van oorsprong (GvO's) dat maandelijks voor een project wordt afgegeven. Omdat één GvO voor één MWh geproduceerde hernieuwbare elektriciteit staat, krijgt RVO hiermee inzicht in de productiehoeveelheid van zon-PV-installaties en windturbines. Op basis van deze gegevens kan subsidie worden betaald.

In artikel 8 wordt voorgesteld een wettelijke verplichting op te nemen voor registerbeheerders om op aanvraag van RVO gegevens te verstrekken ten behoeve van de voorbereiding van en uitvoering van de tweerichtingscontracten. Bij ministeriële regeling wordt de aard van de gegevens gespecificeerd.

Voor een goede uitvoering van de tweerichtingscontracten is het van belang dat RVO namelijk data ontvangt over het moment en het volume van stroomproductie. De netbeheerders, meetverantwoordelijken en in voorkomend geval de beheerders van een gesloten systeem beschikken over de kwartierproductiegegevens van productie-installaties. Inzicht in dergelijke productiegegevens is bijvoorbeeld nodig voor het bepalen van de hoogte van te betalen of ontvangen bedragen. Ook voor de bereke-

ningen van de correctiebedragen ten behoeve van de vergoedingen in de tweerichtingscontracten is toegang tot deze productiegegevens van toegevoegde waarde. PBL stelt voor RVO nu het inkomstenprofiel en de onbalanskosten van zon-PV en windenergie vast op basis van beperkte en vrijwillig door marktpartijen aangeleverde informatie. Daarin schuilt een risico dat de informatie onvoldoende representatief is voor de daadwerkelijke situatie. De gegevens van registerbeheerders bieden voor de berekeningen van PBL en RVO een meer betrouwbare basis.

Op grond van artikel 4.9, tweede lid, van de Energiewet zijn de registerbeheerders al verplicht bepaalde, bij ministeriële regeling vastgestelde gegevens aan de Minister van KGG te overleggen. RVO heeft namens de Minister toegang tot deze gegevens via de gegevensuitwisselingsinstantie Normo. Deze verplichting biedt evenwel geen basis voor de voorbereiding van regelingen voor en uitvoering van tweerichtingscontracten. De instemming van de producenten die partij zijn bij een tweerichtingscontract is tevens onvoldoende juridische basis om toegang tot het systeem te verlenen. Derhalve is het voorgestelde artikel 8 noodzakelijk.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Grondwet

Op grond van artikel 89, eerste lid, van de Grondwet kan in de wet regelgevende bevoegdheid worden overgedragen. Het artikel noemt expliciet de algemene maatregel van bestuur. Op grond van artikel 89, vierde lid, geldt dit evenwel ook voor ministeriële regelingen waarin andere vanwege het Rijk vastgestelde algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen. In het voorstel van wet wordt voorgesteld de Minister van KGG de bevoegdheid te geven om nadere regels te stellen ten aanzien van de concurrerende biedprocedure voor tweerichtingscontracten alsmede de inhoud ervan.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid in een wet is mogelijk zolang de kernbepalingen, in het bijzonder ook fundamentele rechten en eventueel de strafbaarstelling, in de wet zijn opgenomen. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Minister is in een aantal gevallen gerechtvaardigd, waaronder de gevallen waarin delegatie wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard of de uitwerking van de details van een regeling, alsmede tot voorschriften die dikwijls wijziging behoeven. De essentie van het wetsvoorstel betreft het uitvoeren van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening, het uitsluiten van de toepassing van paragraaf 4.2 van de Awb en de regeling van een competitieve biedprocedure voor tweerichtingscontracten. Daarnaast zijn de regels in verband met de samenloop met andere wetten, zoals de Kaderwet EZ-, KGG- en LVVN-subsidies en de Wet windenergie op zee, essentieel voor de goede werking van het voorstel van wet. De regels waarvoor wordt voorgesteld dat de Minister van KGG bevoegd is deze te stellen zijn aan te merken als de uitwerking van details, met name wanneer het over de regels over het doen van een aanbod door de producenten gaat en het de rangschikking van de biedingen betreft. De inhoud van de regels die betrekking hebben op de inhoud van de overeenkomst kunnen per overeenkomst verschillen en zijn derhalve aan te merken als voorschriften die dikwijls wijziging behoeven. De voorgestelde bevoegdheden van de Minister van KGG zijn in onderhavig wetsvoorstel zo concreet en nauwkeurig mogelijk geformuleerd, al ligt het in de aard van het tweerichtingscontract dat het open gelaten moet worden dat er over meer onderwerpen afspraken kunnen worden gemaakt dan genoemd in het voorgestelde artikel 7.

4.2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Een hoofdregel met betrekking tot staatssteun is dat deze niet kan worden verleend indien deze de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie ongunstig beïnvloedt. In artikel 107, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staan gronden voor steunmaatregelen genoemd die niet strijdig met de interne markt kunnen worden beschouwd. Een daarvan betreft steunmaatregelen die de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang, zoals de bestrijding van klimaatverandering, bevorderen. Lidstaten hebben een zelfstandige verantwoordelijkheid om te voorkomen dat verboden staatssteun wordt verstrekt, maar het oordeel over de toelaatbaarheid van een staatssteunmaatregel komt toe aan de Europese Commissie. Zij kan daartoe verordeningen vaststellen inzake categorieën staatssteunmaatregelen die vrijgesteld zijn van melding aan de Europese Commissie en derhalve – op voorhand – in overeenstemming met de interne markt worden geacht, zoals zij heeft gedaan met de Algemene groepsvrijstellingsverordening. In andere gevallen moeten steunmaatregelen op grond van artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voordat zij tot uitvoering worden gebracht aan de Europese Commissie ter goedkeuring worden voorgelegd. Het onderhavige voorstel van wet kan de regeling betreffen van een instrument voor de verlening van staatssteun.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet in artikel 4 in bepalingen die moeten verzekeren dat de tweerichtingscontracten die worden gesloten in overeenstemming zijn met de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In het eerste lid is de verplichting opgenomen dat een tweerichtingscontract niet wordt gesloten voordat goedkeuring van de Europese Commissie is verkregen van de steunmaatregel waarvan het desbetreffende contract uitvoering geeft. Als de overeenkomst niet wordt gesloten, ontstaan er geen aanspraken op financiële middelen, zodat bij uitblijven van een goedkeuring geen verboden staatssteun wordt verleend. Daarnaast geven het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 4 uitvoering aan drie fundamentele eisen uit de staatssteunkaders voor de steun aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van duurzame energie. De eerste eis, in artikel 4, tweede lid, onderdeel a, betreft de zogenaamde Deggendorf-clausule[13]. Dit is het verbod om steun te verlenen aan ondernemingen die onrechtmatige staatssteun hebben ontvangen en waarvoor een bevel tot terugvordering uitstaat. De tweede eis, in artikel 4, tweede lid, onderdelen b, c en d, betreft het verbod directe prijssteun te verlenen aan ondernemingen in moeilijkheden. De derde eis, in artikel 4, derde lid, betreft het staatssteunvereiste van stimulerend effect. Geen steun kan worden verleend aan projecten die ook zouden worden gerealiseerd zonder dat steun wordt verleend.

5. Verhouding tot nationale regelgeving

Onderhavig wetsvoorstel beoogt tijdig de uitvoering van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening mogelijk te maken. Het kabinet beoogt dat bij implementatie de (voorgestelde) regels zoveel mogelijk aansluiten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet. Derhalve wordt voor de uitvoering van de verplichting om tweerichtingscontracten te gebruiken wanneer directe prijssteun wordt

[13] Ontleend aan de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen en Bondsrepubliek Duitsland (HvJ EU 15 mei 1997, zaak I-02549, ECLI:EU:C:1997:241).

verleend aan producenten van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie gekozen voor de instrumenten die op grond van het algemeen bestuursrecht en het private recht beschikbaar zijn.

Het tweerichtingscontract is in essentie een overeenkomst die tot stand komt door aanbod en aanvaarding (artikel 6:217 Burgerlijk Wetboek). De wijze waarop aanbod en aanvaarding plaats vinden is in beginsel vrij. Voor een aantal bijzondere overeenkomsten is, met name in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, nader invulling gegeven aan de open norm op grond waarvan overeenkomsten de door partijen overeengekomen rechtsgevolgen hebben. Bij de uitoefening van de privaatrechtelijke bevoegdheid om overeenkomsten, zoals tweerichtingscontracten, te sluiten moet de Minister van KGG rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, omdat op grond van artikel 3:14 BW een dergelijke bevoegdheid niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht[14].

In het wetsvoorstel wordt geregeld in welke gevallen een overeenkomst is aan te merken als tweerichtingscontract. Op grond van het voorgesteld artikel 3, derde lid, komt een tweerichtingscontract namelijk slechts tot stand indien het aan de bij of krachtens het wetsvoorstel gestelde regels beantwoordt. Voor incidentele tweerichtingscontracten betreft dit voornamelijk de artikelen 4 en 7 van het onderhavige wetsvoorstel. Ten aanzien van de tweerichtingscontracten waarvoor bij ministeriële regeling een competitieve openstellingsprocedure en een budget zijn vastgesteld beoogt het onderhavige voorstel van wet een eigensoortige procedure die op bepaalde punten afwijkt van het Burgerlijk Wetboek. Het aanbod om een tweerichtingscontract aan te gaan wordt weliswaar door de producent gedaan, maar dat aanbod moet voldoen aan een, op basis van een bij ministeriële regeling vastgesteld, ontwerptweerichtingscontract. Het initiatief tot het aangaan van het contract, namelijk het doen van een aanbod, ligt aldus bij de producent maar moet wel beantwoorden aan de door de Minister voor het aanbod gestelde voorwaarden. De aanvaarding gebeurt in dat geval uit hoofde van de bij de wet en de ministeriële regeling bepaalde voorschriften, bij besluit van de Minister van KGG. Dit besluit is – in bestuursrechtelijke zin – aan te merken als een voorbereidingsbesluit voor een privaatrechtelijke rechtshandeling. Deze kwalificering is relevant, omdat op grond van artikel 8.3, tweede lid, van de Awb een dergelijk besluit niet vatbaar is voor beroep. De afwijzing van een aanbod, omdat een aanbod of aanbieder niet voldoet aan de gestelde eisen of omdat de aanvaarding van een aanbod na de rangschikking zou leiden tot de overschrijding van het bij ministeriële regeling vastgestelde budgetplafond, is tevens een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Tegen dit besluit staan wel bezwaar en beroep open.

De aanspraken die aldus na de totstandkoming van een tweerichtingscontract tussen de staat en de wederpartij ontstaan, zijn aan te merken als verbintenissen uit hoofde van een overeenkomst. Het verbintenissenrecht zoals neergelegd in onder meer boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is van toepassing voor zover uit hoofde van onderhavige wet of andere (publiekrechtelijke) wet- en regelgeving geen uitzondering op die bepalingen van toepassing is. Het onderhavige wetsvoorstel stelt een aantal specifieke regels vast met betrekking tot de totstandkoming, de uitvoering en de beëindiging van tweerichtingscontracten. Zo kent het wetsvoorstel in artikel 9, derde en vierde lid, een specifieke regeling van de gevolgen die de intrekking of vernietiging van de kavelvergunning op grond van de Wet windenergie op zee heeft voor het tweerichtingscontract. Aldus blijft hetgeen het burgerlijk recht bepaalt omtrent nietigheid

[14] Zie daartoe ook HR 26 november 2021 ECLI:NL:GHAR:2019;9911 (Didam I -arrest).

en vernietigbaarheid van de onderhavige rechtshandelingen, dwaling, wilsgebreken en de rechtsgevolgen van niet-nakoming ook gelden ten aanzien van tweerichtingscontracten, voor zover deze bepalingen in zo'n geval tot toepassing kunnen komen. Deze bepalingen concretiseren de algemene vereisten voor het tot stand komen van contracten met betrekking tot het ontstaan van tweerichtingscontracten en leveren in die zin geen strijd op met de algemene beginselen zoals die zijn neergelegd in het BW.

6. Regeldruk

Regeldruk komt met name voort uit de verplichtingen voor elektriciteitsproducenten die verbonden zijn aan het doen van een aanbod op grond van een op basis van het wetsvoorstel vastgestelde ministeriële regeling. Dan gaat het bijvoorbeeld over het aanleveren van informatie over de bieding. Daarnaast komt er regeldruk voort uit het rapporteren over de voortgang van het project vóór realisatie en het periodiek overleggen van productiegegevens na realisatie. Uit dit wetsvoorstel komt echter niet direct regeldruk voort, omdat er op basis van dit wetsvoorstel nog geen regelingen voor tweerichtingscontracten zullen worden opengesteld. De wijze waarop tweerichtingscontracten worden verdeeld en vormgegeven zijn daarvoor bepalend. Een precieze schatting van de regeldruk kan daarom pas worden gemaakt op basis van de vormgeving van de steunmaatregelen, die bij ministeriële regeling nader zullen worden uitgewerkt. Deze regelingen volgen later en zullen dan ook op hun effect op de regeldruk worden getoetst. Definitieve openstelling van de regelingen is afhankelijk van budgettaire besluitvorming in het voorjaar.

Desalniettemin kan op basis van de ervaringen met de SDE++ en de tenders voor wind op zee wel een grove inschatting van de regeldrukkosten worden gemaakt die van toepassing zijn bij de toekomstige regelingen. Deze inschatting wordt alleen gemaakt voor zon-PV, wind op land en wind op zee, aangezien dit de technieken zijn waarvoor het kabinet nu voornemens is tweerichtingscontracten toe te passen. Tussen deze productietechnieken voor hernieuwbare energie en de nu voorziene biedprocessen bestaan overeenkomsten en verschillen, waardoor ook de regeldruk per techniek en biedproces kan verschillen. Voor eventuele andere technieken zal in de desbetreffende ministeriële regeling(en) een inschatting worden gemaakt van de regeldruk.

Inschatting regeldrukkosten zon-PV en windenergie op land

De bestaande subsidieregeling SDE++ en de toekomstige regelingen voor tweerichtingscontracten voor zon-PV en windenergie op land hoeven in de praktijk niet sterk van elkaar te verschillen. In beide gevallen is er sprake van een regeling waarbij beschikkingen dan wel contracten via een verdelingsmechanisme worden verleend, waarbij de indiener zijn aanvraag of bod vergezeld doet gaan van de benodigde documentatie. Naar verwachting wordt voor tweerichtingscontracten ongeveer dezelfde documentatie vereist als voor de SDE++. Vervolgens wordt de aanvraag beschikt of het bod geaccepteerd, waarna een subsidiebeschikking of een contractuele overeenkomst tot stand komt op basis waarvan een producent voor een bepaald aantal jaren steun ontvangt.

Het belangrijkste verschil tussen de SDE++ en tweerichtingscontracten is de mate waarin marktinkomsten kunnen worden gevorderd. Bij de SDE++ kunnen nu ook al inkomsten worden gevorderd, maar dit is beperkt tot de totale hoeveelheid steun die over de looptijd van de beschikking wordt ontvangen. Bij tweerichtingscontracten is die beperking er niet. Omdat binnen de SDE++ echter ook al terugvorderingen plaats kunnen vinden,

werkt dit verschil niet regeldruk verhogend ten opzichte van die situatie. De regeldrukkosten van de SDE++ kunnen daarom worden gebruikt om tot een inschatting te komen van de regeldrukkostenberekening van tweerichtingscontracten.

De kosten voor het indienen van een subsidieaanvraag voor de SDE++ bestaan uit het invullen van een digitaal aanvraagformulier en het verzamelen van de benodigde verplichte bijlagen, zoals verleende vergunningen en een haalbaarheidsstudie. De bijlagen zelf zijn vaak niet alleen benodigd voor het indienen van de subsidieaanvraag, maar behoren ook bij de projectvoorbereiding zelf en zijn noodzakelijk om een project te kunnen realiseren. Ook een haalbaarheidsstudie is gangbaar bij een goede voorbereiding van een project. In die zin is er voor de haalbaarheidsstudie vooral sprake van meerkosten voor het nagaan of alle verplichte onderdelen van de haalbaarheidsstudie aanwezig zijn. Om dit te vergemakkelijken biedt RVO een standaard format aan. Ook voor de haalbaarheidsstudie zelf worden regeldrukkosten meegenomen: 10.000 euro voor windprojecten, 500 euro voor kleinschalige zon-PV en 3.000 euro voor grootschalige zon-PV. Bij zon-op-dak is een verklaring over de dakconstructie waarop de productie-installatie is geplaatst verplicht. Bij deze techniek is het aantal uur dat nodig is voor een aanvraag daarom hoger (14 uur in plaats van 10 uur). RVO stuurt jaarlijks een onderbouwde berekening over voorschot en bijstelling. In de lastenberekening is tijd opgenomen voor partijen om hiervan kennis te nemen.

In de SDE++-regeling van 2025 is voor de regeldrukkosten van 2025 de aanname gedaan dat 80% van de aanvragen wordt goedgekeurd. Daarnaast is een uurtarief van € 60 gehanteerd, waarbij bij de aanvraag eenmalig tien tot veertien uur tijd nodig is en er voor de jaarlijkse verplichtingen vier uur gedurende de exploitatiefase per jaar (of twee uur bij aanvragen voor zon-pv) nodig zijn. Deze uitgangspunten worden ook toegepast bij de berekening van de regeldrukkosten voor tweerichtings-contracten.

In de openstellingsronde van de SDE++ in 2025 zijn uiteindelijk in totaal 176 aanvragen ontvangen voor zon-PV en wind op land. Voor deze regeldrukberekening voor tweerichtingscontracten wordt uitgegaan van 250 aanvaarde biedingen (contracten). Dit heeft de volgende redenen:
– De verwachting is dat tweerichtingscontracten een (gedeeltelijke) compensatie zullen bieden voor negatieve prijzen. Daarom zijn ze mogelijk aantrekkelijker dan de SDE++ en wordt er een hoger aantal biedingen verwacht dan voor de SDE++ in 2025 is gedaan.
– Door netcongestie is een veel groter aantal biedingen waarschijnlijk niet realistisch. Ook zal er een beperkt budget zijn voor tweerichtings-contracten, waardoor het aantal mogelijke contracten beperkt is.

Er wordt geschat dat van deze 250 contracten er 150 voor zon op dak zijn, 75 voor zon op veld en 25 voor windenergie op land. Voor de kosten van de haalbaarheidsstudie is voor het gemak aangenomen dat 25% van de zon-op-dakprojecten en alle zon-op-veldprojecten grootschalig zijn. De eenmalige regeldrukkosten voor de aanvraag bedragen in totaal € 186.000. De meerkosten voor de haalbaarheidsstudie bedragen € 643.750. Dit resulteert in totale eenmalige regeldrukkosten van € 829.750. De structurele regeldrukkosten bedragen € 495.000 euro (€ 33.000 per jaar). In totaal gaat het om € 1.324.750 aan ingeschatte regeldrukkosten die voortvloeien uit één openstelling voor zon-pv en wind op land.

Inschatting regeldrukkosten windenergie op zee

De regeldruk rondom een tender voor wind op zee zit zowel in de aanvraag als in de verantwoording na verstrekking van de vergunning. Een aanvraag voor de verlening van een vergunning en een tweerichtingscontract vereist dat een aanvrager verschillende gegevens overlegt op basis waarvan de technische en financiële haalbaarheid wordt beoordeeld. Veel van de informatie die in de aanvraag dient te worden verstrekt is reeds beschikbaar bij aanvragers, omdat deze informatie relevant is voor de interne besluitvorming over het project. Het is mogelijk dat aanvragen uiteenlopend kunnen zijn qua inzet, voorbereidingstijd, complexiteit en omvang. Een aanvraag dient onder andere een projectplan voor de bouw van het windpark en een projectbegroting met onderbouwing van het gevraagde tenderbedrag (het rangschikkingscriterium) en productieramingen (per subsidiejaar) te omvatten. Binnen een jaar na ingebruikname van de productie-installatie dient een overzicht van de daadwerkelijke investeringskosten en de (te) ontvangen steun te worden overlegd.

Voor de aanvraag is bij het berekenen van de administratieve lasten uitgegaan van een inzet van circa 12 voltijdsbanen gedurende een tijdsduur van 6 maanden en een vast uurtarief van € 60. Dit resulteert in ca. € 748.800 administratieve lasten voor het indienen van een aanvraag. Gelet op de huidige marktomstandigheden is het moeilijk in te schatten hoeveel aanvragen zullen worden ingediend.

Bij tweerichtingscontracten kunnen marktinkomsten worden gevorderd. Bij de WOZ subsidieregeling van 2026 bestaat de mogelijkheid tot terugvordering ook maar is deze gelimiteerd tot de totale hoeveelheid steun die over de looptijd van de beschikking wordt ontvangen. Bij tweerichtingscontracten is die beperking er niet. Dit is vergelijkbaar met de SDE++ van 2025, waardoor op dit punt vergelijkbare uitgangspunten worden gehanteerd. Voor de jaarlijkse verplichtingen met betrekking tot het aanleveren van gegevens die worden gebruikt voor het bepalen van de hoogte van de steun en vorderingen wordt gerekend met 4 uur per jaar gedurende de looptijd van het tweerichtingscontract vanaf het moment van elektriciteitslevering door de installatie (meestal vanaf jaar 6). De jaarlijkse kosten bedragen per vergunning € 240. Het aantal uit te geven vergunningen wordt per tenderronde bepaald. De looptijd van de vergunning wordt bepaald in de ministeriële regeling. Bij een looptijd van 15 jaar komen de totale kosten op € 3.600, bij 20 jaar op € 4.800.

Gedurende de bouw van de productie-installatie dient jaarlijks gerapporteerd te worden over de voortgang van de realisatie van de productie-installatie tot het moment van ingebruikname van de productie-installatie. Het gaat om een korte beschrijving van de voortgang van het project in relatie tot een aantal ijkmomenten. Op deze wijze kan worden beoordeeld wanneer de productie-installatie in gebruik kan worden genomen en of dit binnen de gestelde termijn gebeurt. Voor de jaarlijkse verplichtingen wordt uitgegaan van vier uur per jaar. Dit resulteert in circa € 240 per toegekende vergunning. Hiermee komen de jaarlijkse kosten tot het moment van ingebruikname per vergunning uit op ongeveer € 240. Voor een periode van vijf jaar (de op dit moment gangbare bouwtijd van een windpark op zee zoals door het kabinet vastgelegd in het ontwikkelkader windenergie op zee) komen de kosten derhalve uit op € 1.200. Daarnaast gelden er voor de vergunninghouder nog een aantal rapportageverplichtingen op basis van de voorselectiecriteria.

Het tweerichtingscontract voor windenergie op zee wordt verleend onder de opschortende voorwaarde van het tekenen van een uitvoeringsovereenkomst door de subsidieontvanger. Deze uitvoeringsovereenkomst bepaalt dat de subsidieontvanger aan de staat financiële zekerheid moet stellen. Deze financiële zekerheid wordt gesteld in de vorm van een bankgarantie. Bij het aanvragen van een bankgarantie of waarborgsom zal de regeldruk voor partijen toenemen. Dit ligt in het feit dat deze aangevraagd dient te worden en dat gedurende de looptijd van de bankgarantie of waarborgsom een maandelijks bedrag zal moeten worden voldaan. Daarbij wordt uitgegaan van een periode van maximaal vijf jaar tussen de aanvraag en de aanwending van de bankgarantie of waarborgsom voor (gedeeltelijke) betaling van het verschuldigde bedrag. In vergelijking met de andere optie die de wet biedt, een waarborgsom, is de regeldruk bij een bankgarantie relatief groter, vanwege de aanvullende kosten gedurende de looptijd van de bankgarantie. De aanvrager kan zelf kiezen tussen een bankgarantie of een waarborgsom. De hoogte van de zekerheidsstelling wordt bij ministeriële regeling bepaald. Uitgaande van een gemiddelde zekerheidsstelling van € 100.000.000 en de kosten van 1% per jaar komen de kosten van een bankgarantie gemiddeld uit op ongeveer € 1.000.000 per jaar. Dit komt uit op circa € 5.000.000 in totaal.

Iedere aanvrager heeft de mogelijkheid om bezwaar en vervolgens beroep aan te tekenen tegen de vergunningverlening en respectievelijk de beslissing op bezwaar. Voor het bepalen van de administratieve lasten wordt uitgegaan van in totaal drie bezwaar- en beroepsprocedures. De lasten van bezwaar dienen tot het begrip regeldrukkosten te worden gerekend. De lasten die voortvloeien uit eventuele beroepsprocedures worden niet als regeldruk aangemerkt, omdat deze samenhangen met de waarborgfunctie van een eerlijke en efficiënte rechtspleging. De administratieve lasten voor bezwaarprocedures bedragen circa € 10.000 per procedure. De totale eenmalige kosten voor bezwaarprocedures komen daarmee naar verwachting uit op circa € 30.000 euro.

Uitgaande van een windpark van 1 GW bedragen de eenmalige regeldrukkosten € 778.800 en de cumulatieve jaarlijkse kosten € 1.000.240 voor de eerste 5 jaar en daarna € 240. Ter vergelijking is de verwachte omzet van een windpark van 1 GW, binnen onzekerheidsmarges, circa € 6 miljard op basis van een geschatte gemiddelde elektriciteitsprijs van € 75 per megawattuur, 4.000 vollasturen en bij een looptijd van een tweerichtingscontract van 20 jaar. Er zijn geen regeldrukgevolgen voor burgers en midden- en kleinbedrijven (mkb), omdat zij naar verwachting geen aanvragen zullen indienen. Er is daarom geen mkb-toets uitgevoerd.

Overzichtstabel met eenmalige en structurele regeldrukkosten

Techniek	Eenmalige regeldrukkosten (euro)	Jaarlijkse regeldrukkosten (euro)
Zon-PV en windenergie op land (één openstelling)	829.750	33.000
Windenergie op zee (1 GW)	778.800	1.000.240 (t/m jaar 5) 240 (vanaf jaar 6)

Inschatting regelkosten transmissie- en distributiesysteembeheerders

Op grond van artikel 8 van het onderhavige wetsvoorstel dienen registerbeheerders gegevens te overleggen aan de Minister van KGG ten behoeve van de voorbereiding van en uitvoering van tweerichtingscontracten. Deze verplichting leidt niet tot aanvullende administratieve lasten voor de

registerbeheerders. De data die de Minister tot zijn beschikking moet hebben dienen de registerbeheerders reeds op grond van de Energiewet in hun registers op te nemen. In de praktijk betekent de voorgestelde bepaling dat aan RVO, als uitvoerder van de Minister, toegang wordt verleend tot de benodigde gegevens via Normo, de gegevensuitwisselingsinstantie.

7. Uitvoering

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de toepassing van tweerichtingscontracten ten behoeve van investeringen in installaties voor duurzaam opgewekte elektriciteit mogelijk te maken. De Minister van KGG is verantwoordelijk voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel, zodra deze tot wet is verheven. De uitvoering gebeurt door het opstellen en vaststellen van de tweerichtingscontracten voor bepaalde categorieën productie-installaties. De Minister van KGG kan ook uitvoering geven aan de wet door op ad hoc-basis, dat wil zeggen: niet op grond van een concurrerende regeling, tweerichtingscontracten te sluiten.

De Minister van KGG beoordeelt de biedingen die binnenkomen en sluit overeenkomsten met producenten. Gedurende de looptijd van een project is de Minister van KGG, evenwel als de wederpartij van het tweerichtingscontract, verantwoordelijk voor het uitvoeren van de verplichtingen uit het contract.

Het is de bedoeling dat, zodra het wetsvoorstel tot wet is verheven, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) de instantie wordt om de regelingen die op grond van de wet worden vastgesteld in mandaat van de Minister van KGG uit te voeren. Dit betekent dat de ontvangst van de biedingen voor tweerichtingscontracten, de rangschikking van de biedingen en de uitvoering van de verbintenissen die op de staat rusten worden uitgevoerd door RVO. RVO is in dit geval ook de beoogde uitvoeringsorganisatie om te monitoren of de verplichtingen uit de tweerichtingscontracten door de elektriciteitsproducenten worden nagekomen.

RVO heeft geen uitvoeringstoets op het onderhavige wetsvoorstel gedaan maar is nauw betrokken bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. RVO heeft de voorkeur uitgesproken om de uitvoeringstoets te doen op de nadere uitwerking van de tweerichtingscontracten in ministeriële regelingen.

De gevolgen voor de uitvoering zijn in belangrijke mate afhankelijk van specifieke keuzes ten aanzien van het ontwerp van de steunmaatregel en de tweerichtingscontracten. Het ontwerp kan verschillen, afhankelijk van wat wenselijk is in het kader van de ondersteunde technologie. Dit hangt bijvoorbeeld af van de marktomstandigheden en technische eigenschappen van installaties. Dit wetsvoorstel biedt enkel een basis waarmee individuele steunmaatregelen en contracten verder kunnen worden vormgegeven. Het is daarom niet mogelijk om in dit wetsvoorstel alle gevolgen voor de uitvoering te voorzien.

8. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

Het wetsvoorstel voorziet niet in regels inzake toezicht en handhaving. Het voorstel beoogt een wettelijk kader voor de totstandkoming van tweerichtingscontracten te introduceren, waarbij de regels over de naleving van de verbintenissen en verzuim die voortvloeien uit deze overeenkomsten reeds geregeld zijn in Boek 6 van het BW.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen bij ministeriële regeling, op zich al een besluit in de zin van de Awb, te voorzien in competitieve biedprocedures. In paragraaf 3.5 is beschreven dat hiervoor gekozen is uit oogpunt van rechtszekerheid en omdat deze opzet aansluit bij de uitvoeringspraktijk van de SDE++ waardoor RVO minder wordt belast. Aangegeven is dat dit mogelijk is gelet op het onderscheid tussen enerzijds tweerichtingscontracten, zoals bedoeld in het wetsvoorstel, en anderzijds de overeenkomsten die met inachtneming van de Aanbestedingswet worden gesloten. Deze bestuursrechtelijke invalshoek die is gekozen heeft ook consequenties voor de rechtsbescherming.

Op grond van het onderhavige voorstel van wet is de rechtsbescherming tweeledig. In de eerste plaats worden de tweerichtingscontracten beheerst door de regels van het burgerlijk recht. In het geval van geschillen over de nakoming van de verbintenissen uit de overeenkomst, kan een van de partijen de wederpartij dagvaarden. De gebruikelijke burgerlijke rechter is bevoegd. Voor geschillen tot € 25.000 is dit de kantonrechter.

In de tweede plaats gebeurt op grond van het onderhavige wetsvoorstel de aanvaarding en afwijzing van biedingen bij een competitieve procedure voor de totstandkoming van tweerichtingscontracten bij besluit van de Minister van KGG. Tegen een besluit tot afwijzing van een bod staat bezwaar en beroep open voor belanghebbenden. Zie hierover ook paragraaf 5. Anders dan de geschillen over de verbintenissen vloeiende uit het tweerichtingscontract, gaan geschillen in verband met afwijzing van aanbiedingen, zoals voorgesteld in het ontwerpwetsvoorstel, over de toepassing van de (ministeriële) regels inzake de competitieve procedure. De ondernemingen die een afwijzing aanvechten – of dat nu komt omdat een aanbod voor een tweerichtingscontract wordt afgewezen omdat dit niet aan de eisen uit de ministeriële regeling voldoet of omdat het aanbod te laag gerangschikt wordt – wensen wel in aanmerking te komen voor een tweerichtingscontract.

Als de rechter tot het oordeel komt dat onterecht een besluit tot afwijzing van aanbod is genomen en het noodzakelijk is een besluit te herzien, heeft dit geen gevolgen voor de ondernemingen met wie in dezelfde competitieve procedure wel een tweerichtingscontract is gesloten. Er bestaat namelijk een budgetreserve waaruit tweerichtingscontracten met producenten wier aanbod initieel was afgewezen zal worden bekostigd. Er bestaat derhalve ook geen aanleiding voor dergelijke ondernemingen bij de burgerlijke rechter een met een concurrent gesloten tweerichtingscontract aan te vechten.

Dit ligt anders bij tweerichtingscontracten die ad hoc, dus zonder competitieve procedure tot stand komen. Deze overeenkomsten worden geheel – met uitzondering van aan aantal eisen over de inhoud van het contract in het wetsvoorstel – door het privaatrecht geregeld en hetzelfde geldt voor de rechtsbescherming.

Voor de rechtsbescherming inzake de tweerichtingscontracten die worden gesloten in verband met de bouw en exploitatie van een windpark op zee gaat het bovenstaande niet op. Het tweerichtingscontract is in dit geval afhankelijk van de verlening van de vergunning voor een kavel voor windenergie op zee, zoals bedoeld in artikel 12 van de Wet windenergie op zee. In het onderhavige wetsvoorstel is geregeld dat de rangschikking van biedingen voor tweerichtingscontracten voor een windpark op zee geschied overeenkomstig de regels bij en krachtens artikel 24 van de Wet windenergie op zee. De rangschikking ten behoeve van de tweerichtingscontracten volgt derhalve de rangschikking van de vergunning voor het kavel windenergie op zee. In de benodigde rechtsbescherming in verband

met de toepassing van de competitieve procedure voor totstandkoming van de tweerichtingscontracten wordt in dat geval ook voorzien door de mogelijkheden van bezwaar en beroep voor de afwijzing en verlening van de vergunning op grond van de Wet windenergie op zee.

Gelet op de aard van de onderwerpen en de deskundigheid met betrekking tot het Europese staatssteunrecht en energierecht wordt voorgesteld om het College van Beroep voor het bedrijfsleven aan te wijzen als rechter die in eerste en enige instantie kan oordelen over een beroep tegen een afwijzing. Daartoe wordt in onderhavig voorstel bijlage 2 van de Awb aangepast.

9. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen directe financiële gevolgen. De wet maakt enkel mogelijk dat er steunmaatregelen worden ingevoerd in de vorm van tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen. Financiële gevolgen zijn pas duidelijk wanneer bij ministeriële regeling specifieke competitieve procedures worden geformuleerd en vervolgens biedingen worden aanvaard en het tweerichtingscontract afgesloten.

10. Technische voorschriften

Artikel 3, eerste lid van het onderhavige voorstel van wet betreft een technisch voorschrift in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU L 1535). Het technische voorschrift in artikel 3, eerste lid, geeft uitvoering aan artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening. Derhalve is gelet op artikel 7 van de desbetreffende richtlijn de notificatie van het technische voorschrift niet noodzakelijk. Artikel 3, tweede lid, verklaart de regels uit het onderhavige wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing op andere tweerichtingscontracten die met het oog op de klimaatdoelstellingen van Nederland worden gesloten. Dit betreft geen technisch voorschrift, omdat het in die gevallen geen verplichting betreft om dit tweerichtingscontracten toe te passen. Indien voor deze specifieke gevallen een regeling wordt vastgesteld voor de aanbesteding van de tweerichtingscontracten is vermoedelijk wel sprake van een technisch voorschrift. In die gevallen is het noodzakelijk dat de regelingen worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

11. Caribisch Nederland

Op grond van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geldt een wettelijke regeling daar alleen als dat uitdrukkelijk in die wettelijke regeling is bepaald of als dit op andere wijze onmiskenbaar uit een wettelijk voorschrift volgt. In het wetsvoorstel is geen bepaling opgenomen waarin wordt geregeld dat de regels van toepassing zijn op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Dit is gerechtvaardigd aangezien het wetsvoorstel de uitvoering van een Europese verordening betreft die niet van toepassing is in het Caribisch deel van Nederland. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn geen deel van Europese Unie, maar hebben de status van «landen en gebieden overzee».

12. Evaluatie

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld een evaluatiebepaling op te nemen. Het wetsvoorstel beoogt het voor de uitvoering door RVO zo min mogelijk belastend uitvoering te geven aan een Europese verplichting

staatssteun te verlenen met gebruik van het instrument tweerichtingscontracten. Het is wenselijk om de nieuwe wijze waarop de competitieve procedures voor de totstandkoming van het tweerichtingscontract zijn vormgegeven te evalueren met het oog op de doelstellingen van het wetsvoorstel en de gevolgen ervan voor de uitvoering en de rechtsbescherming. Het voorgestelde artikel 12 voorziet hierin. Het onderhavige voorstel van wet betreft nog niet de invulling die wordt gegeven aan de tweerichtingscontracten zelf. Het is de bedoeling dat de regelingen waarin de competitieve procedures voor het sluiten van de tweerichtingscontracten ook worden geëvalueerd, met het oog op verbeteringen voor opvolgende regelingen.

13. Advies en consultatie

Advies ATR

Op 22 oktober 2025 is het ontwerpwetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege voor de Toetsing van Regeldruk (ATR). Het ATR heeft op 13 november 2025 op het ontwerpwetsvoorstel gereageerd. Hoewel de verplichtingen in de tweerichtingscontracten op een later moment in een ministeriële regeling worden vastgelegd, is het voor goed afgewogen besluitvorming over het voorliggende wetsvoorstel van belang dat in dit stadium al zicht is op de orde van grootte van de regeldrukgevolgen. Daarom adviseert het ATR om de regeldrukgevolgen in kaart te brengen, conform de rijksbrede methodiek. Dit advies heeft het kabinet opgevolgd, door een regeldrukberekening toe te voegen aan onderdeel 6 van deze memorie van toelichting.

Advies Raad voor de Rechtspraak

Bij brief van 15 januari 2026 (kenmerk: UIT 14991 STRA/RMD) heeft de Raad voor de Rechtspraak advies uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel. De Raad heeft aangegeven geen inhoudelijke opmerkingen te hebben en heeft aangegeven geen substantiële gevolgen voor de werklast van de rechtspraak te verwachten.

Internetconsultatie

Het ontwerpwetsvoorstel heeft van 16 oktober tot 14 november 2025 ter inzage gelegen. Er zijn 20 zienswijzen ontvangen. Deze zienswijzen zijn, met uitzondering van twee zienswijzen, te vinden op de website www.internetconsultatie.nl. Deze reacties hebben geleid tot wijzigingen van de memorie van toelichting en het ontwerpwetsvoorstel. De reacties met betrekking tot het ontwerpwetsvoorstel worden hier per onderwerp behandeld. Een deel van de reacties had betrekking op de nadere uitwerking van ontwerpkeuzes voor tweerichtingscontracten in ministeriële regelingen. Dat gedeelte van de reacties wordt hier niet behandeld. Hiervoor wordt verwezen naar het consultatieverslag behorende bij dit ontwerpwetsvoorstel.

Noodzaak van tweerichtingscontracten

Bijna alle partijen die hebben gereageerd, spreken hun steun uit voor het wetsvoorstel. Ze geven aan dat steun nodig is, vanwege lage en volatiele elektriciteitsprijzen. Enkele partijen zijn van mening dat de overheid hernieuwbare energie niet zou moeten stimuleren, omdat het veel kosten veroorzaakt, de marktwerking kan ondermijnen en niet goed is voor het milieu. De reacties zijn geen aanleiding geweest om het voorstel van wet of de memorie van toelichting te wijzigen. Het wetsvoorstel beoogt enkel de toepassing van tweerichtingscontracten mogelijk te maken en legt niet

vast in welke mate of op welke wijze dit instrument in de praktijk wordt ingezet.

Begripsbepalingen

Enkele partijen hebben vragen gesteld over de begripsbepalingen in artikel 1. Deze vragen zijn mede aanleiding geweest het voorstel van wet aan te passen en voor de begripsbepalingen aan te sluiten bij de Elektriciteitsverordening. Om dichter bij de Elektriciteitsverordening te blijven is een aantal andere begrippen verwijderd.

Eén partij heeft aangegeven dat in de memorie van toelichting het begrip «beheerder» gebruikt wordt, maar dat dit niet overeenkomt met het begrip «producent» in de begripsbepalingen. De reactie is mede aanleiding geweest tot aanpassing van de memorie van toelichting.

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Enkele partijen hebben gereageerd op de reikwijdte van het wetsvoorstel, dat ook kan worden gebruikt om tweerichtingscontracten voor andere dan hernieuwbare-elektriciteitsinstallaties te gebruiken. Dit is ook de bedoeling geweest van het ontwerpwetsvoorstel. De reacties zijn mede aanleiding geweest tot herformulering van artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel en verduidelijking van de memorie van toelichting in onderdeel 3.3.

Gevallen waarin geen overeenkomst wordt gesloten

Eén partij heeft gevraagd wanneer sprake is van een onomkeerbare investeringsbeslissing en waar de bewijslast ligt. Naar aanleiding van deze reactie is een verduidelijking toegevoegd bij de toelichting over artikel 4 in de memorie van toelichting.

Totstandkoming van de overeenkomst bij concurrerende procedure

Verschillende partijen hebben in hun reactie opgeroepen om een marktconsultatieplicht op te nemen in artikel 5, omdat tegen een ministeriële regeling geen bezwaar mogelijk is. Naar aanleiding van deze reactie is in het ontwerpwetsvoorstel in artikel 5, eerste lid, opgenomen dat de Minister voorafgaand aan de vaststelling van het voorstel voor een tweerichtingscontract de marktcondities onderzoekt.

Inhoud van de overeenkomst

Eén partij merkt op dat ten onrechte niet is vermeld dat het Nederlands recht van toepassing is op de overeenkomst. Mede naar aanleiding van deze reactie is artikel 7, eerste lid gewijzigd, omdat het voor een goede en efficiënte uitvoering van tweerichtingscontracten wenselijk is om naast de Nederlandse taal ook het Nederlands recht te gebruiken.

Enkele partijen hebben aangegeven dat het van belang is een wettelijke termijn toe te voegen voor bekendmaking van het referentiebedrag en stellen voor dit toe te voegen aan onderdeel f van artikel 7, derde lid. Naar aanleiding van deze consultatiereacties zijn er geen wijzigingen aangebracht. De termijn voor bekendmaking van de referentieprijs kan, afhankelijk van de betreffende techniek en omstandigheden, verschillen. Het heeft daarom de voorkeur om een dergelijke termijn in ministeriële regelingen op te nemen.

Verschillende partijen hebben aangegeven dat het van belang is om in het contract een mogelijkheid op te nemen om het contract tussentijds stop te zetten. Naar aanleiding hiervan is in artikel 7, derde lid, onderdeel i de mogelijkheid toegevoegd om in het contract redenen op te nemen op grond waarvan de staat of de producent het contract eenzijdig kan opzeggen. Enkele partijen hebben vragen gesteld over wat de gevolgen zijn als een ontwikkelaar de contractvoorwaarden niet naleeft. Naar aanleiding van deze consultatiereacties is in onderdeel 2.1 van de memorie van toelichting aangegeven dat het mogelijk is om hier in het contract afspraken over te maken.

Eén partij heeft opgeroepen om een wettelijke bevoegdheid voor het opvragen van meetgegevens door RVO op te nemen in de wet, omdat dit bijdraagt aan een effectieve uitvoering. Het regelen van een wettelijke bevoegdheid voor het opvragen van meetgegevens is inderdaad van belang voor de uitvoering van tweerichtingscontracten. Er wordt nog onderzocht op welke wijze dit het beste kan worden geregeld. Het wetsvoorstel wordt vooralsnog naar aanleiding van deze reactie niet aangepast.

Veel partijen hebben hun steun uitgesproken voor de mogelijkheid om een deel van de productie uit te zonderen van het tweerichtingscontract.

Wind op zee

Twee partijen hebben aangegeven dat artikel 8 niet naar artikel 14, derde lid, van de Wet windenergie op zee zou moeten verwijzen, maar naar artikel 14a, derde lid. Naar aanleiding van deze reacties is artikel 8 van het ontwerpwetsvoorstel gewijzigd.

Een partij geeft aan dat in artikel 8 moet worden opgenomen dat verplichtingen uit het Noordzeeakkoord blijven gelden. De afspraken uit het Noordzeeakkoord zien echter op de ruimtelijke afweging tussen windenergie op zee, visserij en natuur. Het ligt niet voor de hand om deze afspraken op te nemen in een wetsvoorstel over de toepassing van tweerichtingscontracten aangezien de ruimtelijke afweging daarin geen rol speelt. Naar aanleiding van deze reactie zijn daarom geen aanpassingen gemaakt.

14. Inwerkingtreding

De verplichting om het instrument van tweerichtingscontracten of een gelijkwaardige regeling met dezelfde gevolgen toe te passen, zoals neergelegd in artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening, geldt vanaf 17 juli 2027. Indien vanaf die datum directe prijssteun wordt verleend, moet dit in de vorm waarbij tweerichtingscontracten of een gelijkwaardige regeling worden gebruikt. Gelet op het kabinetsbeleid inzake de vaste verandermomenten treedt het onderhavige voorstel van wet idealiter op 1 juli 2027 in werking. Uitzonderingen kunnen worden gemaakt op de vaste verandermomenten en de minimuminvoertermijn als het gaat om implementatie van bindende Europese regelgeving en als er aanmerkelijke private of publieke nadelen worden voorkomen. Deze situaties zijn van toepassing. Voorgesteld wordt daarom de inwerkingtreding van de wet vast te stellen bij koninklijk besluit.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 zijn de begripsbepalingen opgenomen. Bij het gebruik van de begrippen wordt aangesloten op de begrippen in artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening en – voor wat betreft het begrip broeikasgassen – bij de Europese verordening inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie[15]. Bij de omschrijving van het begrip productie-installatie is aangesloten bij het begrip elektriciteitsproductie-installatie in artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening, omdat in dat artikel de reikwijdte van het begrip al beperkt is tot installaties voor de productie van hernieuwbare vormen van elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie. Voor de definitie van producent geldt dat artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening slechts refereert aan het begrip «marktdeelnemer» en het begrip «elektriciteitsproducent» niet gebruikt, derhalve wordt voor het in het wetsvoorstel gebruikte begrip «producent» hierop aangesloten.

Er is voor gekozen geen omschrijving van het begrip «directe prijssteunregeling» toe te voegen, maar te volstaan met de verwijzing naar artikel 19 quinquies, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening in artikel 2, eerste lid, waarin het begrip wordt gebruikt. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het begrip ook in de Elektriciteitsverordening niet is omschreven. Hierop is in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting nader ingegaan. Het is uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie om die definitie vast te stellen.

Artikel 2

Het voorgestelde artikel 2 bestaat uit twee leden. De Europese verplichting uit de Elektriciteitsverordening om in het geval van directe prijssteun voor investeringen in nieuwe installaties voor hernieuwbare energie tweerichtingscontracten of een vergelijkbare regeling met dezelfde gevolgen toe te passen, sluit op zichzelf nog niet uit dat door lidstaten subsidie wordt verleend. In verband met de limiet voor de te hoge vergoeding die in het tweerichtingscontract of in de vergelijkbare regeling moet worden opgenomen, wordt het gebruik van het subsidie-instrument onmogelijk geacht omdat dit niet past binnen het Nederlandse systeem van het subsidierecht. Derhalve wordt voor de volledigheid in het eerste lid uitgesloten dat subsidie in de vorm van directe prijssteun wordt verleend ten behoeve van investeringen in nieuwe installaties voor de elektriciteitsproductie uit windenergie, zonne-energie, geothermische energie, waterkracht zonder reservoir en kernenergie. De bepaling is niet enkel gericht aan de Minister van KGG, maar is in het algemeen geformuleerd. De Elektriciteitsverordening heeft immers directe werking en de verplichting geldt derhalve voor alle bestuursorganen die staatssteun door middel van subsidie kunnen verlenen. Het is niet noodzakelijk uitdrukkelijk te regelen dat subsidiebeschikkingen die in strijd met dit artikel worden vastgesteld nietig zijn. Een onbevoegd verleende subsidie is op zich al nietig. Bovendien is de expliciete goedkeuring van de Europese Commissie voor staatssteun meestal noodzakelijk en de

[15] Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 (PbEU 2018, L328)

Europese Commissie zal na 17 juli 2027 geen goedkeuring verlenen voor het toepassen van het subsidie-instrument.

In het tweede lid wordt de uitzonderingsmogelijkheid geboden om toch subsidie te verlenen in de vorm van een prijssteunregeling voor demonstratieprojecten en voor hernieuwbare energieprojecten die een geïnstalleerd elektrisch vermogen hebben van kleiner dan 200 kW. Op grond van de Elektriciteitsverordening hoeven voor steun voor investeringen in dergelijke installaties geen tweerichtingscontracten of vergelijkbare regelingen met dezelfde gevolgen toegepast te worden. Er hoeft derhalve geen limiet voor een te hoge vergoeding, zoals de verordening dat noemt, afgesproken te worden. In deze gevallen hoeft het subsidie-instrument derhalve niet uitgesloten te worden.

Artikel 3

In artikel 3, eerste lid, wordt voorgesteld de bevoegdheid om tweerichtingscontracten te sluiten ten behoeve van investeringen in nieuwe installaties voor de productie van elektriciteit uit windenergie, zonne-energie, geothermische energie, waterkracht zonder reservoir en kernenergie neer te leggen bij de Minister van KGG. Tweerichtingscontracten zijn volgens de Elektriciteitsverordening contracten «tussen een beheerder van een elektriciteitsproductie-installatie en een wederpartij, gewoonlijk een overheidsinstantie, en waarmee zowel een minimumvergoedingsbescherming als een limiet voor een te hoge vergoeding wordt geboden». In het algemene deel van deze toelichting is uitgebreid ingegaan op de betekenis van dit begrip. De tweerichtingscontracten vervangen onder meer bepaalde SDE++-subsidies en subsidie voor investeringen in windparken op zee op grond van het Besluit stimulering duurzame energie en klimaattransitie. Dergelijke subsidies worden door de Minister van KGG verleend. Het is derhalve vanzelfsprekend dat de Minister van KGG ook bevoegd wordt om namens de staat de tweerichtingscontracten te sluiten. Het is daarnaast voor de onderlinge concurrentie tussen elektriciteitsproducenten en andere steunaanvragers en daarmee voor de kostenefficiëntie van de stimuleringsmaatregelen, niet onredelijk om de aanbesteding van de tweerichtingscontracten bij uitsluiting bij de Minister van KGG neer te leggen.

Er bestaat de maatschappelijke behoefte om met het oog op het mitigeren van klimaatverandering het instrument tweerichtingscontracten ook voor andere productie-installaties te kunnen gebruiken. Men denke daarbij aan installaties voor de afvang en opslag van broeikasgas (CCS), maar ook aan installaties die elektriciteit gebruiken – in plaats van produceren – die dienen om met behulp van fossiele brandstoffen gestookte installaties te vervangen. Daarnaast is er de wens om niet alleen investeringen via tweerichtingscontracten te kunnen bekostigen, maar ook de onrendabele top van (exploitatie-)kosten bij bestaande (elektriciteits-)productie-installaties. Het tweede lid voorziet erin deze mogelijkheid open te houden. Gelet op het brede scala van maatregelen ter vermindering van broeikasgassen die gestimuleerd kunnen worden is in het voorgesteld tweede lid het begrip «activiteiten» gebruikt. Dit sluit aan bij de terminologie die wordt gebruikt in de definitie van «subsidie» van artikel 4.21 van de Awb. Het bet begrip «tweerichtingscontract» is in het wetsvoorstel al gereserveerd voor het instrument waarmee de investeringen, bedoeld in artikel 19 quinquies, eerste lid, van de Elektriciteitsverordening kunnen worden gesteund. Daarom worden de tweerichtingscontracten voor de andere activiteiten in artikel 3, tweede lid, van het voorstel van wet aangeduid als «contract waarbij zowel een minimumvergoeding als een limiet voor een te hoge vergoeding wordt geboden». De toepassing van de tweerichtingscontracten is op grond van de Elektriciteitsverordening

niet verplicht en is derhalve aan te merken als een «nationale kop». Voorgesteld wordt om tweerichtingscontracten die de Minister van KGG beoogt te sluiten met het oog op de vermindering van broeikasgassen in de atmosfeer onder de werking van de wet te laten vallen. De regels met betrekking tot de totstandkoming van de tweerichtingscontracten in verband met de uitvoering van artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening zijn dan van overeenkomstige toepassing op de andere tweerichtingscontracten.

In het voorgestelde derde lid is opgenomen dat een tweerichtingscontract als bedoeld in dit wetsvoorstel slechts tot stand komt indien het beantwoordt aan de regels die bij of krachtens dit voorstel van wet zijn gesteld. Het opnemen van deze eis maakt dat een in strijd met deze regels gesloten overeenkomst geen tweerichtingscontract vormt. Daarmee is niet uitgesloten dat tussen de staat en een producent gemaakte afspraken die niet voldoen aan deze eisen toch een overeenkomst of rechtshandeling vormen waaruit verplichtingen van enigerlei aard voortvloeien. Vast staat dan in ieder geval, dat hier van een tweerichtingscontract geen sprake is.

In het vierde lid wordt voorgesteld expliciet te bepalen dat paragraaf 4.2 van de Awb niet van toepassing is op tweerichtingscontracten. Door deze bepaling op te nemen wordt voorkomen dat door de publiekrechtelijke inbedding van de tweerichtingscontracten waarin dit voorstel van wet voorziet, de aanspraken van elektriciteitsproducenten op financiële middelen overeenkomstig artikel 4.21 van die wet worden aangemerkt als subsidie.

Artikel 4

In artikel 4 wordt voorgesteld regels op te nemen die om verschillende redenen moeten beletten dat een tweerichtingscontract wordt gesloten. De regels genoemd in het eerste tot en met derde lid zijn ontleend aan het Europese recht inzake staatssteun. Het eerste lid van artikel 4 wil voorkomen dat zonder het oordeel van de Europese Commissie dat de steun in overeenstemming is met de interne markt, een tweerichtingscontract wordt gesloten. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst zou er immers toe leiden dat onrechtmatige staatssteun wordt verleend.

In het tweede lid wordt voorgesteld uit te sluiten dat steun wordt verleend aan ondernemingen waarbij bevel tot terugvordering uitstaat in verband met onrechtmatig verleende staatssteun. Het is staande jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie dat aan dergelijke ondernemingen geen staatssteun verstrekt mag worden. Zie daartoe de in paragraaf 4.2 reeds aangehaalde uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Deggendorf vs. Europese Commissie. In het tweede lid wordt voorts voorgesteld uit te sluiten dat tweerichtingscontracten worden gesloten met ondernemingen in moeilijkheden. De steun aan dergelijke ondernemingen is in geen geval toegestaan binnen de verschillende kaders voor staatssteun in verband met duurzame-energieprojecten en andere projecten in verband met het tegengaan van klimaatverandering. Het voorgestelde derde lid, waarin wordt uitgesloten dat steun wordt verleend voor installaties die reeds zijn gebouwd, de bouw ervan reeds is aangevangen of waartoe reeds onomkeerbare investeringsverplichtingen zijn aangegaan heeft betrekking op het vereiste van stimulerend effect. Dit houdt in dat de staatssteun niet gerechtvaardigd is als het project ook tot stand zou zijn gekomen zonder dat steun zou worden verleend, zoals in de in het derde lid genoemde gevallen. Er is sprake van onomkeerbare investeringsbeslissingen wanneer er overeenkomsten gesloten zijn voor de levering of installatie van (delen) van de productie-installatie, of wanneer hiervoor (schriftelijk

of mondeling) opdracht gegeven is. De bewijslast dat geen sprake is van een onomkeerbare investeringsbeslissing ligt bij de producent. Een uitzondering hierop kan gemaakt worden met expliciete goedkeuring van de Europese Commissie, bijvoorbeeld in gevallen waarin de operatie van reeds (gedeeltelijk) gerealiseerde projecten door meerkosten van de exploitatie wordt belemmerd. Zie daartoe het zevende lid

Op grond van het voorgestelde artikel 4, vierde lid, sluit de Minister van KGG slechts overeenkomsten met producenten ten behoeve van de bouw en exploitatie van een installatie als aannemelijk is dat deze uitvoerbaar zijn of technisch, financieel of economisch haalbaar zijn. Het is aan de producent die in aanmerking wenst te komen voor het sluiten van een tweerichtingscontract om zulks aan te tonen. Deze heeft de nodige gegevens om dit aan te tonen. Bij ministeriële regeling zal nader geregeld moeten worden op welke manier de uitvoerbaarheid en haalbaarheid zullen worden beoordeeld en welke gegevens daartoe moeten worden overgelegd. Het voorgestelde zesde lid van artikel 4 en het voorgestelde artikel 5, zesde lid, bieden daartoe de wettelijke grondslag.

In het voorgestelde artikel 4, vijfde lid, wordt uitgesloten dat tweerichtingscontracten worden gesloten met producenten die door de zeggenschap in de onderneming een onaanvaardbaar risico kunnen zijn voor de Nederlandse openbare veiligheid of de voorzienings- of leveringszekerheid van elektriciteit. Een vergelijkbare bepaling is onder meer ook opgenomen in artikel 14, derde lid, de Wet windenergie op zee. Er zijn de afgelopen jaren grotere bedreigingen voor de Nederlandse energie-infrastructuur. Niet in alle gevallen zal het nodig zijn een producent aan een onderzoek naar de zeggenschap in het bedrijf in verband met de bovengenoemde veiligheid en zekerheid te onderwerpen. De noodzaak hiervoor geldt met name voor installaties die zijn aangewezen als vitale energie-infrastructuur (zie daartoe: Kamerstukken II 2020/21, 26 643, nr. 759). Niet alle productie-installaties betreffen vitale energie-infrastructuur, dus het zal in veel gevallen niet nodig zijn dit onderzoek te verrichten. De afweging of een onderzoek noodzakelijk is zal in het geval van een biedprocedure voor een tweerichtingscontract bij het opstellen van de ministeriële regeling worden gemaakt. Zie daartoe ook artikel 5, vijfde lid.

Artikel 5

Het voorgestelde artikel 5 is van toepassing indien met het oog op het sluiten van een of meer tweerichtingscontracten een competitieve biedprocedure wordt gebruikt. In dat geval stelt de Minister van KGG daartoe een ministeriële regeling vast. In artikel 5, eerste lid, wordt het begrip «bekendmaken» gebruikt in plaats van «vaststellen» omdat delen van de biedprocedure al in de artikelen 5 en 6 van het voorstel van wet zijn neergelegd. Voorgesteld wordt dat voordat een competitieve biedprocedure wordt vastgesteld, de Minister een onderzoek doet naar de marktcondities. De bepaling stelt geen eisen aan het onderzoek, te meer omdat de aard van het onderzoek kan verschillen per procedure, onder meer in verband met het budget dat er mee gemoeid is. Het onderzoek kan onder meer betrekking hebben op de gevolgen van de tweerichtingscontracten voor de mededinging en de werking van de interne markt, het benodigde budget en de onrendabele top van projecten. Op grond van het tweede lid maakt de Minister van KGG een ontwerp van de tweerichtingscontract(en) bekend bij dezelfde ministeriële regeling. Dit ontwerp of deze ontwerpen zijn niet aan te merken als een aanbod. Zie daartoe ook paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het is vanzelfsprekend dat niet alle onderdelen van het tweerichtingscontract bij de vaststelling van het voorstel bekend zijn, zoals in de eerste plaats de gegevens over de producent die een tweerichtingscontract wil

sluiten en de precieze gegevens van de installatie waarop het tweerichtingscontact betrekking heeft. De mate waarin de gegevens ontbreken kan per regeling verschillen en is mede afhankelijk van de mate van standaardisering of van het maatwerk dat nodig is om een tweerichtingscontract overeen te komen.

Het derde lid van het voorgestelde artikel 5 voorziet in de bevoegdheid van de Minister van KGG om regels te stellen over het aanbod dat een producent kan doen om een tweerichtingscontract te sluiten. De desbetreffende regels hebben betrekking op de wijze waarop een aanbod kan worden gedaan, de termijn waarbinnen het aanbod moet worden gedaan, maar ook de eisen waaraan de producent zelf moet voldoen en de eisen aan de installatie. Het aanbod moet de Minister van KGG in staat stellen dit te aanvaarden, zonder dat het aanbod nader ingevuld moet worden. Derhalve kunnen op basis van dit lid ook regels gesteld worden over de voorwaarden waaronder een aanbod in overweging genomen wordt. Deze regels betreffen voorschriften van administratieve aard en de vaststelling ervan kan derhalve aan de Minister overgelaten worden.

Het vierde lid van het voorgestelde artikel 5 voorziet in de bevoegdheid van de Minister van KGG om een budgetplafond vast te stellen voor een regeling. Het betreft het bedrag dat ten hoogste met de regeling gemoeid is. Het vaststellen van het plafond stelt de Minister van KGG er mede toe in staat om op grond van het achtste lid een aanbod voor een tweerichtingscontract te weigeren, als de aanvaarding ervan ertoe zou leiden dat het budgetplafond, op basis van een inschatting van de (maximale) uitgaven, wordt overschreden. Dit is naar analogie van artikel 4.25 van de Awb in het subsidierecht. Verschillende elementen spelen een rol bij de vaststelling van het budgetplafond. Zo is de hoogte van het budgetplafond afhankelijk van de gewenste en beschikbare hoeveelheid nieuwe opwekcapaciteit, de hoeveelheid beschikbaar budget en de geschatte uitgaven voor nieuwe projecten. Voor zon-PV, windenergie op land en windenergie op zee adviseert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) over de hoeveelheid benodigde steun voor projecten.

Voor de toelichting bij artikel 5, vijfde lid, wordt verwezen naar de toelichting onder artikel 4, vijfde lid.

Het voorgestelde artikel 5, zesde lid, biedt de bevoegdheid aan de Minister van KGG om regels te stellen over de gegevens en documenten die een producent die een aanbod voor een tweerichtingscontract doet dient te overleggen om te kunnen beoordelen of de bouw en exploitatie van de productie-installatie waarop het contract van toepassing is economisch, technisch en financieel uitvoerbaar is. Voorbeelden van gegevens die in dit kader kunnen worden overlegd zijn een haalbaarheidsstudie met een exploitatieberekening, waarbij de rentabiliteit van een project wordt onderbouwd, en een financieel plan waarbij de bronnen van financiering worden gegeven. Op basis van deze gegevens kan RVO de haalbaarheid van een project beoordelen.

Tweerichtingscontracten zijn aan te merken als overeenkomsten en overeenkomsten komen tot stand door aanbod en aanvaarding. In het zevende lid wordt geregeld dat de aanvaarding van het aanbod van een producent van hernieuwbare elektriciteit of elektriciteit uit kernenergie voor een tweerichtingscontract op basis van een daartoe vastgestelde ministeriële regeling tot stand komt door een besluit van de Minister van KGG. Dit besluit is in bestuursrechtelijke zin aan te merken als een voorbereidingsbesluit voor een privaatrechtelijke rechtshandeling. Door het besluit komt het tweerichtingscontract tot stand. Dit is van belang, met name als ter uitvoering van een regeling een grote groep – gestandaardi-

seerde – tweerichtingscontracten moeten worden gesloten. Bij bepaalde tweerichtingscontracten kan, bijvoorbeeld omdat met de overeenkomst grote bedragen zijn gemoeid, geregeld worden dat de ondertekening van het tweerichtingscontract wordt verplicht.

Artikel 6

In het voorgestelde artikel 6 zijn de bepalingen opgenomen in verband met de rangschikking indien meer biedingen zijn ontvangen dan er tweerichtingscontracten beschikbaar zijn. Het Europese staatssteunrecht prioriteert een non-discriminatoire, op objectieve criteria gebaseerde concurrerende biedprocedure bij de toekenning van steun om te voorkomen dat de mededinging en het handelsverkeer op de interne markt onnodig wordt verstoord. Zie daartoe onder meer onderdeel 49 van de Richtsnoeren staatssteun in verband met klimaat, milieubescherming en energie 2022. Dit blijkt expliciet ook uit artikel 19 quinquies, tweede lid, onderdeel d, van de Elektriciteitsverordening zelf. Derhalve is de rangschikking van biedingen als regel opgenomen in het eerste lid. Voorgesteld wordt om de criteria voor de rangschikking bij ministeriële regeling vast te stellen, aangezien deze criteria per categorie tweerichtingscontracten kunnen verschillen en ook afhankelijk kunnen zijn van concrete beleidsdoelstellingen.

Van de regel van rangschikking kan worden afgeweken indien de Europese Commissie ermee heeft ingestemd dat op een andere wijze wordt voorkomen dat de mededinging en het handelsverkeer op de interne markt onnodig worden verstoord. Derhalve voorziet het voorgestelde artikel 6, vierde lid, in de mogelijkheid af te wijken van artikel 6, eerste lid, indien de Europese Commissie heeft vastgesteld dat deze afwijking niet tot onverenigbare staatssteun leidt.

In het vijfde lid wordt voorgesteld dat de Minister van KGG bij ministeriële regeling kan bepalen dat ten hoogste een bepaald percentage van de gerangschikte biedingen kan worden aanvaard. Een dergelijke regeling kan wenselijk zijn, met name in de situatie dat het voorzienbaar is dat minder biedingen worden gedaan dan er budget beschikbaar is of tweerichtingscontracten beschikbaar zijn. Dit schaadt het concurrerende karakter van de regeling.

Artikel 7

In het voorgestelde artikel 7 worden regels gesteld waaraan een tweerichtingscontract moet beantwoorden. Op de verplichting uit het eerste lid dat de overeenkomst wordt opgesteld in de Nederlandse taal en dat het Nederlandse recht van toepassing is, is in paragraaf 3.6 van de algemene toelichting reeds toereikend ingegaan.

Volgens artikel 19 quinquies, derde lid, van de Elektriciteitsverordening dient de Europese Commissie erop toe te zien dat de tweerichtingscontracten voldoen aan de ontwerpbeginselen van het tweede lid van dat artikel en zal zij geen goedkeuring verlenen aan een steunmaatregel die niet aan deze vereisten voldoet. Gelet hierop lijkt het in eerste instantie niet noodzakelijk de verplichting genoemd in artikel 7, tweede lid, op te nemen. Het is evenwel niet ondenkbaar dat Nederland directe prijssteun zal verlenen ten behoeve van investeringen voor de productie van duurzame energie onder de Algemene groepsvrijstellingsverordening. Steun die onder deze verordening wordt verleend wordt door de Europese Commissie op voorhand in overeenstemming met de interne markt en de mededinging geacht. Dit betekent dat in dat geval bij de lidstaat een bijzondere verantwoordelijkheid ligt om de verenigbaarheid

met de mededinging en de werking van de interne markt te garanderen. Het is daarom gepast om in onderhavig wetsvoorstel vast te leggen dat aan de vereisten in het tweede lid van artikel 19 quinquies dient te worden voldaan. Door deze verplichting aldus vast te leggen is ook verzekerd dat, in de schakel van artikel 3, derde lid, geen tweerichtingscontract tot stand komt als niet aan de vereisten van artikel 19 quinquies, tweede lid, is voldaan.

In het derde lid van artikel 7 wordt voorgesteld een niet-gelimiteerde opsomming te noemen van de onderwerpen die in een tweerichtingscontract moeten worden geregeld. In strikte zin lijkt dit niet noodzakelijk aangezien een Minister op grond van artikel 4.6 van de Comptabiliteitswet 2016 bevoegd is om overeenkomsten te sluiten die voortvloeien uit zijn beleid. Er is een aantal redenen om toch een grondslag toe te voegen. De eerste reden betreft de opzet van onderhavig wetsvoorstel, waarbij voorgesteld wordt om een ontwerptweerichtingscontract bij ministeriële regeling bekend te maken. Dit ontwerp is dan een onderdeel van de regeling. De inhoud van het ontwerptweerichtingscontract wordt daardoor voornamelijk door de Minister van KGG bepaald. In artikel 7, derde lid, wordt de bevoegdheid van de Minister zoveel als mogelijk geconcretiseerd. De tweede reden is dat het met het vaststellen van het ontwerptweerichtingscontract duidelijk wordt onder welke voorwaarden de Minister van KGG het tweerichtingscontract aangaat, hetgeen belangstellende producenten helpt om een competitief aanbod voor te kunnen bereiden dat leidt tot een voor hen uitvoerbaar tweerichtingscontract, gelet op de investeringen die ze aangaan.

In het vierde lid wordt voorgesteld te regelen dat in het tweerichtingscontract wordt bepaald dat de hoogte van de financiële aanspraken die volgen uit het tweerichtingscontract wordt vastgesteld door de Minister van KGG. Het is onwenselijk, gelet op de publieke middelen die gemoeid kunnen zijn met de tweerichtingscontracten en de invloed van deze contracten op de financiële situatie van projecten, dat er onduidelijkheid ontstaat over de hoogte van de middelen die de staat verschuldigd is aan de producenten van hernieuwbare energie met wie een tweerichtingscontract is aangegaan en vice versa. Het is tevens onwenselijk dat deze vaststelling op grond van een publiekrechtelijke bevoegdheid in de wet of een ministeriële regeling wordt geregeld, waardoor de vaststelling van de hoogte van de verschuldigde bedragen als een appellabel besluit in de zin van de Awb wordt gezien. Derhalve wordt voorgesteld dat hierover in het tweerichtingscontract afspraken worden gemaakt. Het is de bedoeling dat wanneer de producent van hernieuwbare elektriciteit of elektriciteit uit kernenergie de vastgestelde hoogte van de financiële aanspraak betwist, een voorziening bij de burgerlijke rechter wordt gevraagd.

Het vijfde lid wordt voorgesteld om (eventuele) beleidswensen te kunnen uitvoeren. Het betreft de mogelijkheid van een «carve out» in verband met zogenaamde PPA's. Hierop is ingegaan in paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 8

In artikel 8 van het wetsvoorstel is geregeld dat registerbeheerders, waaronder transmissie- en distributiesysteembeheerders, toegang geven tot gegevens die de Minister van KGG nodig heeft voor de voorbereiding en de uitvoering van tweerichtingscontracten. De reden hiervoor is toegelicht in paragraaf 3.8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. In het desbetreffende artikel is niet geregeld dat de producent dezelfde gegevens verkrijgt met het oog op de uitvoering van de overeenkomst. Gelet op het privaatrechtelijke karakter van het tweerich-

tingscontract is het wenselijk dat de producent die partij is bij desbetreffende overeenkomst ook toegang kan hebben tot die gegevens. Deze toegang is voor producenten voor hun eigen aansluiting evenwel toereikend geregeld bij en krachtens afdeling 4.2 van de Energiewet.

Artikel 9

Vergunningen voor kavels windenergie op zee kunnen via verschillende procedures worden verleend. Indien de bouw en exploitatie niet zonder overheidssteun kunnen worden gerealiseerd is tot op heden gebruik gemaakt van de in paragraaf 3.2 van de Wet windenergie op zee geregelde procedure met subsidie. De vergunning wordt volgens artikel 21 van die wet verleend aan de aanvrager aan wie subsidie verleend wordt. De subsidie betreft de steun die op grond van het Besluit stimulering duurzame energie en klimaattransitie wordt verleend op grond van een concurrerende procedure. De directe prijssteun voor de windparken op zee kan per 17 juli 2027 enkel nog met toepassing van tweerichtingscontracten verleend worden. In paragraaf 2.2 is aangegeven dat deze steun in de toekomst mogelijk nog noodzakelijk is. Het voorgestelde artikel 9 voorziet in de mogelijkheid de procedures voor de verlening van de vergunning voor een kavel voor windenergie op zee en voor de totstandkoming van een tweerichtingscontract te combineren. In het voorgestelde artikel 9, eerste lid, wordt voor deze situatie geregeld dat de vergunningverlening van windenergie op zee gebeurt met gebruikmaking van de procedure van een vergelijkende toets en dat – om te bepalen met welke producent een tweerichtingencontract wordt gesloten – de rangschikkingsprocedure bedoeld in artikel 14a, eerste lid, onderdeel b, van de Wet windenergie op zee wordt toegepast. Artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel vindt in dat geval geen toepassing.

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 9 is van toepassing als de vergunningverlening voor een kavel windenergie op zee verloopt via een regeling waarin twee procedures worden gevolgd, bijvoorbeeld veiling en vergelijkende toets. In het geval de vergunning al via de procedure van een vergelijkende toets (maar zonder toepassing van een tweerichtingscontract), de procedure van een vergelijkende toets met financieel bod of een procedure van een veiling zou zijn verleend, is het niet meer nodig dat de procedure van de vergelijkende toets (met toepassing van een tweerichtingscontract) wordt gevolgd. In dat geval is het wenselijk dat de biedingen voor een tweerichtingscontract worden afgewezen. Het voorgestelde tweede lid biedt hiertoe de rechtsgrondslag.

Indien de wind-op-zee-vergunning die is verleend, gekoppeld is aan een tweerichtingscontract, dan zijn deze twee onlosmakelijk verbonden. De activiteit die het voorwerp van de overeenkomst uitmaakt, mag niet worden uitgevoerd zonder een daartoe strekkende vergunning. Indien de vergunning wordt vernietigd of wordt ingetrokken, kan ook het tweerichtingscontract niet langer worden nagekomen door het (beoogde) beëindigen van de eerder vergunde activiteiten. Het voorgestelde derde lid van artikel 9 bepaalt dat in geval van intrekking van de vergunning het tweerichtingscontract wordt ontbonden. De reden om hier van ontbinding uit te gaan is gelegen in het feit, dat tot aan de intrekking sprake was van een rechtmatige, geldige vergunning en de onder de vergunning uitgevoerde activiteiten ook rechtmatig zijn uitgevoerd. Het met die vergunning verbonden tweerichtingscontract moet in zoverre delen in die gevolgen dat ook de het tweerichtingscontract tot aan de intrekking van de vergunning beantwoordde aan de totstandkoming van het contract gestelde eis van een geldige vergunning van de onder het contract uit te voeren activiteiten. De gevolgen van ontbinding van het contract, met name het eventueel ontstaan van ongedaanmakingsverbintenissen,

worden beheerst door het Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Dat is anders in de situatie van intrekking van een vergunning zoals die in het vierde geadresseerd wordt. Een vernietiging, na afloop van een bezwaar- en beroepstraject onder de Awb, maakt dat van een geldige vergunning nooit sprake is geweest. Als op dat moment reeds een tweerichtingscontract zou zijn gesloten heeft het ontbroken aan een van de voorwaarden om tot sluiting daarvan over te gaan. Het contract moet dan ook delen in deze gevolgen in de zin, dat het onwenselijk is wanneer het contract niettegenstaande het ontbreken van een essentiële voorwaarde, toch tot stand zou zijn gekomen. Om die reden zou vernietigbaarheid, die door een van partijen zou moeten worden ingeroepen waardoor het bestaan van het contract toch van het handelen van een van partijen afhankelijk wordt gemaakt, niet wenselijk zijn. Omdat deze bepaling in het vierde lid niet uitsluitend strekt ter bescherming van een van de partijen die bij het sluiten van het tweerichtingscontract betrokken is, is overeenkomstig art. 3:40 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek geen sprake van vernietigbaarheid maar van nietigheid.

Artikel 10

Hoewel er op dit moment geen concreet zicht is op gecombineerde openstellingsrondes voor tweerichtingscontracten en subsidiebeschikkingen, is het mogelijk dat dit in de toekomst in bepaalde gevallen wel opportuun wordt geacht. De reden hiervoor kan zijn dat het budget dat nu beschikbaar is voor stimulering duurzame energie en klimaattransitie straks moet worden verdeeld over subsidieverlening en – voor wat betreft zon-PV en windenergie op land – tweerichtingscontracten. Dit vermindert de onderlinge concurrentie tussen technieken en daarmee de efficiënte verdeling van de middelen, hetgeen juist een van de kenmerken van de SDE++ is. Het kan beleidsmatig wenselijk zijn de onderlinge concurrentie tussen producenten te optimaliseren, zodat zoveel mogelijk klimaatwinst tegen zo min mogelijk middelen gerealiseerd kunnen worden, ook indien investeringen in bepaalde productie-installaties met tweerichtingscontracten moeten worden gestimuleerd, terwijl voor de stimulering van andere technieken nog subsidie kan worden verleend. Het voorgestelde artikel 10 regelt de samenloop tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Kaderwet EZ-, KGG-, en LVVN-subsidies en beoogt te regelen dat de volgorde van toekennen van de subsidiebeschikkingen en tweerichtingscontracten gezamenlijk kan plaatsvinden. Voor de biedingen voor het tweerichtingscontract en aanvragen voor de subsidies worden dan dezelfde rangschikkingscriteria gehanteerd. Op grond van dit artikel zijn dat de rangschikkingscriteria die op grond van de hiervoor genoemde kaderwet worden vastgesteld.

Artikel 11

Artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening en het onderhavige wetsvoorstel betreffen ook de directe prijssteun in de vorm van tweerichtingscontracten voor investeringen in kerncentrales. Het staat op dit moment nog niet vast in welke vorm staatssteun wordt verleend aan de bouw en exploitatie van kerncentrales. Artikel 11 wordt gereserveerd voor het geval het noodzakelijk blijkt dat de aanbesteding van de tweerichtingscontracten voor steun aan kernenergie wordt verbonden aan vergunningverlening op grond van de Kernenergiewet. In artikel 11 zouden dan regels over de samenloop van bepalingen uit de Kernenergiewet en onderhavig wetsvoorstel opgenomen kunnen worden.

Artikel 13

In artikel 13 wordt voorgesteld artikel 4 van bijlage 2 van de Awb te wijzigen. De desbetreffende bijlage bevat de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Op grond van artikel 8.6, eerste lid, is de in deze bijlage genoemde rechter bevoegd in afwijking van de regel dat beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank. Artikel 4 van de bijlage regelt de gevallen waarin het College van Beroep van het bedrijfsleven bevoegd is. Door de voorgestelde wijziging van artikel 4 wordt artikel 5, zevende lid, van het onderhavige voorstel van wet, zodra het tot wet is verheven, ingevoegd. Hierdoor wordt het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevoegd ten aanzien van de besluiten van de Minister van KGG met betrekking tot de afwijzing van een aanbod voor een tweerichtingscontract. In paragraaf 8 van deze toelichting is ingegaan op de reden van de aanwijzing van het College van Beroep voor het bedrijfsleven als bevoegde rechter.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer