

No. W19.26.00046/IV

's-Gravenhage, 29 april 2026

Bij Kabinetsmissive van 19 februari 2026, no.2026000448, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Klimaat en Groene Groei, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het gebruik van tweerichtingscontracten mogelijk voor nieuwe investeringen in windenergie, kernenergie en andere projecten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen. Bij tweerichtingscontracten betaalt de producent een vergoeding aan de overheid als de marktprijs boven een vooraf afgesproken prijs komt. Andersom krijgt de producent een vergoeding van de overheid als de marktprijs onder een bepaald bedrag komt. Hierdoor heeft de producent meer zekerheid voor zijn investeringen, terwijl te grote winst wordt voorkomen. Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan de herziening van de Europese Elektriciteitsverordening.

Bij tweerichtingscontracten komt het bestuursrecht en het privaatrecht samen. Tegen een besluit tot afwijzing van een aanbod van een producent door de minister van Klimaat en Groene Groei kan de producent namelijk bij de bestuursrechter opkomen. Wanneer een tweerichtingscontract met een producent is gesloten, is bij geschillen over dat contract de burgerlijke rechter bevoegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State vraagt om aandacht in de toelichting voor de verhouding tussen tweerichtingscontracten en algemene

**AAN DE KONING**

privaatrechtelijke leerstukken. Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de rechtsgang bij de bestuursrechter en de burgerlijke rechter, en op hoe wordt voorzien in een goede aansluiting van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming op de privaatrechtelijke rechtsbescherming.

Het wetsvoorstel bepaalt dat geen subsidies kunnen worden verleend als een tweerichtingscontract wordt gesloten, maar maakt hierop ook enkele uitzonderingen. De Afdeling vraagt in het advies dit nader toe te lichten. Verder heeft de Afdeling enkele opmerkingen over de wijze waarop bepaalde begrippen in het wetsvoorstel worden gedefinieerd. Tot slot adviseert de Afdeling de werking van tweerichtingscontracten na een aantal jaren te evalueren.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

#### 1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe de toepassing van tweerichtingscontracten mogelijk te maken voor het stimuleren van projecten voor de productie van hernieuwbare elektriciteit, elektriciteit uit kernenergie en andere projecten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de herziening van Verordening (EU) 2019/943 (hierna: de Elektriciteitsverordening) bij Verordening 2024/1747.

Met deze herziening is artikel 19 quinquies aan de Elektriciteitsverordening toegevoegd. Dat artikel bepaalt dat directe prijssteunregelingen voor investeringen in nieuwe elektriciteitsproductie-installaties voor onder andere windenergie, zonne-energie en kernenergie de vorm krijgen van tweerichtingscontracten ter verrekening van verschillen of van gelijkwaardige regelingen met dezelfde gevolgen.

Bij tweerichtingscontracten betaalt de exploitant van de elektriciteitsproductie-installatie aan de overheid als de marktprijs boven een vooraf afgesproken prijs komt. Andersom ontvangt de exploitant een compensatie van de overheid als de marktprijs onder een vooraf afgesproken prijs ligt. Met tweerichtingscontracten wordt enerzijds (investerings)zekerheid aan de exploitant geboden, terwijl anderzijds overwinsten bij hoge energieprijzen worden tegengegaan.

#### 2. Tweerichtingscontracten: bestuursrecht en privaatrecht

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om directe prijssteun voor investeringen in nieuwe elektriciteitsproductie-installaties niet in de vorm van subsidies te verlenen, maar in de vorm van tweerichtingscontracten. Deze contracten komen tot stand via een concurrerende biedprocedure die het karakter heeft van een tender. De biedprocedure zal bij ministeriële regeling bekend worden gemaakt. Deze regeling voorziet ook in de wijze waarop en de termijn waarbinnen een aanbod voor het sluiten van een tweerichtingscontract kan worden ingediend.<sup>1</sup>

Contracten komen tot stand door aanbod en aanvaarding. De wijze waarop aanbod en aanvaarding voor een tweerichtingscontract gestalte krijgen, wordt in het voorstel nader geregeld. De aanvaarding gebeurt bij besluit van de minister van Klimaat en Groene Groei. Dit besluit is – in bestuursrechtelijke zin – aan te merken als een voorbereidingsbesluit voor een privaatrechtelijke rechtshandeling.<sup>2</sup> Het instrument zelf, het tweerichtingscontract, is privaatrechtelijk van aard, namelijk een overeenkomst.

---

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 5.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Verhouding tot nationale regelgeving.

a. *De omgang met privaatrechtelijke leerstukken*

In de toelichting staat dat onder meer Boek 6 van het BW van toepassing is op tweerichtingscontracten voor zover er op basis van deze wet of andere wet- of regelgeving geen uitzondering van toepassing is.<sup>3</sup> In de toelichting wordt slechts beperkt ingegaan op de mate waarin verschillende privaatrechtelijke leerstukken van toepassing zijn op tweerichtingscontracten.

Ter illustratie, het gebruik van de begrippen ‘aanbod’ en ‘aanvaarding’ is niet altijd helder. Voor aanvang van de biedprocedure maakt de minister namelijk een ministeriële regeling bekend, waarin één of meer ontwerptweerichtingscontracten worden opgenomen.<sup>4</sup> Volgens de toelichting is dit ontwerp echter geen aanbod van de minister in de zin van artikel 6:217 BW. Het is kennelijk de producent die door te bieden het aanbod doet, ook al wordt dit aanbod bepaald door de voorwaarden die in de ministeriële regeling zijn opgenomen.<sup>5</sup> De aanvaarding vindt dan plaats met het toewijzend besluit van de minister, waarmee kennelijk meteen het tweerichtingscontract tot stand komt.<sup>6</sup> Wanneer aangenomen wordt dat de producent het aanbod doet, zijn bijvoorbeeld ook de regels van toepassing voor het terugkomen op het aanbod (6:219 BW). Gelet op de bijzondere context lijkt het echter logischer om te stellen dat hier sprake is van een eigensoortige totstandkomingsprocedure, die op bepaalde punten afwijkt van het Burgerlijk Wetboek.

In meer algemene zin ontbreken reflecties op de verhouding tot privaatrechtelijke leerstukken zoals de vernietiging wegens dwaling, de aanpassing van de overeenkomst wegens onvoorziene omstandigheden en het recht op ontbinding. Hoewel dit soort zaken grotendeels in de (ontwerp)tweerichtingscontracten kunnen worden vormgegeven, is enige doordenking van deze vraagstukken in dit stadium van het wetgevingstraject wel op zijn plaats.

De Afdeling adviseert in de toelichting de verhouding tussen tweerichtingscontracten en privaatrechtelijke leerstukken die hierop van invloed kunnen zijn te verduidelijken.

b. *Rechtsbescherming*

Uit de toelichting blijkt dat de rechtsbescherming tweeledig is. Bij geschillen over de nakoming van verbintenissen uit een tweerichtingscontract is de burgerlijke

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 5. Verhouding tot nationale regelgeving.

<sup>4</sup> Voorgesteld artikel 5, tweede lid.

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.5 Totstandkoming van incidentele tweerichtingscontracten, onder ‘Tweerichtingscontracten gesloten na een concurrerende biedprocedure’.

<sup>6</sup> Artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 lid 7.

rechter bevoegd. Tegen een besluit tot afwijzing van een aanbod van een producent staat voor belanghebbenden bezwaar bij de minister en beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven open.<sup>7</sup> De toelichting gaat echter niet in op de verhouding tussen de rechtsgang bij de bestuursrechter en die bij de burgerlijke rechter.

Het voorstel vertoont sterke overeenkomsten met de procedures die in het aanbestedingsrecht worden doorlopen. Naar analogie met het aanbestedingsrecht en om proceseconomische redenen zou er in dit voorstel daarom voor kunnen worden gekozen om alle handelingen die leiden tot een tweerichtingscontract te zien als privaatrechtelijke rechtshandelingen, ten aanzien waarvan de burgerlijke rechter de bevoegde rechter is. Uit de toelichting blijkt niet of deze optie is overwogen en zo ja, waarom daar niet voor gekozen is.

Daarnaast bestaat door de gekozen constructie het risico dat verschillende gerechtelijke procedures niet goed op elkaar aansluiten. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer een producent bij de bestuursrechter opkomt tegen de uitsluiting in een voorfase van de rangschikking,<sup>8</sup> dan wel tegen de afwijzing van zijn aanbod. Op datzelfde moment wordt het aanbod van een andere producent door de minister aanvaard en komt daardoor het tweerichtingscontract in privaatrechtelijke zin tot stand. Dit heeft als gevolg dat een producent van wie het aanbod is afgewezen, nog maar beperkte mogelijkheden heeft om zijn recht te halen. Het tweerichtingscontract met de andere producent is dan immers al tot stand gekomen. Dit probleem wordt in de toelichting niet onderkend.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de rechtsgang bij de bestuursrechter en de burgerlijke rechter, alsmede op hoe wordt voorzien in een goede aansluiting van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming op de privaatrechtelijke rechtsbescherming. Indien nodig adviseert de Afdeling het voorstel op dit punt aan te passen.

### 3. Tweerichtingscontracten en subsidies

In het wetsvoorstel worden de volgende categorieën investeringen/activiteiten onderscheiden:

---

<sup>7</sup> Voorgesteld artikel 11 en Artikelsgewijze toelichting bij artikel 11.

<sup>8</sup> Dit is mede afhankelijk van de uitwerking in de ministeriële regeling bedoeld in voorgesteld artikel 6, eerste lid, dat terugverwijst naar voorgesteld artikel 5, eerste lid. Indien een voorselectie plaatsvindt van biedingen aan de hand van de criteria van voorgesteld artikel 4 of in de ministeriële regeling gestelde criteria alvorens het uitgebrachte bod wordt gerangschikt, dan doet zich al in die fase het risico voor dat bij de burgerlijke rechter en bestuursrechter moet worden geprocedeerd om voldongen feiten te voorkomen.

- a. investeringen als bedoeld in artikel 19 quinquies, eerste lid, van de herziene Elektriciteitsverordening (zijnde investeringen in nieuwe elektriciteitsproductie-installaties uit de in het vierde lid van artikel 19 quinquies genoemde bronnen);
- b. investeringen in kleinschalige productie-installaties en demonstratieprojecten als bedoeld in artikel 19 quinquies, zesde lid, van de herziene Elektriciteitsverordening;
- c. activiteiten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen in de atmosfeer, anders dan de investeringen bedoeld in artikel 19 quinquies, eerste lid, van de herziene Elektriciteitsverordening.

In artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel wordt voor categorie a het verlenen van subsidies als vorm van directe prijssteun uitgesloten. Bij een subsidie kan ter beperking van overwinst alleen subsidie worden teruggevorderd die reeds is betaald en kan er verrekend worden met ten hoogste de in de toekomst verschuldigde subsidie, terwijl bij het tweerichtingscontract alle overwinst kan worden gevorderd. De Elektriciteitsverordening sluit niet uit dat gebruik wordt gemaakt van subsidies.

In het Nederlandse rechtssysteem vindt de regering het echter niet passend dat gebruik kan worden gemaakt van subsidies bij de investeringen waarvoor tweerichtingscontracten het aangewezen instrument zijn.<sup>9</sup> De Afdeling begrijpt uit de formulering van artikel 2, eerste lid, dat een investeringssubsidie die geen directe prijssteun vormt wel nog steeds kan worden verleend bij investeringen in categorie a, zij het dat daar op dit moment geen gebruik van wordt gemaakt maar in de toekomst mogelijk wel, aldus de toelichting.<sup>10</sup>

Voor categorieën b en c lijkt het wel mogelijk te zijn om directe prijssteun in de vorm van een subsidie en/of een tweerichtingscontract in te zetten. Met betrekking tot categorie c wordt in de toelichting expliciet gesteld dat het gelijktijdig gebruik van de twee instrumenten onwaarschijnlijk is,<sup>11</sup> maar dit wordt niet nader toegelicht.

In de toelichting wordt niet geëxpliciteerd of gelijktijdig gebruik van de twee instrumenten mogelijk is bij categorie b. Dit roept de vraag op waarom het bij deze categorieën wel gewenst is om de mogelijkheid open te houden dat deze activiteiten met subsidies worden ondersteund, terwijl dat bij categorie a niet passend wordt geacht.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 Geen subsidies in de vorm van directe prijssteun.

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 Noodzaak voor een uitvoeringswet, onder 'Directe prijssteun heeft voorkeur boven andere vormen van steun'.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 Andere activiteiten dan bedoeld in artikel 19 quinquies Elektriciteitsverordening.

De Afdeling adviseert om het voorgaande in de toelichting te verhelderen.

#### 4. Begripsbepalingen

In artikel 1 van het wetsvoorstel worden enkele begrippen in het wetsvoorstel en daarop berustende bepalingen gedefinieerd. Bij de definities van onder andere 'producent' en 'productie-installaties' wordt aangesloten bij de begrippen in artikel 19 quinquies van de Elektriciteitsverordening. Dit roept de vraag op waarom niet wordt aangesloten bij de definitiebepalingen in artikel 2 onderdelen 28 en 56 van de Elektriciteitsverordening.

Daarnaast is het gebruikelijk dat in een definitiebepaling enkel begrippen worden opgenomen die meermalen in het wetsvoorstel worden gehanteerd.<sup>12</sup> Het begrip 'directe prijssteunregeling' uit artikel 1 van het wetsvoorstel komt als zodanig niet in dit wetsvoorstel voor. Enkel in artikel 2 van het wetsvoorstel wordt de formulering 'directe prijssteun' gehanteerd. Het ligt dan ook voor de hand om dit begrip aldaar nader te definiëren voor zover dat noodzakelijk is gelet op de rest van die bepaling.

Tot slot is het wenselijk om het begrip 'broeikas[gas]' in artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel nader te definiëren. Dit artikel breidt het toepassingsbereik van het wetsvoorstel uit naar activiteiten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgas in de atmosfeer, anders dan de investeringen bedoeld in artikel 19 quinquies, eerste lid, van de herziene Elektriciteitsverordening. Omdat het begrip 'broeikasgas' niet volgt uit de Elektriciteitsverordening, zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de definities zoals opgenomen in Richtlijn 2003/87 (Richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) of Verordening 2018/1999 (Governanceverordening van de Energie-unie). Ook in bijvoorbeeld de Klimaatwet en de Wet milieubeheer zijn broeikasgassen op een dergelijke wijze gedefinieerd.

De Afdeling adviseert voornoemde begripsbepalingen in het wetsvoorstel opnieuw te bezien.

#### 5. Evaluatiebepaling

Met het wetsvoorstel worden tweerichtingscontracten geïntroduceerd om de productie van hernieuwbare energie en kernenergie, en andere producten die bijdragen aan de vermindering van broeikasgassen te stimuleren. Omdat dit een nieuw instrument is, ligt het voor de hand om na een aantal jaren te evalueren of tweerichtingscontracten daadwerkelijk bijdragen aan de genoemde

---

<sup>12</sup> Aanwijzing 5.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

doelstellingen, of dit instrument in de praktijk uitvoerbaar is en of voldoende rechtsbescherming wordt geboden.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. De waarnemend vice-president van de Raad van State,