



Rijksoverheid

Beleidskompasformulier



Beleidskompas

Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Bedrijven en non-profitorganisaties die projecten ontwikkelen voor de opwek van hernieuwbare elektriciteit zijn direct belanghebbende, omdat zij de begunstigde partijen zijn van het uit te voeren steuninstrument.

De Rijksoverheid (ministeries van Klimaat en Groene Groei en Financiën) is belanghebbende, gezien de overheidsmiddelen die met het steuninstrument gemoeid zijn.

Daarnaast zijn de RVO en het PBL als beoogde uitvoerende en adviserende instanties van het instrument belanghebbende.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Alle bovengenoemde partijen beschikken over relevante kennis en ervaring. Bedrijven en non-profitorganisaties die projecten ontwikkelen voor de opwek van hernieuwbare elektriciteit hebben vanuit hun ervaringen in de praktijk kennis die van belang is voor het te ontwikkelen steuninstrument. De Rijksoverheid, RVO en PBL hebben ervaring met het maken van beleid voor, uitvoeren van en adviseren over steuninstrumenten zoals de SDE++. PBL beschikt daarnaast over brede kennis over het energiesysteem en de energietransitie. Daarnaast zijn er diverse onderzoeksbureaus met relevante kennis en ervaring, waaronder Trinomics, die in de aanloop naar dit wetgevingstraject verschillende adviesrapporten heeft uitgebracht.

Ook andere onderzoeksbureaus en academici beschikken over relevante kennis, evenals medewerkers bij de Europese Commissie die een besluit nemen over staatssteungoedkeuring en medewerkers bij relevante ministeries in andere lidstaten en landen die verantwoordelijk zijn voor het stimuleringsbeleid voor hernieuwbare energie.

- Op welke wijze ga je belanghebbenden in de verschillende fasen van het beleidstraject betrekken?

Belanghebbenden worden zorgvuldig in het traject betrokken om op verschillende momenten hun visie te kunnen geven. Zo is reeds met brancheverenigingen van belanghebbenden gesproken en spreekt het ministerie regelmatig met RVO en PBL over aspecten rondom de uitvoerbaarheid van verschillende instrumenten en ontwerpkeuzes.

In augustus 2024 heeft het ministerie een workshop georganiseerd ter bespreking van ontwerpkeuzes voor tweerichtingscontracten voor zon-PV en wind op land. In november en december 2024 heeft het ministerie marktpartijen middels een inputdocument gevraagd

om hun visie op mogelijke ontwerpkeuzes voor zon en wind op land en in augustus en september 2025 zijn marktpartijen in de gelegenheid gesteld hun visie te geven op mogelijke ontwerpkeuzes voor tweerichtingscontracten voor wind op zee. Hierdoor zijn partijen in een vroeg stadium in de gelegenheid gesteld om mee te denken.

Het ministerie heeft daarnaast veelvuldig gesproken met experts uit de academische wereld en met beleidsmakers uit andere lidstaten, die al met tweerichtingscontracten werken of die, net als Nederland, tweerichtingscontracten voorbereiden.

Door dit wetsvoorstel te consulteren, worden alle belanghebbenden nogmaals in staat gesteld hun visie te geven, hoewel in het wetsvoorstel nog geen specifiek ontwerp van tweerichtingscontracten wordt gepresenteerd. Dit zal pas het geval zijn als er regelingen worden opgesteld ten behoeve van specifieke technieken, zoals voor zon-PV en wind op land en voor wind op zee. Te zijner tijd zullen ook de regelingen voor tweerichtingscontracten ter consultatie aan belanghebbenden worden voorgelegd.

Wat is het probleem?

Hulpvragen

- a) Wat is vermoedelijk het probleem?

De uitrol van hernieuwbare elektriciteit is essentieel om de nationale en Europese doelen voor hernieuwbare energie en CO₂-reductie te behalen, zoals het in de Klimaatwet vastgelegde streven naar een volledig CO₂-neutrale elektriciteitsproductie in 2050. De huidige marktomstandigheden zorgen er echter voor dat voortgezette uitrol niet vanzelfsprekend is.

In Nederland geeft het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE)¹ de kabinetsvisie voor het energiesysteem tot 2050. In dit plan wordt er onder meer voor gekozen om deze opgave voor een groot deel in te vullen met de ontwikkeling van windenergie op zee. Windparken op zee worden sinds 2018 zonder subsidie vergund. Ook voor zon en wind op land is er nog een flinke toename nodig van de opwekcapaciteit.

Elektriciteitsprijzen zijn echter volatiel; er is hierdoor voor investeerders geen zekerheid met betrekking tot de inkomsten van een zon- of windproject in de toekomst. Lage en negatieve prijzen komen steeds vaker voor en verslechteren de business case.² Dit komt door een mismatch in de hoeveelheid vraag en aanbod van elektriciteit. Waar de uitrol van zon-PV en windenergie de afgelopen jaren heeft gezorgd voor de gewenste groei van aanbod van hernieuwbare elektriciteit, blijft de vraag naar elektriciteit achter. Dit komt onder andere doordat de elektrificatie van de industrie achterblijft, maar ook doordat de vraag naar elektriciteit onvoldoende flexibel is. Onder meer netcongestie zorgt ervoor dat het uitdagend is voor vragers van energie om over te schakelen op elektriciteit. Door een beperkte vraag en een groot aanbod is er op momenten waarop de zon hard schijnt of de wind hard waait steeds vaker sprake van negatieve elektriciteitsprijzen. De onzekerheid over toekomstige inkomsten verhoogt de financieringskosten voor projecten. Tegelijkertijd zijn ook de kosten van bijvoorbeeld wind op zee hard gestegen. Volgens onderzoek uit juni 2024 liggen deze in 2025 40% hoger dan in 2020 door onder meer inflatie, hogere rente en krapte in de toeleveringsketen. Dit alles maakt dat projecten zonder steun onvoldoende tot stand komen. Bovendien blijkt uit onderzoek, zoals het advies van PBL over de basisbedragen voor zon-pv en wind op land³, dat voor projecten voor zon-PV en wind op land een onrendabele top geldt. Dat wil zeggen dat deze projecten zonder subsidie niet in staat zijn al hun kosten te dekken en zonder subsidie dus niet of nauwelijks tot stand zullen komen. In andere Europese landen, zoals Denemarken en Duitsland, zijn in 2025 subsidievrije tenders voor wind op zee mislukt door de uitdagende marktomstandigheden.

¹ [Nationaal Plan Energiesysteem | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

² [Monitor Zon-PV 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

³ 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.

Tegelijkertijd is het bij hoge prijzen mogelijk dat exploitanten bij projecten tijdelijk hoge winsten behalen. Voor projecten die worden ondersteund met overheidsgeld is dit niet wenselijk. Ook als deze projecten geen financiële steun ontvangen, profiteren ze van hun contract of beschikking, vanwege de investeringszekerheid die ze eraan ontlelen met bijkomende voordelen zoals gunstige financieringsvoorwaarden.

De energiecrisis van 2022 naar aanleiding van de inval van Rusland in Oekraïne heeft laten zien dat de elektriciteitsprijzen sterk kunnen stijgen, met negatieve gevolgen voor consumenten en bedrijven. Schaarste van aardgas leidde tot hoge aardgasprijzen, en omdat aardgas in Europa veel wordt gebruikt voor de opwek van elektriciteit leidde dit tot hoge elektriciteitsprijzen. Het *Electricity Market Design*-pakket van de Europese Commissie heeft onder andere als doel om ervoor te zorgen dat de invloed van hoge prijzen van fossiele brandstoffen en met name aardgas op de elektriciteitsprijzen wordt beperkt. Tweerichtingscontracten voorkomen dat producenten van hernieuwbare elektriciteit overwinsten kunnen maken. In plaats daarvan vloeien winsten boven een bepaald prijsniveau naar de overheid.

Verordening (EU) 2019/943 (hierna ook: Elektriciteitsverordening)⁴ is herzien bij Verordening (EU) 2024/1747⁵. Artikel 19 quinquies van Verordening (EU) 2024/1747 schrijft voor dat directe prijssteun aan hernieuwbare-elektriciteitsprojecten vanaf 17 juli 2027 alleen nog mag worden verstrekt in de vorm van tweerichtingscontracten: dit zijn contracten tussen de overheid en een producent waarbij betalingen in twee richtingen plaats kunnen vinden. Op grond van een dergelijke overeenkomst betaalt een ontwikkelaar van een elektriciteitsproductie-installatie aan de overheid als de marktprijs boven een vooraf afgesproken prijs uitkomt, en ontvangt een ontwikkelaar compensatie van de overheid als de marktprijs onder een vooraf afgesproken prijs ligt. Hiermee ontstaat, naast zekerheid over de inkomsten voor het project, ook een absolute limiet op de inkomsten van projecten.

Bestaande regelingen voor directe prijssteun, zoals de subsidie duurzame energie en klimaattransitie (SDE++) en de subsidie coöperatieve energieopwekking (SCE) bieden zo'n absolute limiet niet. Zij zijn vastgesteld op basis van de Kaderwet EZK- en LNV-subsidies en de steun kwalificeert als subsidie. Subsidieregelingen zijn vrijwillige regelingen, waarbij geldt dat niet meer geld kan worden gevorderd dan het bedrag dat aan subsidie is verstrekt. Eventuele sancties kunnen alleen gericht zijn op herstel en hebben geen punitief karakter, en meer vorderen dan aan subsidie is verstrekt lijkt op een punitieve sanctie of heffing. Voor de heffing geldt dat op grond van artikel 104 van de Grondwet een wettelijke grondslag noodzakelijk is. Aan de SDE++ is in 2024 voor zon-PV en wind op land een begrenzing toegevoegd: het opbrengstgrensbedrag. Dit zorgt ervoor dat projecten voor zon-PV en wind op land maximaal 1,8 cent per kWh boven op het basisbedrag (subsidiebedrag) mogen verdienen. Meerinkomsten worden verrekend met reeds

⁴ Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking) (PbEU L 158).

⁵ 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).

ontvangen subsidie of nog te ontvangen subsidie. Er kan echter nooit meer worden teruggevorderd dan de totale hoeveelheid subsidie die over de looptijd van een project wordt verstrekt. Daardoor is het mogelijk dat projecten overwinsten behalen.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Het gebrek aan investeringszekerheid komt voort uit een combinatie van een onrendabele top, onder andere door gestegen kosten, en onzekerheid over toekomstige inkomsten door achterblijvende vraag naar elektriciteit. Zoals veel andere technieken voor hernieuwbare energie hadden zon-PV en windenergie op land lange tijd te maken met een dalende kostprijs, maar ook hier heeft men nu te maken met kostenstijgingen, o.a. door de gestegen rente. Een toenemend aandeel hernieuwbare elektriciteit in het systeem maakt bovendien dat zich steeds vaker negatieve prijzen voordoen, wat aan deze fluctuaties en onzekerheid bijdraagt en een steeds groter effect heeft op de businesscase van projecten. Deze onzekerheid kan ook leiden tot hogere kosten voor de financiering van projecten, omdat het risico voor financiers toeneemt.

Hoge elektriciteitsprijzen kunnen verschillende oorzaken hebben, waaronder schaarste van fossiele grondstoffen (met name aardgas). Wanneer er onvoldoende opwek is van hernieuwbare bronnen, bepalen de duurere fossiele bronnen de hoogte van de elektriciteitsprijs. Op deze wijze veroorzaakt een hoge aardgasprijs hoge stroomprijzen. Zeer hoge elektriciteitsprijzen komen vaak voort uit energiecrises. Deze kunnen verschillende achterliggende oorzaken hebben, zoals de inval van Rusland in Oekraïne en de consequenties die dit heeft gehad voor leveringen van aardgas aan Europa.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Investeringsonzekerheid als gevolg van het ontbreken van een stimuleringsinstrument is naar verwachting een groot probleem. Voor het verkrijgen van financiering is inkomstenzekerheid, bijvoorbeeld op basis van een beschikking vanuit de SDE++, op dit moment vaak een vereiste. Stimulering via de SDE++ is echter vanaf 2027 niet meer toegestaan voor hernieuwbare elektriciteit. Voor wind op zee geldt dat de uitdagende marktomstandigheden er waarschijnlijk toe leiden dat ook voor de verdere uitrol van deze techniek (tijdelijk) steun zal moeten worden gegeven. Met het vooruitzicht van onzekere marktprijzen en prijserosie (door toenemende uitrol van hernieuwbare elektriciteit terwijl flexibiliteit en elektrificatie achterblijven) is de verwachting dat het belang van afdekking van het prijsrisico alleen maar groter wordt. Zonder vorm van operationele steun zal de uitrol van hernieuwbare elektriciteit vermoedelijk stagneren. Dit zou ervoor zorgen dat de klimaat- en energiedoelstellingen (verder) buiten bereik komen.

De omvang van het probleem van (zeer) hoge elektriciteitsprijzen is moeilijk te voorspellen. Momenteel bevinden de elektriciteitsprijzen zich niet op een hoog niveau, maar onder meer geopolitieke ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat een crisissituatie op de energiemarkten zoals in 2022 zich opnieuw voor zal doen. Wanneer dit zal gebeuren en

hoe omvangrijk het probleem dan is, is niet te zeggen. In augustus 2022, toen de stroomprijzen zich op het hoogste niveau bevonden, waren de stroomprijzen bijna 2,5 keer zo hoog als in augustus 2021.

Onder de huidige omstandigheden is niet de verwachting dat projecten voor hernieuwbare elektriciteit in staat zullen zijn om, gemiddeld gezien, overwinsten te maken. Dit blijkt uit het advies van PBL omtrent de basisbedragen voor de SDE++ van 2025⁶. PBL verwacht voor alle projecten voor zon-PV en wind op land een positieve subsidie-intensiteit, wat inhoudt dat al deze projecten subsidie nodig hebben voor een rendabele business case.

d) Wat is het huidige beleid en wat leren we van de evaluatie daarvan?

Op dit moment wordt steun verleend voor projecten voor zon-PV, wind op land en waterkracht vanuit de SDE++ en SCE. Deze subsidies bieden veel investeringszekerheid voor projecten, omdat projecten ervan verzekerd zijn dat hun onrendabele top wordt vergoed. De SDE++ en SCE dekken het gedeelte van de onrendabele top dat niet door marktinkomsten kan worden gedekt. Uit de praktijk van de SDE++ blijkt dat het geven van investeringszekerheid door directe prijssteun zeer effectief is in het ondersteunen van de uitrol van hernieuwbare energie en CO₂-reducerende technieken. De zekerheid die geboden wordt zorgt bovendien voor lagere financieringskosten van projecten en daardoor lagere kosten van energie en de energietransitie, terwijl er soms betrekkelijk weinig subsidie uitgekeerd hoeft te worden.

Tegelijkertijd is er sprake van een risico op overstimulering, omdat de onrendabele top voor zon-pv en wind op land relatief beperkt is. Dit risico werd ook gesignaleerd door onderzoeksbureau Trinomics, dat in 2023 een tussentijdse evaluatie uitvoerde van de SDE++. Trinomics concludeerde dat 9% van de projecten voor zon-PV en 21% van de projecten voor wind in de periode van 2020-2022 naar verwachting te maken had met overwinsten⁷. In deze periode golden wel andere omstandigheden ten aanzien van de elektriciteitsprijzen en kwamen negatieve prijzen veel minder vaak voor; het is aannemelijk dat er nu veel minder projecten in staat zijn om overwinsten te behalen.

Voor de uitrol van wind op zee wordt momenteel geen subsidie verleend, maar met het oog op toegenomen materiaal- en operationele kosten en volatiele en onzekere prijzen van elektriciteit is het voor de verdere uitrol van wind op zee waarschijnlijk noodzakelijk om ook hier directe prijssteun te bieden. Verschillende subsidievrije wind-op-zeetenders in andere landen, waaronder Duitsland en Denemarken, zijn recentelijk mislukt vanwege een gebrek aan interesse van marktpartijen.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet? (Nuloptie) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

⁶ PBL (2025). Eindadvies basisbedragen SDE++ 2025, hoofdstuk 17.

⁷ [Tussentijdse evaluatie SDE++ \(2020-2022\)](#), p. 55.

Het stoppen met ondersteunen van projecten voor hernieuwbare elektriciteit zal ertoe leiden dat de onzekerheid over de inkomsten toeneemt en dat de financieringskosten van projecten sterk oplopen. Dit zal resulteren in een stagnatie van de uitrol van deze projecten; de verwachting is dat onder de huidige omstandigheden niet tot nauwelijks nieuwe projecten voor hernieuwbare elektriciteit, zowel zon-PV en wind op land als wind op zee, tot stand zullen komen. Er is dan sprake van marktfalen aangezien verdere uitrol van hernieuwbare elektriciteit verschillende publieke belangen dient. Het tekort aan hernieuwbare elektriciteit wat resulteert leidt ook tot knelpunten voor de elektrificatie van huishoudens, mobiliteit en industrie. Als gevolg van het Emissiehandelssysteem (ETS) en de vermindering van uitstootrechten in de loop van de tijd zullen productietechnieken voor elektriciteit op basis van fossiele brandstoffen steeds schaarser worden. Bedrijven die aan het ETS gebonden zijn en die moeten verduurzamen, zullen bij gebrek aan verduurzamingsmogelijkheden uit Nederland vertrekken. Het gebrek aan nieuwe productiecapaciteit voor hernieuwbare elektriciteit maakt elektriciteit steeds schaarser, waardoor de prijzen van elektriciteit voor afnemers sterk zullen oplopen. De lange doorlooptijd van de realisatie van met name windenergie betekent dat er nu geïnvesteerd moet worden om voldoende hernieuwbare elektriciteit te kunnen bieden op het moment dat het aantal ETS uitstootrechten fors gaat dalen. Hiervoor zijn voor wind op zee reeds hoge investeringen aangegaan door TenneT voor de aanleg van het net op zee. Indien er geen windpark wordt gebouwd, zullen deze investeringen geen of weinig baten kennen, terwijl het wel hoge maatschappelijke kosten oplevert. Indien er geen maatregelen worden getroffen, leidt dit ertoe dat de klimaat- en energiedoelstellingen (verder) buiten bereik komen.

Checkvraag kennisgedreven beleid

- ☐ Hoe weet je dit? Ga naar de pagina over kennisgedreven beleid maken voor hulp om je antwoorden zo goed mogelijk te baseren op actuele en betrouwbare kennis.

Checkvragen betrek je omgeving

- ☐ Voor wie is de huidige/verwachte situatie een probleem?
- ☐ Verschilt de probleemdefinitie per actor?
- ☐ Wie is hier al mee bezig? Zijn er bij andere departementen of bestuurslagen collega's met aanpalend beleid bezig?

1. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De beleidsdoelen zijn:

- Met de invoering van tweerichtingscontracten de uitrol van projecten voor de opwek van hernieuwbare elektriciteit te continueren door voldoende investeringszekerheid aan deze projecten te bieden, zodat deze projecten bij kunnen dragen aan de doelstellingen voor CO₂-reductie en hernieuwbare energie. Dit draagt ook bij aan het vergroten van de energie-onafhankelijkheid van Nederland. Daarnaast levert het een bijdrage aan groene economische groei.
- Te zorgen dat de overheid meedeelt in de inkomsten van projecten ten tijde van hoge prijzen.

b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

7: Betaalbare en duurzame energie

11: Duurzame steden en gemeenschappen

13: Klimaatactie

c) Zijn er specifieke randvoorwaarden en criteria die volgen uit de probleemanalyse of die te maken hebben met budgettaire of andere beperkingen?

Totstandkoming van een uitvoeringswet voor tweerichtingscontracten is een randvoorwaarde voor het openstellen van regelingen voor de verdeling van tweerichtingscontracten. Het wetsvoorstel, met daarin het subsidieverbod, voorkomt dat de steun op basis van tweerichtingscontracten ten onrechte kan worden aangemerkt als subsidie en dat daarmee een doorkruising van het publiekrecht ontstaat. Het wetsvoorstel geeft de minister voorts de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de verdeling van de tweerichtingscontracten en de inhoud van de tweerichtingscontracten. Dat is wenselijk, omdat bij openstellingen voor tweerichtingscontracten vaak voor een grote groep projecten grotendeels dezelfde regels en voorwaarden zullen gelden. Het opnemen van deze regels en voorwaarden in een regeling vergroot de uitvoerbaarheid. Ook zorgt het ervoor dat voorafgaand aan een bieding de voorwaarden waaronder op contracten kan worden geboden en de voorwaarden die aan de contracten zijn verbonden transparant en voor iedereen inzichtelijk zijn, zodat projectontwikkelaars in staat zijn om hun projecten en biedingen voor te bereiden.

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor het openstellen van regelingen ten behoeve van tweerichtingscontracten betreft de beschikbaarheid van budget.

2. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten voor beleid gegeven de probleem- en oorzakenanalyse, doelenboom en gedragsanalyse en overige informatiebronnen, zoals evaluaties van eerder beleid?

De kern van het probleem betreft enerzijds: onvoldoende investeringszekerheid voor projecten voor hernieuwbare elektriciteit door een onrendabele top en onzekerheid over inkomsten, en anderzijds: een risico op overwinsten wanneer zich hoge elektriciteitsprijzen voordoen. Uit verschillende analyses (onderzoek van Trinomics⁸, Rebel⁹ en een rapport van Greetje Bos¹⁰) blijkt dat financiële ondersteuning nodig is om voldoende investeringszekerheid aan projecten voor hernieuwbare elektriciteit te bieden, zodat de uitrol van deze projecten niet stagneert. Financiële ondersteuning biedt zowel een oplossing voor de onrendabele top van projecten als voor de onzekerheid over de inkomsten van projecten. Daarmee is financiële ondersteuning het meest kansrijke aangrijpingspunt voor beleid.

- b) Wat zijn kansrijke beleidsopties voor de aangrijpingspunten?

Trinomics¹¹ heeft in 2023 een onderzoek uitgevoerd, waarin veel verschillende mogelijke stimuleringsinstrumenten zijn beoordeeld op hun geschiktheid voor de stimulering van zon-PV en wind op land. In dit onderzoek kwamen drie kansrijke opties naar voren: een investeringssubsidie, een PPA-garantiefonds en tweerichtingscontracten. Trinomics concludeerde dat tweerichtingscontracten de meest effectieve vorm van financiële ondersteuning bieden, waarbij investeringszekerheid geboden wordt en overwinsten kunnen worden beperkt. Een investeringssubsidie geeft een risico op overwinsten en biedt ook onvoldoende investeringszekerheid, omdat deze het prijsrisico niet afdekt. Een PPA-garantiefonds zorgt naar verwachting niet voor voldoende investeringszekerheid. (Zie het hiernavolgende kader voor een uitgebreider toelichting van de drie kansrijke opties.) Voor wind op zee gelden vergelijkbare overwegingen, waardoor ook daar tweerichtingscontracten de voorkeur hebben als manier om de uitrol van hernieuwbare energie te stimuleren.

Elk van deze drie opties zou overigens mogelijk zijn onder de Elektriciteitsverordening. De verplichting voor het toepassen van tweerichtingscontracten geldt immers alleen bij directe prijssteun. Daarvan is bij een investeringssubsidie of een PPA-garantiefonds geen sprake.

- c) Wat is de beleidstheorie per kansrijke beleidsoptie?

⁸ Trinomics, september 2023, policy options to upscale solar PV and onshore wind beyond 2025

⁹ Rebel, oktober 2023, meerwaarde van een garantiefonds voor corporate PPA's

¹⁰ Greetje Bos, december 2022, Bouwen aan de brug, terwijl we eroverheen lopen: randvoorwaarden om de afspraken uit het RES-bod met elkaar te verzilveren

¹¹ Trinomics, september 2023, policy options to upscale solar PV and onshore wind beyond 2025

- 1) Tweerichtingscontracten: Deze optie kwam als meest kansrijke optie naar voren uit het rapport van Trinomics. Ten eerste kan dit instrument veel investeringszekerheid bieden, omdat er een vaste prijs wordt afgesproken zodat de producent altijd verzekerd is van een prijs die zijn kosten dekt. Ten tweede kan het instrument het risico op overstimulering wegnemen, doordat boven de afgesproken prijs inkomsten worden gevorderd.
- 2) Investeringssubsidie: Deze optie werd interessant gevonden vanwege de relatief lage uitvoeringslasten vergeleken met de SDE++ en tweerichtingscontracten. Ook voorkomt de investeringssubsidie dat prikkels voor de productie van stroom worden verstoord, doordat de subsidie niet afhankelijk is van de productiekeuzes die een producent maakt. De producent wordt daardoor geprikkeld om te produceren op de momenten dat de stroom de meeste waarde oplevert. Nadelen van de investeringssubsidie zijn (1) Er is een risico dat de subsidie niet de volledige onrendabele top afdekt. Een investeringssubsidie biedt in ieder geval geen afdekking van het prijsrisico. Dit leidt tot hogere financieringskosten. De subsidie draagt daarom naar verwachting onvoldoende bij aan de investeringszekerheid en de financierbaarheid van projecten. (2) Het risico op overstimulering is hoog, omdat het terugvorderen van verstrekte subsidie bij een investeringssubsidie moeilijk is.
- 3) PPA-garantiefonds: Dit is een fonds dat het faillissementsrisico afdekt van een afnemer van stroom die een vasteprijs-PPA (*power purchase agreement* ofwel stroomafnameovereenkomst) heeft afgesloten met een stroomproducent. Vasteprijs-PPA's kunnen een alternatief bieden voor directe prijssteun, omdat ze producenten voor een langere periode zekerheid geven over hun inkomsten. Potentieel betekent dit een groter aanbod van partijen die langjarige stroomovereenkomsten willen en kunnen afsluiten. Dit instrument lijkt op dit moment op zichzelf echter niet voldoende om de investeringszekerheid te bieden die nodig is voor de uitrol van hernieuwbare energie. Wel kan het een nuttige aanvulling zijn op een ander steunmechanisme zoals het tweerichtingscontract omdat het het investeringsrisico verlaagt. PPA's bieden geen extra inkomsten boven de marktprijs en zijn daarmee niet in staat om een onrendabele top van projecten af te dekken.

3. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen gegeven je beleidstheorie?

Beoogd gevolg van de introductie van tweerichtingscontracten is dat de uitrol van projecten voor hernieuwbare elektriciteit kan worden gecontinueerd en tegelijk het risico op overwinsten kan worden beperkt. De introductie van tweerichtingscontracten brengt mogelijk wel hogere uitvoeringslasten met zich mee voor aanvragers (bedrijven en non-profitorganisaties) en uitvoerende instanties (RVO), omdat er naast steunbetalingen sprake kan zijn van vorderingen. Uit het wetsvoorstel zelf komt niet direct regeldruk voort,

omdat er op basis van het wetsvoorstel nog geen regelingen zullen worden opengesteld voor tweerichtingscontracten. De wijze waarop tweerichtingscontracten worden verdeeld en vormgegeven zijn bepalend voor de uitvoeringslasten en regeldruk van het instrument. Dit kan daarom pas worden bepaald op basis van de vormgeving van steunmaatregelen, die bij ministeriële regeling nader zullen worden uitgewerkt.

Juridische gevolgen van de introductie van tweerichtingscontracten zijn dat een tweerichtingscontract in tegenstelling tot een subsidie bindend is, en tot verplichtingen leidt voor een producent van hernieuwbare energie. Het vroegtijdig, eenzijdig beëindigen van het contract of het schenden van de contractvoorwaarden kan tot sancties leiden.

Gevolgen van de introductie van tweerichtingscontracten voor aanvragers en uitvoerders worden naar aanleiding van de internetconsultatie nader bekeken. Gevolgen voor de regeldruk zullen ook nader worden uitgewerkt.

b) Welke verplichte toetsen zijn op jouw traject van toepassing?

Regeldruktoets bij het ATR, staatssteuntoets bij de Europese Commissie, Uitvoerings- en Handhavingstoets door RVO, wetgevingstoets van JenV, adviesvraag Raad voor de Rechtspraak en Constitutionele Toets van BZK.

c) Wat is de beste analysemethode om systematisch je aannames te valideren?

De conclusies ten aanzien van de effecten van de tweerichtingscontracten zijn al gevalideerd in verschillende onderzoeken, waaronder de in opdracht van het Ministerie uitgevoerde rapporten "Policy options to upscale solar PV and onshore wind" (september 2023) en "Design principles for 2-way CfDs for solar-PV and onshore wind (maart 2024). Deze conclusies zijn grotendeels ook van toepassing op wind op zee. Aannames ten aanzien van de gevolgen voor aanvragers en uitvoerders worden gevalideerd middels de internetconsultatie van dit wetsvoorstel en middels consultatie van de voorwaarden voor tweerichtingscontracten, die bij ministeriële regeling nader uitgewerkt zullen worden. De mogelijke gevolgen worden voor die tijd al uitgebreid besproken met betrokkenen.

Ook zal voor wind op zee blijvend de vergelijking worden gemaakt met de marktomstandigheden en de gekozen beleidsreactie in omringende landen. In Denemarken en Duitsland zijn subsidievrije tenders recent mislukt. De Europese tendens is om de businesscase voor windparken te verbeteren door middel van tweerichtingscontracten. Indien dit verandert, zal de Nederlandse systematiek ook tegen het licht worden gehouden.

4. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Beschrijf je voorkeursoptie

De voorkeursoptie betreft gebruik van tweerichtingscontracten.

b) Hoe beoordeel je de gekozen optie in termen van:

- [Doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#)
- Uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#))
- Brede maatschappelijke impact

De optie scoort goed in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid: uit onderzoek (o.a. eerder genoemde onderzoeken van Trinomics) blijkt dat de doeltreffendheid hoog is omdat het instrument voldoende investeringszekerheid biedt om de uitrol van projecten te continueren indien het beschikbare overheidsbudget toereikend is. De doelmatigheid is hoog, want door correctie voor marktinkomsten en de terugvordering bij hoge marktprijzen wordt er niet meer geld aan deze projecten uitgegeven dan strikt noodzakelijk.

De uitvoerbaarheid is een aandachtspunt bij de uitwerking van tweerichtingscontracten. Het betreft een complex instrument, voor zowel uitvoerende partijen (RVO) als bedrijven en organisaties die steun vanuit het instrument ontvangen. Dit komt in elk geval doordat er niet alleen subsidiebetalingen vanuit de overheid aan marktpartijen zullen plaatsvinden, maar ook betalingen van marktpartijen aan de overheid. De complexiteit is in grote mate afhankelijk van specifieke keuzes ten aanzien van het ontwerp van het instrument. Indien het instrument zodanig wordt ontworpen dat het lijkt op huidige stimuleringsinstrumenten, zoals de SDE++, kan de impact op de uitvoering relatief beperkt zijn. Bij de uitwerking van dit instrument zal de uitvoerbaarheid voor alle betrokken partijen een aandachtspunt zijn. Daarom worden uitvoeringsinstanties nauw betrokken bij het maken van keuzes en zal de hoogte van de uitvoeringslasten meewegen bij het maken van ontwerpkeuzes.

De maatschappelijke impact van tweerichtingscontracten is positief. De zekerheid die de contracten bieden leidt voor hernieuwbare energieprojecten tot lagere financieringskosten en hierdoor tot lagere kosten voor de geproduceerde elektriciteit voor de gebruiker. Als terugbetalingen plaatsvinden bij hoge marktprijzen profiteert de maatschappij hiervan. De inkomsten uit deze terugbetalingen kunnen worden ingezet ten bate van eindgebruikers en/of terugvloeien in het steuninstrument.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden in dit voorstel?

Specifieke risico's ten aanzien van tweerichtingscontracten betreffen vooral de uitvoering, omdat dit instrument nog niet in Nederland is toegepast en het instrument verschilt van het huidige steuninstrumentarium.