

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. 5 VERSLAG
Vastgesteld 2 oktober 2026

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

A. Algemeen deel

1. Inleiding
2. Uitvoeringswetgeving
 - 2.1 Verordening (EU) 2019/943 – Elektriciteitsverordening
 - 2.2 Noodzaak voor een uitvoeringswet
3. Hoofdpijnen van het voorstel
 - 3.1 Geen subsidies in de vorm van directe prijssteun
 - 3.2 Andere activiteiten dan bedoeld in artikel 19 quinquies Elektriciteitsverordening
 - 3.3 Bevoegdheid tot het sluiten van tweerichtingscontracten
 - 3.4 Totstandkoming van incidentele tweerichtingscontracten
 - 3.5 Inhoud van tweerichtingscontracten
4. Regeldruk
5. Uitvoering
6. Financiële gevolgen
8. Caribisch Nederland
9. Evaluatie
10. Advies en consultatie

A. Algemeen deel

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei heeft in het kader van het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel het lid Van Oosterhout tot wetgevingsrapporteur benoemd. De wetgevingsrapporteur heeft ten behoeve van het verslag een schriftelijke inbreng opgesteld. De commissie heeft besloten de inbreng van de wetgevingsrapporteur over te nemen en in het

verslag als inbreng van de commissie op te nemen.¹ De commissie is de wetgevingsrapporteur erkentelijk voor haar bijdrage aan het verslag.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn positief over de introductie van tweerichtingscontracten, omdat deze meer zekerheid bieden aan investeerders en daarmee de ontwikkeling van schone energie van eigen bodem kunnen versnellen. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PRO-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de Wet toepassing tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen voor klimaat en energie en hebben daarover enkele vragen voor de regering.

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden begrijpen dat Nederland uitvoering moet geven aan Europese regelgeving die voorschrijft dat directe prijssteun voor nieuwe projecten voor hernieuwbare energie en kernenergie vanaf 17 juli 2027 via tweerichtingscontracten of een gelijkwaardig instrument moet plaatsvinden. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het is een langgekoesterde wens van de Kamer om de toepassing van tweerichtingscontracten mogelijk te maken voor wind op zee. Deze leden vinden het goed nieuws dat het wetsvoorstel, dat ook een bredere inzet van tweerichtingscontracten mogelijk maakt, er nu ligt. Deze leden hebben een aantal vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de memorie van toelichting verschillende voorstellen worden gedaan ten aanzien van de opbrengsten van tweerichtingscontracten. Kan de regering nader toelichten waarom niet wordt voorgesteld om de opbrengsten van de tweerichtingscontracten te laten terugvloeien naar de algemene middelen? Kan de regering tevens toelichten waarom equivalenten net als de ETS-systematiek worden voorgesteld? Kan de regering nader toelichten hoe de opbrengsten en verplichtingen ten aanzien van tweerichtingscontracten worden ondergebracht in de Rijksbegroting? Is de regering van plan bij iedere openstelling inzichtelijk te maken wat onder verschillende elektriciteitsprijsscenario's de maximale potentiële uitgaven én ontvangsten voor het Rijk zijn en hoe deze langjarige risico's budgettair worden beheerst?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel het juridisch kader voor tweerichtingscontracten vastlegt, terwijl belangrijke ontwerpkeuzes en afwegingen over bijvoorbeeld de concrete vormgeving van specifieke tweerichtingscontracten en biedprocedures bij ministeriële regeling worden gemaakt. Dit terwijl juist die keuzes bepalend

¹ De inbreng van de wetgevingsrapporteur is in het verslag te herkennen aan de zinsnede «de leden van de commissie (zijn van mening)» in tegenstelling tot «de leden van de X-fractie (zijn van mening)».

zijn voor de daadwerkelijke gevolgen van tweerichtingscontracten, onder meer voor de markt en de energietransitie. Kan de regering nader toelichten welke inhoudelijke keuzes zij beschouwt als de kern van het instrument en daarom op wetsniveau heeft vastgelegd en welke keuzes meer een technische uitwerking betreffen?

De leden van de ChristenUnie vragen waarom de regering niet heeft gekozen voor een voorhangbepaling bij de ministeriële regelingen om de parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van deze regelingen zo goed mogelijk te borgen, juist vanwege het belang van de vormgeving van de tweerichtingscontracten. Is de regering bereid om alsnog de voorhangbepaling toe te voegen? Zo nee, waarom niet? Op welke manier wil de regering dan de parlementaire betrokkenheid zo goed mogelijk borgen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor de gevolgen van tweerichtingscontracten voor energieopslag en andere flexibiliteitstoepassingen, vanwege het belang van deze toepassingen voor het elektriciteitssysteem. Welke gevolgen ziet de regering en op welke manier wil de regering waarborgen dat er voldoende prikkels blijven bestaan voor flexibiliteit? Kan de regering uiteenzetten op welke wijze de (contractvoorwaarden van) tweerichtingscontracten zodanig worden vormgegeven dat er voldoende prikkels blijven voor flexibiliteit en energieopslag (zowel 'co-located' als 'stand-alone')?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken daarnaast op dat de regering in onderhavig wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om een gedeelte van de productiecapaciteit buiten het tweerichtingscontract te laten. In de memorie wordt dat gekoppeld aan Power Purchase Agreements (PPA's). Deze leden vragen of de regering bereid is te verkennen of deze mogelijkheid ook kan worden benut om voldoende prikkels voor investeringen in energieopslag in stand te houden. Zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat door de herziening van de Elektriciteitsverordening vanaf 17 juli 2027 directe prijssteun in de vorm van subsidies niet meer is toegestaan voor investeringen in bepaalde nieuwe installaties voor de productie van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie. De leden vragen de regering om uiteen te zetten wat de gevolgen zijn voor bestaande subsidieregelingen als de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++). Welke bestaande subsidies moeten worden stopgezet en welke subsidies is de regering voornemens om vervolgens om te zetten in tweerichtingscontracten? Welke subsidies is de regering niet van plan om voort te zetten en waarom?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het wetsvoorstel breder is vormgegeven dan enkel wat nodig zou zijn om uitvoering te geven aan artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening, waardoor het mogelijk is om tweerichtingscontracten ook in te zetten voor andere activiteiten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen, waarbij in de memorie onder meer Carbon Capture and Storage (CCS) en duurzame warmte worden genoemd. Deze leden herinneren zich dat tweerichtingscontracten al eerder door de Kamer als optie is opgeworpen als onderdeel van een maatwerkafsprake met Tata Steel (Kamerstuk 28089, nr. 313). Geeft dit wetsvoorstel ruimte voor een dergelijke mogelijkheid? Deze leden denken ook aan bijvoorbeeld energieopslag, die indirect kan bijdragen aan de reductie van broeikasgassen in de atmosfeer. Zij vragen de regering dan ook om nader toe te lichten in voor welke situaties tweerichtingscontracten wel en in welke gevallen deze niet mogen worden toegepast en daarbij onderscheid te maken tussen de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt en welke Europeesrechtelijke mogelijkheden er zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien net als de regering mogelijkheden voor een bredere inzet van tweerichtingscontracten dan dat puur nodig is om uitvoering te geven aan artikel 19 quinquies. Tegelijkertijd vragen zij de regering of het risico bestaat voor een ongelijk speelveld tussen concurrerende verduurzamingstechnieken, als voor de ene techniek een langjarig tweerichtingscontract wordt opengesteld, terwijl dat voor een andere techniek dat niet het geval is. Ziet de regering hier een risico en zo ja, hoe wil de regering dit risico ondervangen? Deze leden vragen op basis van welke criteria de regering bepaalt voor welke technieken een tweerichtingscontract beschikbaar wordt gesteld en of deze technieken al dan niet onderling moeten concurreren? Wordt, in het geval er voor één techniek wordt gekozen, daarbij steeds beoordeeld wat de gevolgen zijn voor concurrerende technieken? Deze leden vragen voorts of de regering bij iedere openstelling inzichtelijk zal maken waarom voor de betreffende techniek een tweerichtingscontract doelmatiger of passender is dan andere vormen van steun.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de samenhang van tweerichtingscontracten met het traject van uitgestelde invoeding naar aanleiding van motie-Dassen (Kamerstuk 36933, nr. 36). In hoeverre wordt geborgd dat beide trajecten op elkaar aansluiten, juist nu straks door de herziening van de Elektriciteitsrichtlijn directe prijssteun in de vorm van subsidies niet meer is toegestaan voor investeringen in bepaalde nieuwe installaties voor de productie van hernieuwbare elektriciteit en elektriciteit uit kernenergie?

2. Uitvoeringswetgeving

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel zelf relatief weinig vastlegt over de concrete toepassing van het instrument van tweerichtingscontracten. De wet creëert vooral het juridische kader waarbinnen later concrete steunregelingen, tenders en contracten kunnen worden vormgegeven. Het gaat dan bijvoorbeeld om de inrichting van de competitieve biedprocedure, de voorwaarden waaraan biedingen en producenten moeten voldoen, het beschikbare budget, de rangschikkingscriteria, de eisen aan de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid van projecten, belangrijke onderdelen van het modelcontract en de hoogte van financiële zekerheden.

Deze leden begrijpen dat enige flexibiliteit nodig kan zijn om deze regels aan te kunnen aanpassen aan omstandigheden en aan verschillende categorieën projecten. Tegelijkertijd merken zij op dat het juist deze latere keuzes zullen zijn die in belangrijke mate bepalen hoeveel risico de Staat neemt bij het ondersteunen van specifieke projecten, welke projecten wel of niet worden ondersteund en wat de uiteindelijke kosten en baten voor de samenleving zijn. Het gaat daarmee om keuzes die in de praktijk grote financiële en beleidsmatige gevolgen kunnen hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarom nader toe te lichten welke beleidsmatige keuzes in het wetsvoorstel worden vastgelegd en welke keuzes worden doorgeschoven naar lagere regelgeving en de concrete tenders. Deze leden constateren bovendien dat het wetsvoorstel geen specifieke voorhangprocedure bevat voor de ministeriële regelingen waarin onder meer de openstelling, het budgetplafond, de rangschikkingscriteria en het model-tweerichtingscontract worden vastgesteld. Dat roept de vraag op hoe de parlementaire controle op deze belangrijke keuzes wordt gewaarborgd. Zij vragen de regering daarom om per delegatiegrondslag aan te geven welke beleidsruimte de minister hierdoor krijgt en daarbij onderscheid te maken tussen regels die uitsluitend technisch of uitvoerend van aard zijn en regels waarbij daadwerkelijk beleidsmatige keuzes worden gemaakt. Deze

leden vragen de regering tevens om toe te lichten welke informatie de Kamer voorafgaand aan een tender ontvangt, op welk moment zij die ontvangt, welke mogelijkheden de Kamer heeft om invloed uit te oefenen voordat de tender wordt opengesteld en welke mogelijkheden de Kamer heeft indien zij bezwaar heeft tegen de voorgestelde voorwaarden.

2.1 Verordening (EU) 2019/943 – Elektriciteitsverordening

De leden van de PRO-fractie vragen hoe tweerichtingscontracten zich verhouden tot redispatch en het afschakelen van windparken door netbeheerders? Wordt afgeschakelde productie onder het tweerichtingscontract vergoed? Hoe wordt voorkomen dat een producent voor dezelfde niet-geproduceerde elektriciteit zowel een vergoeding van de netbeheerder als een betaling onder het tweerichtingscontract ontvangt? Omgekeerd vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat het risico op afschakeling, dat buiten de invloedssfeer van de producent ligt, leidt tot hogere biedingen en daarmee tot hogere maatschappelijke kosten?

De leden van de PRO-fractie lezen dat de opbrengsten van tweerichtingscontracten moeten worden uitgekeerd aan eindafnemers, worden ingezet voor directe prijssteun, of voor investeringen die de elektriciteitskosten van eindafnemers verlagen. Zij vragen de regering hoe de opbrengsten op de begroting worden verwerkt, of deze worden geormerkt en hoe de Kamer inzicht krijgt in de besteding ervan.

De leden van de JA21-fractie verzoeken de regering de verdeel effecten van rechtstreekse uitkering aan eindafnemers te vergelijken met financiering van directe prijssteun en investeringen die hun elektriciteitskosten verlagen, zoals toegestaan in artikel 19 quinquies, vijfde lid. Hoe blijven besparingsprikkel, prikkel voor tijdsverschuiving en de mededinging tussen leveranciers bij elk van deze bestemmingen behouden?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat artikel 19 quinquies, vijfde lid, eisen stelt aan de besteding van de inkomsten. Deze leden merken op dat het in verleden er vanuit het parlement geopperd is om bepaalde mogelijke inkomsten toe te wenden voor specifieke doelen, waarbij de regering een dergelijk idee afdoet als strijdig met de vigerende begrotingsregels. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten hoe de mogelijke uitkering van de inkomsten van tweerichtingscontracten aan de eindafnemers zodanig wordt vormgegeven dat deze niet in strijd worden geacht met de begrotingsregels.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de drie mogelijke bestedingsopties voor potentiële inkomsten als gelijkwaardig worden gepresenteerd. In het genoemde vijfde lid van de verordening lijkt het uitgangspunt echter te zijn om de inkomsten uit te keren aan eindafnemers, waarbij in de alinea daarna nog twee mogelijkheden worden genoemd. Deze leden vragen of het vijfde lid daarmee suggereert dat uitkering aan eindafnemers de voorkeur heeft, of dat de drie bestedingsopties inderdaad gelijkwaardig zijn.

2.2 Noodzaak voor een uitvoeringswet

De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat binnen de kaders van het subsidierecht een bestuursorgaan niet meer financiële middelen kan vorderen van de begunstigde subsidieontvanger dan het aan hem heeft verstrekt. Vervolgens geeft de regering aan dat als voor een met het tweerichtingscontract vergelijkbare regeling met dezelfde gevolgen zou worden toegepast, dit gelet op artikel 104 van de Grondwet een wet vergt

waarbij in aanvulling of afwijking van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (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. De leden vragen of de regering kan aangeven waarom dit als een ongewenste doorkruising van het subsidierecht wordt gezien. Zij vragen wat het verschil is tussen overcompensatie terugvorderen op grond van het privaatrecht of terugvorderen van overcompensatie op grond van het publiekrecht. In beide gevallen gaat het om een overcompensatie die voortvloeit uit een vrijwillig met de overheid aangegane relatie (tweerichtingscontract of subsidie). Kan de regering in meer detail uitleggen waarom een aanpassing van het subsidiestelsel niet mogelijk is? Waarom kan in het Nederlandse subsidierecht niet geïntroduceerd worden dat overcompensatie van subsidies teruggevorderd kunnen worden? Welke juridische bezwaren bestaan daartegen?

De leden van de commissie lezen dat de regering stelt dat aangezien er geen publiekrechtelijke regeling is die op onaanvaardbare wijze kan worden doorkruist, het gebruik van het privaatrecht mogelijk is. Het eerste beoordelingscriterium van het Windmill-arrest is de inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling. De regering geeft ook aan dat het verschil tussen de SDE++ (de publiekrechtelijke regeling) en de tweeërictingscontracten met name is dat in het geval van (zeer) hoge elektriciteitsprijzen, alle overwinst kan worden gevorderd. In de meeste gevallen zullen de tweeërictingscontracten echter op dezelfde wijze uitpakken als nu de SDE++, waarbij de geldstroom loopt van de overheid naar de producent. Daarmee heeft het dezelfde strekking als de publiekrechtelijke SDE++. De regering heeft in het wetsvoorstel ook uitdrukkelijk bepaald dat de subsidietitel uit de Awb niet van toepassing is, omdat de regering dus een risico ziet dat de geldstroom richting de producent als een subsidie wordt aangemerkt. De leden vragen of de regering daarom nog een juridisch risico ziet dat het gebruik van een tweeërictingscontract wordt aangemerkt als een op onaanvaardbare wijze doorkruisen van het publiekrecht.

De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat er gekeken is naar een privaatrechtelijk alternatief in plaats van de nu in het wetsvoorstel gekozen wettelijke competitieve biedprocedure. De regering geeft aan dat het privaatrechtelijke alternatief een “oproep voor voorstellen” zou 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 de regering geeft aan dat er onzekerheid blijft of niet individueel over een tweeërictingscontract wordt onderhandeld. De leden vragen of de regering meer kan toelichten waaruit die onzekerheid dan bestaat? Kon deze onzekerheid niet (op andere wijze) ondervangen worden. Door de keuze die nu gemaakt is in het wetsvoorstel, zijn zowel privaatrechtelijke als bestuursrechtelijke aspecten van toepassing. Kan de regering aangeven of een andere keuze, bijvoorbeeld voor een zuiver privaatrechtelijke route, in termen van uitvoerbaarheid en complexiteit, een andere uitkomst zou hebben?

De leden van de D66-fractie onderschrijven de ambitie om de uitrol van windenergie op zee voort te zetten. Zij lezen dat de markt voor windenergie op zee uitdagender is geworden, dat zonder overheidssteun op een deel van de toekomstige Nederlandse kavels mogelijk geen biedingen worden gedaan en dat tweeërictingscontracten investeerders meer zekerheid kunnen bieden over toekomstige inkomsten. Zij vragen de regering daarom op welke wijze de inzet van tweeërictingscontracten bijdraagt aan het tijdig realiseren en vergroten van de geplande capaciteit voor windenergie op zee, welke aanvullende maatregelen nodig zijn om

vertraging te voorkomen en wat ervoor nodig is om nieuwe windparken daadwerkelijk van de grond te laten komen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de kosten van windparken op zee in 2025 40% hoger liggen dan in 2020, onder meer als gevolg van inflatie, hogere rente en krapte in de toeleveringsketen, en dat mede hierdoor voor veel windparkontwikkelaars sprake is van een onrendabele top. Zij constateren tegelijkertijd dat in de memorie van toelichting niet wordt toegelicht hoe bij de vormgeving van tweerichtingscontracten met het inflatierisico wordt omgegaan. Zij vragen de regering daarom of zij voornemens is het indieningsbedrag gedurende de looptijd van het tweerichtingscontract te indexeren voor inflatie en, zo nee, hoe zij voorkomt dat ontwikkelaars verwachte inflatie en het risico daaromheen vooraf in hun bieding verwerken.

De leden van de D66-fractie lezen dat tweerichtingscontracten ook kunnen worden ingezet voor investeringen in kerncentrales, terwijl tegelijkertijd nog niet vaststaat in welke vorm staatssteun aan de bouw en exploitatie van kerncentrales zal worden verleend. Zij vragen de regering daarom waarom zij het wenselijk acht om de mogelijkheid van tweerichtingscontracten voor kernenergie nu al in dit wetsvoorstel op te nemen, welke afweging voorafgaat aan een eventuele inzet van dit instrument voor kernenergie en hoe wordt geborgd dat daarbij de kosteneffectiviteit van verschillende vormen van CO₂-vrije elektriciteitsproductie zorgvuldig wordt meegewogen.

De leden van de BBB-fractie verzoeken de regering nader toe te lichten welke gevolgen optreden indien dit wetsvoorstel niet tijdig in werking treedt vóór 17 juli 2027. Welke gevolgen heeft dit voor lopende of geplande subsidierondes voor windenergie, zonne-energie en kernenergie?

De leden van de BBB-fractie verzoeken de regering inzichtelijk te maken welke alternatieven zijn onderzocht naast tweerichtingscontracten en waarom uiteindelijk voor dit instrument is gekozen. Kan de regering daarbij aangeven welke gevolgen deze keuze heeft voor de betaalbaarheid van de energietransitie voor huishoudens en bedrijven?

3. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel is dat investeerders meer zekerheid nodig hebben over toekomstige inkomsten uit elektriciteitsproductie. Tegelijkertijd is het toekomstige energiesysteem niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid geproduceerde elektriciteit. Ook opslag, flexibiliteit, vraagsturing, netcapaciteit, interconnectie, leveringszekerheid en het moment waarop elektriciteit beschikbaar is, zijn van belang. Een contract dat zekerheid biedt over de opbrengst van geproduceerde megawatturen kan investeringen stimuleren, maar garandeert niet automatisch dat elektriciteit wordt geproduceerd op momenten en locaties waarop daar binnen het energiesysteem behoefte aan is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarom nader toe te lichten hoe het instrument van tweerichtingscontracten past binnen de ontwikkeling van het toekomstige Nederlandse energiesysteem. Hoe voorkomt de regering dat met tweerichtingscontracten extra productie wordt gestimuleerd, terwijl de kosten voor de inpassing daarvan onvoldoende worden meegewogen? Deze leden vinden het van belang dat bij de verdere uitwerking van het instrument niet alleen wordt gekeken naar de prijs van geproduceerde elektriciteit en de

kosten van de ondersteuning, maar naar de totale kosten en baten voor het energiesysteem. Kan de regering aangeven op welke wijze de verwachte systeemkosten van een project voorafgaand aan een tender inzichtelijk worden gemaakt? In hoeverre is het mogelijk en wenselijk om deze systeemkosten onderdeel te maken van de beoordelingscriteria bij een tender? Kunnen daarbij bijvoorbeeld de kosten van netuitbreiding, congestie, opslag, flexibiliteit en eventuele curtailment worden meegenomen?

De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast in hoeverre bij de selectie van projecten rekening kan worden gehouden met de locatie van nieuwe productiecapaciteit. Kan bijvoorbeeld worden meegewogen of een project wordt gerealiseerd in een gebied waar voldoende netcapaciteit beschikbaar is, of juist in een gebied waar sprake is van grote congestieproblemen? Kan de regering daarbij aangeven of en hoe de verwachte kosten voor de netinpassing van een project in de beoordeling kunnen worden betrokken?

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte hoe wordt voorkomen dat via een tweerichtingscontract productiecapaciteit wordt gestimuleerd waarvan de maatschappelijke kosten van de inpassing onvoldoende in de biedprijs tot uitdrukking komen. Hoe voorkomt de regering dat de kosten van de ondersteuning via tweerichtingscontracten wel inzichtelijk zijn, terwijl andere kosten die noodzakelijk zijn om de gesubsidieerde productie daadwerkelijk in het energiesysteem in te passen buiten beeld blijven? Kan de regering toelichten hoe bij de verdere uitwerking van het instrument wordt gewaarborgd dat deze verschillende kosten en baten in samenhang worden beoordeeld?

3.1 Geen subsidies in de vorm van directe prijssteun

De leden van de BBB-fractie constateren dat directe prijssteun via subsidies voor een groot deel van de energieprojecten wordt uitgesloten. Deze leden verzoeken de regering uiteen te zetten welke bestaande subsidieregelingen hierdoor op termijn geheel of gedeeltelijk vervangen zullen worden.

3.2 Andere activiteiten dan bedoeld in artikel 19 quinquies Elektriciteitsverordening

De leden van de PRO-fractie vragen hoe de limiet voor een te hoge vergoeding wordt vormgegeven bij activiteiten die geen elektriciteit produceren. Welke referentieprijs wordt bijvoorbeeld bij CCS gehanteerd, en vloeien bij een hoge CO₂-prijs in het ETS de meeropbrengsten ook terug naar de staat? Is het zo dat ook dit soort opbrengsten (boven de afgesproken prijs) kunnen worden gevorderd, en niet slechts de eerder uitgekeerde steun zoals bij de SDE++?

De leden van de BBB-fractie merken op dat het wetsvoorstel verder gaat dan de Europese verplichting en ook kan worden toegepast op andere technieken, zoals waterstof, duurzame warmte en CCS. Deze leden verzoeken de regering uiteen te zetten waarom deze nationale uitbreiding noodzakelijk wordt geacht.

3.3 Bevoegdheid tot het sluiten van tweerichtingscontracten

De leden van de JA21-fractie vragen de regering welke informatie over incidentele contracten en wezenlijke contractwijzigingen vooraf aan beide Kamers kan worden verstrekt, zo nodig vertrouwelijk. Wat zijn de uitvoeringsgevolgen van een termijn van vier weken, en welke

gevolgen zou een procedurefout moeten hebben voor de kwalificatie en geldigheid van een contract onder artikel 3, derde lid?

3.4 Totstandkoming van incidentele tweerichtingscontracten

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering met een open, duidelijke, transparante en niet-discriminerende concurrerende biedprocedure voldoende concurrentiedruk wil creëren en de doelmatigheid van de regeling wil borgen. Zij merken op dat de voorwaarden van de Nederlandse tender mede bepalen of ontwikkelaars daadwerkelijk een bieding voorbereiden. Zij vragen de regering daarom op welke wijze bij het vaststellen van de tendervoorwaarden wordt geborgd dat voldoende partijen daadwerkelijk een bieding indienen en hoe daarbij rekening wordt gehouden met onder meer de looptijd van het contract, de risicoverdeling, indexatie voor inflatie, de behandeling van negatieve elektriciteitsprijzen en de voorwaarden voor wijziging of beëindiging van het contract.

De leden van de PRO-fractie vragen hoe de regering stuurt op de verdeling van steun tussen verschillende vormen van hernieuwbare opwek, zoals zon op dak, zon op veld, wind op land en wind op zee. De rangschikkingscriteria en het budgetplafond worden per ministeriële regeling vastgesteld. Betekent dit dat er per techniek een afzonderlijke tender met een eigen budget komt, of concurreren technieken binnen één budget, bijvoorbeeld op steunbehoefte per vermeden ton CO₂? Welke criteria anders dan prijs kan de regering hanteren, zoals inpasbaarheid in het net, de combinatie met opslag, lokaal eigendom of meervoudig ruimtegebruik? Deze leden vragen in het bijzonder hoe wordt voorkomen dat de techniek met de laagste kosten per kilowattuur voorrang krijgt boven opwek die beter past bij een betaalbaar en evenwichtig energiesysteem, zoals zon op dak of wind op land.

De leden van de PRO-fractie vragen voorts hoe energiecoöperaties na 17 juli 2027 ondersteund blijven. Kan de regering bevestigen dat projecten die nu onder de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE) vallen ondersteund kunnen blijven worden?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het wetsvoorstel het uitgangspunt bevat dat biedingen op basis van objectieve en concurrerende criteria worden gerangschikt. De daadwerkelijke rangschikkingscriteria worden echter bij ministeriële regeling vastgesteld. De regering geeft aan dat deze criteria per categorie tweerichtingscontract kunnen verschillen en afhankelijk kunnen zijn van de concrete beleidsdoelstellingen.

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang om meer duidelijkheid te krijgen over de ruimte die de minister hiermee krijgt. Kan de regering aangeven welke soorten criteria zij voor ogen heeft? Kan de regering daarbij aangeven in hoeverre uitsluitend de financiële bieding bepalend zal zijn en in hoeverre ook andere factoren, zoals de uitvoerbaarheid, de financiële haalbaarheid, de kwaliteit van het project, de locatie of de bijdrage aan het energiesysteem, kunnen worden meegewogen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens hoe wordt voorkomen dat de gekozen rangschikkingscriteria ongewenste strategische prikkels geven. Een producent kan bijvoorbeeld een relatief lage referentieprijz bieden om een grotere kans te maken om de tender te winnen. Als de geboden prijs vervolgens onvoldoende blijkt om het project rendabel te realiseren, kan dat leiden tot vertraging, het niet realiseren van het project of zelfs tot een verzoek om aanvullende ondersteuning. Hoe wordt voorkomen dat bedrijven strategisch te

laag bieden om de tender te winnen, terwijl de geboden referentieprijis achteraf onvoldoende blijkt om het project levensvatbaar te maken? Kan de regering toelichten hoe zij bij het ontwerp van de biedprocedure een balans wil vinden tussen enerzijds een zo scherp mogelijke prijs en anderzijds het voorkomen van onrealistisch lage biedingen? Welke waarborgen zijn er om te voorkomen dat een winnende producent later probeert terug te komen op zijn bieding wanneer blijkt dat het project bij de geboden voorwaarden niet rendabel kan worden gerealiseerd?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de omgekeerde situatie zich eveneens zou kunnen voordoen. Een producent kan belang hebben bij een zo hoog mogelijke referentieprijis, omdat een hogere referentieprijis bij lage elektriciteitsprijzen tot een grotere betaling door de Staat kan leiden. Een hoge bieding kan echter tegelijkertijd de kans verkleinen dat het bedrijf de tender wint. Hoe wordt in de inrichting van de tender voorkomen dat bedrijven strategisch te hoog bieden, waardoor de Staat onnodig veel prijsrisico overneemt?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering daarnaast hoe zij ervoor zorgt dat bij toekomstige toepassing van het instrument voldoende inzicht bestaat in de financiële risico's voor de Staat. Hoe worden bijvoorbeeld scenario's met langdurig lage of juist hoge elektriciteitsprijzen meegenomen? Kan de regering tevens inzicht geven in de manier waarop vooraf wordt bepaald hoeveel risico de Staat bereid is te dragen? Hoe wordt voorkomen dat steun wordt verstrekt die achteraf niet nodig blijkt te zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens te verduidelijken hoe eventuele opbrengsten voor de Staat bij hoge elektriciteitsprijzen zo veel mogelijk ten goede komen aan eindafnemers of aan het verlagen van de kosten van het energiesysteem.

De leden van de JA21-fractie vragen de regering welke onderdelen van maatschappelijke kosten, baten en leveringszekerheid reeds in het marktconditieonderzoek van artikel 5, eerste lid, worden beoordeeld. Worden aansluiting, netverzwaring, balancering, aanvullende capaciteit en productiebeperking meegenomen? En hoe wordt dubbeltelling voorkomen?

De leden van de JA21-fractie verzoeken de regering toe te lichten hoe technieken worden vergeleken op dezelfde systeemfunctie, tijdshorizon en aannames. Hoe wordt gemotiveerd of kernenergie, dat reeds onder artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening valt, voor de concrete ondersteuning wel of niet in die vergelijking wordt betrokken?

De leden van de BBB-fractie verzoeken de regering nader in te gaan op de beoordelingscriteria die zullen worden gebruikt bij de rangschikking van biedingen. Welke factoren zullen daarbij een rol spelen en op welke wijze wordt gewaarborgd dat sprake is van een transparante en objectieve beoordeling?

3.5 Inhoud van tweerichtingscontracten

De leden van de D66-fractie constateren dat belangrijke keuzes over onder andere de biedprocedure, rangschikkingscriteria en inhoud van de tweerichtingscontracten later bij ministeriële regeling worden gemaakt. Zij vragen de regering welke inhoudelijke keuzes zij als essentieel beschouwt voor de uiteindelijke kosten en effectiviteit van tweerichtingscontracten en hoe zij de Kamer tijdig bij deze keuzes wil betrekken voordat een biedprocedure wordt opengesteld.

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de mogelijkheden van tweerichtingscontracten voor de optimalisatie van energieproductie en energieverbruik. Kan de regering toelichten in hoeverre bij de rangschikking naast de biedprijs ook de bredere systeemwaarde van een project kan worden meegewogen, waaronder de locatie ten opzichte van beschikbare netcapaciteit, de bijdrage aan het verminderen van netcongestie, flexibiliteit, opslag en het voorkomen van aanvullende netinvesteringen? Hoe wordt voorkomen dat tweerichtingscontracten productie stimuleren op momenten en locaties waarop deze elektriciteit voor het energiesysteem juist weinig waarde heeft? Hoe verhouden tweerichtingscontracten zich tot het marktbrede capaciteitsmechanisme dat momenteel wordt uitgewerkt? Kunnen installaties die een tweerichtingscontract hebben ook deelnemen aan het capaciteitsmechanisme?

De leden van de VVD-fractie constateren dat belangrijke ontwerpkeuzes, waaronder het maximumbedrag, de rangschikkingscriteria en de voorwaarden van het ontwerptweerichtingscontract, bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Gelet op de potentiële budgettaire omvang en de gevolgen voor de inrichting van de elektriciteitsmarkt vragen deze leden waarom niet is voorzien in parlementaire betrokkenheid bij de eerste ministeriële regeling. Is de regering bereid de eerste ontwerpregeling voorafgaand aan vaststelling aan de Kamer toe te sturen, zodat daarover desgewenst overleg kan plaatsvinden? Wanneer wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van de ontwerpprocedure van de ministeriële regeling? Hoe wordt binnen de ministeriële regeling gewaarborgd dat de combinatie van de tweerichtingscontracten, het tenderkader en de netaansluitingsvoorwaarden kunnen leiden tot succesvolle projecten?

De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de mate waarop de voorgestelde tweerichtingscontracten aansluiten bij soortgelijke tweerichtingscontracten in omringende landen. Kan de regering de Nederlandse vormgeving vergelijken met de contract for difference-systematiek in Duitsland, België en Denemarken en, als internationale benchmark, het Verenigd Koninkrijk? Welke gevolgen verwacht de regering van verschillen in vormgeving voor het Nederlandse investeringsklimaat en de financieringskosten van projecten? Is de regering voornemens de ontwerpkeuzes zo gelijk mogelijk te maken met tweerichtingscontracten in omringende landen?

De leden van de VVD-fractie lezen met interesse dat het wetsvoorstel tweerichtingscontracten mogelijk maakt voor kernenergie. Kan de regering toelichten welke keuzes er voor nieuwe kerncentrales, zowel conventionele als Small Modular Reactors (SMR's), moeten worden gemaakt voordat het artikel wordt ingevuld en op welk moment verwacht de regering hier duidelijkheid over te kunnen geven?

De leden van de PRO-fractie hebben enkele vragen over het indexeren van het biedbedrag in tweerichtingscontracten voor windenergie op zee. Is indexatie onder het wetsvoorstel mogelijk en is de regering voornemens dit toe te passen in de tenders voor windenergie op zee vanaf 2027? Zo nee, waarom niet? Kan de regering de verwachte totale maatschappelijke kosten over de looptijd met en zonder indexatie vergelijken, en daarbij aangeven welke rol de kortetermijnbudgettaire reservering in haar afweging speelt?

De leden van de BBB-fractie verzoeken de regering inzicht te geven in de wijze waarop financiële risico's tussen overheid en producent worden verdeeld. Welke waarborgen bestaan er om te voorkomen dat de Staat langdurig aanzienlijke bedragen moet uitkeren wanneer

elektriciteitsprijzen langdurig laag blijven? Deze leden vragen tevens hoe wordt voorkomen dat producenten alsnog overgecompenseerd worden.

4. Regeldruk

De leden van de VVD-lezen dat er veel kosten gemaakt moeten worden voor de uitvoering van de tweerichtingscontracten. Kan de regering nader toelichten of er is gekeken naar manieren om regeldrukkosten te verlagen? Hoe verschillen de regeldrukkosten in dit wetsvoorstel van de regeldrukkosten voor projecten die financiering via SDE++ ontvangen?

5. Uitvoering

De leden van de commissie lezen in de memorie van toelichting dat de minister ook uitvoering kan geven aan de wet door op ad hoc-basis tweerichtingscontracten te sluiten. De leden lezen vervolgens in paragraaf 8 dat deze ad hoc overeenkomsten geheel – met uitzondering van aan aantal eisen over de inhoud van het contract in het wetsvoorstel – door het privaatrecht worden geregeld en hetzelfde geldt voor de rechtsbescherming. Zij vragen wanneer en om welke redenen de minister kan kiezen voor deze ad hoc tweerichtingsovereenkomsten.

De leden van de commissie lezen ook dat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geen uitvoeringstoets heeft uitgebracht op het onderhavige wetsvoorstel, maar deze pas zal doen op de nadere uitwerking van de tweerichtingscontracten in de ministeriële regeling. De leden vragen of de regering een inschatting kan maken wat de uitvoeringslast voor de RVO gaat zijn. Kan de regering hierbij ook ingaan op de vraag of naar verwachting de tweerichtingscontracten leidt tot extra uitvoeringslasten ten opzichte van de uitvoering van de SDE++? Kan de regering aangeven wat het verschil naar verwachting is in de uitvoeringslast, voor zowel het ministerie als RVO? De leden vragen of een aanpassing van de publiekrechtelijke route waarbij overcompensatie kan worden teruggevorderd uit oogpunt van uitvoerbaarheid eenvoudiger is dan de privaatrechtelijke route. Ook vragen de leden of de regering kan aangeven of er een verschil is tussen de doorlooptermijn van de SDE++ regeling en tweerichtingscontracten. Zij zouden graag een vergelijking zien tussen de in dit wetsvoorstel gekozen privaatrechtelijke route van een tweerichtingscontract met een publiekrechtelijke competitieve biedprocedure en een alternatieve route van een gelijkwaardige regeling met dezelfde gevolgen.

De leden van de JA21-fractie verzoeken de regering aan te geven in welke bestaande jaarlijkse stukken betalingen, ontvangsten, resterende bruto verplichtingen en tegenvallers per regeling of incidenteel contract herkenbaar kunnen worden gerapporteerd. Welke aanvullende inzet en kosten zouden hiervoor bij het ministerie en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland nodig zijn?

De leden van de JA21-fractie vragen de regering welke deskundige instanties een onafhankelijke beoordeling kunnen uitvoeren, hoe belangenconflicten worden voorkomen en welke bestaande onderzoeken kunnen worden hergebruikt. Welke doorlooptijd, kosten en gegevensbehoefte verwacht de regering bij regelingen en incidentele contracten?

De leden van de JA21-fractie vragen de regering welke verdeling tussen huishoudens en ondernemingen en welke uitvoerder juridisch en praktisch mogelijk zijn bij een uitkering van relevante ontvangsten of hun financiële equivalent uiterlijk in het tweede volgende

kalenderjaar. Welke gegevens, uitvoeringskosten, staatssteuntoets en begrotingsautorisatie zijn daarvoor nodig?

6. Financiële gevolgen

De leden van de JA21-fractie verzoeken de regering de verhouding tussen het regelingbudget in artikel 5, vierde lid, de maximale contractbetaling in artikel 7, derde lid, onderdeel h, en de begrotingsautorisatie uiteen te zetten. Welke bruto verplichtingen, indexeringsrisico's en aanvullende verplichtingen blijven buiten deze plafonds? En hoe groot is de in de memorie van toelichting genoemde budgetreserve voor succesvolle beroepen?

De leden van de JA21-fractie verzoeken de regering de verwachte ontvangsten uit elektriciteitscontracten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, afzonderlijk te ramen van ontvangsten uit de overige contracten bedoeld in het tweede lid. Aan welke begrotingsartikelen en reeds vastgestelde bestemmingen zijn deze ontvangsten verbonden, en welke financiële ruimte is er voor uitkering aan eindafnemers zonder dezelfde ontvangst dubbel te bestemmen?

De leden van de BBB-fractie constateren dat het wetsvoorstel volgens de regering geen directe financiële gevolgen heeft, terwijl toekomstige contracten aanzienlijke financiële consequenties kunnen hebben. Deze leden verzoeken de regering inzichtelijk te maken wat de maximale financiële blootstelling voor de Staat zou kunnen zijn onder verschillende prijsscenario's.

8. Caribisch Nederland

De leden van de commissie lezen dat in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen waarin geregeld wordt dat de regels van toepassing zijn op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, omdat het de uitvoering van een Europese verordening betreft die niet van toepassing is in het Caribisch deel van Nederland. Het kabinet heeft in de beleidsbrief Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 36800-IV, nr. 56) aangegeven dat het principe 'comply or explain' geldt voor het gehele rijksbeleid, waaronder beleidsdoelstellingen, de daarvoor beschikbaar gestelde middelen, alsmede wet- en regelgeving en overige beleidsinstrumenten. Maatwerk blijft mogelijk maar wordt steeds transparant en zorgvuldig onderbouwd. Het doel is een gelijkwaardig effect voor inwoners op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, in relatie tot inwoners in Europees Nederland te realiseren. Maatwerk vormt daarbij geen grond om lagere standaarden te hanteren. Dit laat onverlet dat er echter wel een afweging dient plaats te vinden of er aanleiding bestaat om dit onderwerp te regelen in Caribisch Nederland zodat materieel hetzelfde wordt bereikt. De leden vragen daarom of naast hetgeen zij lezen in de memorie van toelichting over de procedurele afweging (LGO-status van Caribisch Nederland) er ook een beleidsinhoudelijke keuze is gemaakt om dit wetsvoorstel niet van toepassing te laten zijn in Caribisch Nederland.

9. Evaluatie

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het de bedoeling is dat de regelingen waarin de competitieve procedures voor het sluiten van de tweerichtingscontracten ook worden geëvalueerd. Deze leden vragen aan de hand van welke criteria deze evaluatie zou moeten plaatsvinden. Daarnaast vragen deze leden wat de reden is dat de regering er niet voor kiest om regelingen die ad-hoc tot stand komen te evalueren.

10. Advies en consultatie

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in de internetconsultatie verschillende partijen hebben opgeroepen om een marktconsultatieplicht op te nemen in artikel 5, waarna de regering heeft gekozen voor een verplicht onderzoek naar marktcondities. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een verplichte (openbare) marktconsultatieplicht? Is de regering voornemens om alsnog bij iedere regeling een dergelijke openbare marktconsultatie met verslag uit te voeren? Zo nee, waarom niet?

De voorzitter van de commissie,
Zwinkels

De adjunct-griffier van de commissie,
Teske