

Vergaderjaar 2025–2026

33 561

Structuurvisie Windenergie op Zee (SV WoZ)

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2026

Windenergie op zee is essentieel voor het realiseren van groene groei, verduurzaming en energieonafhankelijkheid. Er zijn tot 2040 geen alternatieven voor windenergie op zee die tijdig en op deze schaal duurzame elektriciteit kunnen opwekken. De afgelopen jaren zijn door verschillende kabinetten hoge ambities voor windenergie op zee gesteld en is een omvangrijke opdracht aan TenneT verleend om de ontwikkeling van netaansluitingen voor 23 GW windenergie op zee te realiseren. De investeringsbeslissingen van TenneT zijn de afgelopen jaren goedgekeurd en TenneT is gestart met de realisatie en het aangaan van de verplichtingen. Ook zijn verschillende windparken op zee gebouwd, in aanbouw en vergund conform de Routekaart windenergie op zee. Tegelijkertijd kwam de businesscase van windparken op zee in Nederland en in omliggende landen sterk onder druk en komen tenders voor windenergie op zee zonder overheidsinvesteringen niet meer tot stand. Daarom heeft het kabinet het Actieplan windenergie op zee (hierna: het Actieplan) in september jl. aan de Kamer aangeboden met maatregelen op het gebied van aanbodstimulering (het stimuleren van de bouw van windparken op zee) en vraagstimulering (het stimuleren van de ontwikkeling van de elektriciteitsvraag).

Het kabinet wil hiermee voorkomen dat de ontwikkeling van windenergie op zee stilvalt dat nadelig zal zijn voor het behalen van de klimaatdoelstellingen, vergroten van de energieonafhankelijkheid en negatieve gevolgen heeft voor de economie. Ook wil het kabinet hoge maatschappelijke kosten die voortvloeien uit eerder goedgekeurde investeringsbeslissingen van TenneT zoveel mogelijk voorkomen. Daarbij heeft het kabinet oog voor de uitdagende marktomstandigheden voor windenergie op zee, de aangegane verplichtingen door TenneT en het achterblijvende tempo in de ontwikkeling van grootschalige vraag. Zo kondigde het kabinet met het Actieplan aan in 2026 het uitroltempo van 4 GW naar 2 GW te verlagen. Inmiddels is gebleken dat binnen het beschikbare budget dat het kabinet heeft vrijgemaakt geen 2 GW, maar 1 GW windenergie op zee opengesteld kan worden met voldoende slagingskansen. Om die reden kiest het kabinet

ervoor nu 1 GW windenergie op zee met subsidie open te stellen en weegt bij voorjaarsbesluitvorming integraal de budgettaire besluitvorming voor de tweede 1 GW af.

In deze brief licht het kabinet de keuze voor 1 GW toe door in te gaan op het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de internationale context, het beschikbare budget en het belang van een realistische doorgang van windenergie op zee. Vervolgens worden de gevolgen van deze keuze toegelicht. Daarna komen de kavelkeuze en de vormgeving van de tender op hoofdlijnen aan bod. In deze brief geeft het kabinet ook nadere invulling aan de motie van het lid Thijssen over het verminderen van risico's voor ontwikkelaars van windparken en industriële bedrijven die willen elektrificeren en de toezeggingen aan het lid Kröger over afstemming elektriciteitsvraag en -aanbod.¹

Keuze voor 1 GW windenergie op zee met subsidie in 2026

Advies van het Planbureau van de Leefomgeving

Zoals aangekondigd in het Actieplan, heeft het PBL op aanvraag van het kabinet een advies uitgebracht over financiële waardes voor deze subsidietender, waaronder het maximum tenderbedrag.² Het advies van PBL is een regulier onderdeel van de SDE++-systematiek, die ook voor deze subsidietender wordt gevolgd. Het PBL adviseert om een maximum tenderbedrag van € 104/MWh te hanteren. Het PBL komt tot dit bedrag door o.a. de toegenomen kosten voor rente, arbeid en materialen, gestegen inflatie, en gedaalde en onzekere inkomsten uit de verkoop van elektriciteit. Ook weegt het PBL mee dat het tenderbedrag dient te zorgen voor voldoende stimulans voor geïnteresseerde marktpartijen om een bieding voor te bereiden. Een te laag maximum tenderbedrag kan leiden tot weinig concurrentie, omdat tenders in andere landen dan aantrekkelijker kunnen zijn en marktpartijen zich daarom op die projecten richten.

Door concurrentie van verschillende marktpartijen die een bieding voorbereiden en indienen is de verwachting dat het winnende tenderbedrag lager uitvalt dan het maximum tenderbedrag.³ Hierdoor kan de benodigde budgetreservering na openstelling van de subsidietender alsnog lager worden. De daadwerkelijke kasuitgaven tijdens de looptijd van de subsidie zijn afhankelijk van de ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen. Daarnaast verwacht het PBL dat de huidige relatief hoge subsidievereisten niet het hele komende decennium voort hoeven te duren, mits elektrificatie verder doorgang vindt. In dat geval zal dit zich vertalen in lagere subsidie uitgaven tijdens de looptijd van de subsidie. Het advies van PBL is onafhankelijk tot stand gekomen en is door PBL met de markt geconsulteerd. Het kabinet volgt, zoals gebruikelijk bij de SDE++, het advies van het PBL met daarin o.a. het geadviseerde maximum tenderbedrag van € 104/MWh. Het door PBL geadviseerde maximum tenderbedrag van € 104/MWh is een grote stap na de subsidievrije tenders in

¹ Kamerstuk 29 826, nr. 220. TZ202509-013. TZ202510-032.

² PBL-rapport: Maximum tender amount for the TOWOZ, 16 januari 2026.

³ Deze strategie wordt in tenders voor windenergie op zee in Ierland en het Verenigd Koninkrijk bewust ingezet. Een recent geslaagde tender in Ierland met een winnend tenderbedrag van ca. € 99/MWh had een maximum tenderbedrag van € 150/MWh.

Nederland van de afgelopen jaren, maar vertoont zoals hieronder toegelicht parallellen met de bedragen van tenders in het buitenland.⁴

Internationale context

De afgelopen periode zijn in het buitenland tenders voor windenergie op zee uitgesteld of mislukt.⁵ Dit is vergelijkbaar met de mislukte tender Nederwiek I-A in Nederland.⁶ Om de uitrol van windenergie op zee in deze uitdagende marktomstandigheden voort te zetten maken meerdere landen (weer) gebruik van financiële ondersteuning en prijszekerheidsmechanismes, zoals *Contract for Difference (CfD)*.⁷

De tenders in het buitenland kunnen niet een-op-een worden vergeleken met de Nederlandse tenders. Zo verschilt per land bijvoorbeeld het prijszekerheidsmechanisme, de mate waarin de ontwikkelaar verantwoordelijk is voor de benodigde vergunningen en onderzoeken, of de netbeheerder verantwoordelijk is voor de aanleg van het net op zee, de opbrengsten door de verwachte elektriciteitsprijzen en de ontwikkelkosten door o.a. de ligging van het windpark op zee.

Recent is in Ierland een 20-jarige CfD tender van 900 MW met indexatie gewonnen met een tenderbedrag van € 98,72/MWh.⁸ De tender had een maximum tenderbedrag van € 150/MWh. Net als in Nederland legt de netbeheerder in Ierland het net op zee aan, maar zijn de condities om het windpark op zee te ontwikkelen uitdagender en is de windparkontwikkelaar verantwoordelijk voor het aanvragen van de benodigde vergunningen en daarbij komende onderzoeken.

In Polen zijn eind 2025 de resultaten van een tender voor drie kavels met ruim 3,4 GW vermogen bekend gemaakt. Het gaat om een 25-jarige CfD met indexatie met drie winnende tenderbedragen tussen de € 113–117/MWh. De netbeheerder legt het net op zee aan, maar deze is nog in ontwikkeling.

Beschikbaar budget en geactualiseerde raming

Om windparken op zee in 2026 met subsidie te kunnen vergunnen is op de begroting van het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) een reservering getroffen van ca. € 2,5 mld. Hiervoor heeft het kabinet ca. € 0,9 mld. uit het Klimaatfonds vrijgemaakt d.m.v. ombuigingen. Aanvullend is deze reservering gedekt vanuit een kasschuif van ca. € 1,6 mld. uit de jaren 2043 en 2044 op de structurele middelen voor de SDE++. Op dit moment meer middelen ombuigen voor de groei van het aanbod van duurzame elektriciteit door het subsidiëren van windparken

⁴ Zo houdt het Verenigd Koninkrijk begin 2026 een tender met CfD van 20 jaar met een maximaal bedrag van 113 GBP/MWh. Hiervoor geldt een hogere rente en hogere kosten voor nog te verkrijgen vergunningen, maar ook hogere opbrengsten door de gunstige ligging. Denemarken heeft in 2026 een 2,8 GW tender met een 20-jarige CfD en een verplichtingenbudget van ca. € 7,4 mld. Noorwegen heeft een tender voor 1,5 GW drijvende windturbines (hogere ontwikkelkosten dan met *monopiles* zoals in Nederland wordt gebruikt) met een maximaal tenderbedrag van ca. € 99/MWh. Marktpartijen hebben zorgen geuit over het slagen van deze tender omdat het maximale tenderbedrag ongeveer gelijk is aan de productiekosten en de looptijd van de ondersteuning beperkt is tot 6,5 jaar (<https://www.tu.no/artikler/sorlige-nordsjo-ii-blir-trolig-skrinlagt/561643>).

⁵ Zo mislukten in augustus van 2025 de Duitse subsidievrije tender van 2,5 GW op de kavels N-10.1 & N-10.2 en in december 2024 in Denemarken de tender voor 3 GW windenergie op zee.

⁶ Kamerstuk 33 561, nr. 98.

⁷ CfD zijn tweerichtingscontract ter verrekening van verschillen. In NL wordt het instrument CfD momenteel ontwikkeld, zodat deze vanaf halverwege 2027 kan worden ingezet.

⁸ <https://www.gov.ie/en/department-of-climate-energy-and-the-environment/press-releases/minister-obrien-welcomes-successful-result-of-states-second-offshore-wind-auction/>.

op zee zou ten koste gaan van andere klimaat- en energiemaatregelen die ook van grote waarde zijn voor Nederland.

Op basis van het geadviseerde maximum tenderbedrag van € 104/MWh en de langjarige elektriciteitsprijs is een raming gemaakt van de verwachte kasuitgaven over de periode 2031–2045 en het benodigde openstellingsbudget voor deze tender. Het openstellingsbudget dat gelijk is aan het verplichtingenbudget is vastgesteld op € 3,98 mld. Dit is het *maximaal* uit te keren subsidiebedrag. Het openstellingsbudget is namelijk gebaseerd op de maximale verplichting, dus het bedrag dat de ontvanger op basis van de beschikking maximaal kan ontvangen. Hier is alleen sprake van bij een langjarige lage elektriciteitsprijs.

De totaal *verwachte* kasuitgaven bij dit openstellingsbudget zijn geraamd op ca. € 2,4 mld. De verwachte kasuitgaven zijn lager dan het openstellingsbudget, omdat bij hogere prijzen het uit te keren subsidiebedrag wordt gecorrigeerd voor inkomsten uit de markt voor het leveren van elektriciteit. De *verwachte* kasuitgaven gaan daarom niet uit van het maximaal uit te keren bedrag, maar van het bedrag waarvan verwacht wordt dat dit uitgekeerd wordt op basis van de meerjarige raming van de elektriciteitsprijzen. De *daadwerkelijke* kasuitgaven die gedurende de looptijd van de subsidie worden gedaan, zijn onderhevig aan de ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen. Dit is vergelijkbaar met de SDE++-systematiek.⁹

Het kader Beleidskeuzes Uitgelegd (cf. Comptabiliteitswet 3.1) is als bijlage opgenomen bij deze brief. In de eerste suppletoire begroting 2026 van het Ministerie van KGG (samenhangend met de Voorjaarsnota) zal een begrotingswijziging worden verwerkt, zodat het benodigde verplichtingenbudget van € 3,98 mld. in het jaar 2026 staat geraamd (in plaats van de periode 2031–2045).

Belang en afweging van doorgang windenergie op zee

Het kabinet zet zich vol in om de ontwikkeling van windenergie op zee in 2026 niet stil te laten vallen. Door het risicoverlagende en daarmee kostenverlagende effect draagt een tender met subsidie, als prijszekerheidsmechanisme, bij aan realisatie van windenergie op zee. Om in te schatten of de subsidiekosten voor windenergie op zee bij € 104/MWh doelmatig zijn, kan een vergelijking worden gemaakt met de subsidie-intensiteit van de SDE++. De subsidie-intensiteit komt dan uit op € 220/ton CO₂. Dit valt binnen de maximale subsidie-intensiteit die voor de SDE++ geldt van € 300/ton CO₂. Dit kan lager uitvallen naarmate het winnende tenderbedrag lager is. De uiteindelijke uitgaven tijdens de looptijd zijn vervolgens afhankelijk van de ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen. Ter illustratie is de gemiddelde subsidie-intensiteit van de aanvragen in de categorieën windenergie op land in de SDE++ 2025-ronde ca. € 163/ton CO₂. Daarbij moet in acht worden genomen dat de productiekosten van windenergie op zee t.o.v. windenergie op land hoger zijn vanwege de locatie. In deze vergelijking worden de investeringen in het net op zee buiten beschouwing gelaten want die zijn voor de huidige Routekaart windenergie op zee (hierna: Routekaart) al gedaan.

Het kabinet heeft overwogen om met het beschikbare budget twee tenders van 1 GW open te stellen. Dit zou echter betekenen dat het maximum tenderbedrag significant lager zou zijn dan het door PBL geadviseerde maximum tenderbedrag. Dit leidt tot een significant lagere slagingskans van de beide tenders en tot het risico dat de uitrol van

⁹ Kamerstuk 31 239, nr. 374.

windenergie op zee verder vertraagt, met daarbij horende maatschappelijke kosten voor TenneT die terechtkomen in de nettarieven en een lager aandeel hernieuwbare elektriciteit in ons energiesysteem.

Alles overwegende zijn de maatschappelijke baten van een 1 GW tender in 2026 hoger dan de maatschappelijke kosten ten opzichte van het laten stilvallen van windenergie op zee in 2026. Een tender van 1 GW in 2026 draagt bij aan meer energieonafhankelijkheid voor Nederland, behalen van de Nederlandse klimaatdoelstellingen en het voorkomen van additionele vertragskosten voor TenneT. Ook wordt er perspectief geboden op elektrificatie aan de industrie en vraagontwikkeling in andere sectoren, die bijdraagt aan toenemende opbrengsten voor windenergie op zee. Ook voor de toeleverketen is het van groot belang dat de uitrol niet stilvalt. Windenergie op zee biedt werkgelegenheid in verschillende sectoren (maakindustrie, innovatie, techniek en onderhoud) waarvan de baten doorwerken in heel de maatschappij. De ontwikkeling van windparken op zee draagt daardoor bij aan de economie.

Gevolgen van 1 i.p.v. 2 GW windenergie op zee in 2026

De keuze voor 1 GW heeft verschillende gevolgen voor het geplande uitroltempo, de kosten van het net op zee, de klimaatdoelstellingen, de energieonafhankelijkheid, de industrie en de toeleveringsketen.

Uitroltempo windenergie op zee

De Routekaart beschrijft de volgorde en data waarop de verschillende windparken gerealiseerd worden en omvat ca. 21 GW.¹⁰ Het Ontwikkelkader windenergie op zee (hierna: Ontwikkelkader) geeft TenneT opdracht om het bijbehorende net op zee te realiseren, inclusief opleverdata. Van de ca. 21 GW is momenteel ca. 4,7 GW gerealiseerd, ca. 1,5 GW in aanbouw en 4 GW windenergie op zee vergund. Door de verslechterde marktomstandigheden en het achterblijven van de verwachte stijging van de elektriciteitsvraag acht het kabinet het niet realistisch om de planning van de Routekaart aan te houden.¹¹ Hierdoor wijzigen de volgorde en data waarop windparken gerealiseerd moeten worden. Het kabinet richt zich op die maatregelen die in 2026 noodzakelijk zijn om stilstand te voorkomen en treft tegelijkertijd voorbereidingen voor meer structurele maatregelen voor de jaren daarna. Het is aan een nieuw kabinet om een geactualiseerde Routekaart op te stellen en de bijbehorende opdracht aan TenneT te actualiseren in het Ontwikkelkader. Het uitroltempo van de windparken uit de Routekaart hangt af van de keuzes die een nieuw kabinet maakt, met name het beschikbare budget voor de uitrol van windenergie op zee.

Kosten van het net op zee

TenneT heeft, als netbeheerder op zee, de opdracht gekregen om de benodigde nieuwe elektriciteitsinfrastructuur te realiseren («net op zee») zodat Nederland tijdig over voldoende duurzame energie kan beschikken. Door de ontstane vertragung in de uitrol van windenergie op zee ontstaan

¹⁰ Overprogrammering van windenergiegebied Doordewind II (2 GW) vult de Routekaart windenergie op zee aan naar ca. 23 GW. In mei 2025 heeft het kabinet besloten dat netbeheerder TenneT mag beginnen met het net op zee van Doordewind II. Aangezien TenneT geen verplichtingen is aangegaan voor de kavels Ten Noorden van de Waddeneilanden en Hollandse Kust West 8, is TenneT (inclusief deze overprogrammering van Doordewind II) voor ca. 21 GW aan verplichtingen aangegaan. Kamerstuk 33 561, nr. 53 en Kamerstuk 33 561, nr. 85.

¹¹ Zoals eerder aan de Kamer toegelicht, Kamerstuk 33 561, nr. 91.

vertragingskosten bij TenneT.¹² Bij verdere vertraging van de planning van de Routekaart lopen deze vertragingskosten op. Extra kosten door vertraging zullen door TenneT, na toetsing door de Autoriteit Consument en Markt (ACM), op langere termijn worden doorberekend in de nettarieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Dit is zeer onwenselijk en het kabinet wil zich inspannen om deze kosten zo veel als mogelijk te beperken.

Klimaatdoelstellingen en energieonafhankelijkheid

Volgens de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) valt door de ontstane vertraging tot nu toe in de uitrol van windenergie op zee de bijdrage van duurzame elektriciteit aan de elektriciteitsvoorziening lager uit.¹³ Door verdere vertraging in de uitrol van windenergie op zee wordt het voor Nederland naar verwachting nog lastiger om aan de wettelijke verplichtingen en de internationale afspraken voor ons klimaatbeleid te voldoen. De daadwerkelijke impact hangt o.a. af van de actualisatie van de Routekaart door een nieuw kabinet. Ook blijft Nederland zonder groot-schalige uitrol van windenergie op zee langer afhankelijk van energie uit het buitenland.

Industrie

Zoals toegelicht in het Actieplan, is het voor het versterken van de businesscase van windenergie op zee en om deze ook voor de lange termijn doelmatig te borgen, noodzakelijk om de groei van de vraag naar duurzame elektriciteit te versnellen. Voor de industrie is voorspelbaarheid daarbij belangrijk; bedrijven moeten kunnen vertrouwen op het moment waarop duurzame elektronen beschikbaar komen tegen een concurrerende prijs, zodat elektrificatieprojecten kunnen starten zodra congestie in een gebied afneemt. Om deze voorspelbaarheid te bieden en richting 2040 voldoende duurzame elektriciteit te garanderen, is een consistente en gefaseerde uitrol van windenergie op zee nodig op basis van het verwachte eindbeeld van de toekomstige elektriciteitsvraag en niet uitsluitend op de vraag op het moment van plannen. De komende maanden werkt het kabinet het uitroltempo verder uit en legt dit vast in de actualisatie van het Nationaal Plan Energiesysteem en de actualisatie van de Routekaart. Dit creëert zekerheid voor bedrijven en draagt bij aan een robuuster investeringsklimaat. Tegelijkertijd zal het kabinet in het eerste kwartaal de Kamer informeren over de openstelling van de SDE++ in 2026, welke bedrijven in staat stelt om te elektrificeren en te verduurzamen.

Daarnaast onderzoekt het kabinet hoe de projectontwikkeling voor de verduurzaming van de industrie beter kan worden gefaciliteerd in samenhang met de opschaling van het aanbod van duurzame energie.¹⁴ Zo kijkt het kabinet bijvoorbeeld naar verschillende oplossingsrichtingen voor de stijgende nettarieven en het geconstateerde concurrentienadeel voor de industrie.¹⁵

Toeleveringsketen

Korte termijn wijzigingen in de uitrol van windenergie op zee brengen grote onzekerheid met zich mee voor de partijen in de toeleveringsketen.

¹² In een vertrouwelijke bijlage bij het Actieplan windenergie op zee is een inschatting gegeven van kosten voor TenneT die gepaard gaan met vertraging van de uitrol van windenergie op zee.

¹³ Planbureau voor de Leefomgeving, Klimaat- en Energieverkenning 2025

¹⁴ Kamerstuk 33 561, nr. 91; Kamerstuk 29 826, nr. 265.

¹⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 1372.

Continuïteit en voorspelbaarheid in de uitrol van windparken op zee verhoogt de efficiëntie bij bedrijven en verlaagt daarmee de kosten van deze transitie. Nederland heeft wereldwijd een sterke reputatie met Nederlandse bedrijven die actief zijn in de bouw en het onderhoud van windparken op zee. Er ontstaan gaten in de orderportefeuilles van deze bedrijven doordat de tender Nederwiek I-A in 2025 geen biedingen heeft opgeleverd. Een tender van minimaal 1 GW in 2026 is dan ook essentieel om de bestaande capaciteit te behouden.

Vormgeving tender 1 GW met subsidie in 2026

In dit deel van de brief wordt de vormgeving van de subsidietender toegelicht, waaronder de kavelkeuze en diverse aspecten van de procedure met subsidie.

Kavelkeuze

Het kabinet heeft besloten om in plaats van het windenergiegebied Nederwiek (net op zee projecten Nederwiek I, II of III) de kavel IJmuiden Ver Gamma-A van 1 GW met subsidie te vergunnen. De opgewekte elektriciteit van het windpark in IJmuiden Ver kavel Gamma wordt getransporteerd naar de Maasvlakte. Het kabinet heeft hiervoor gekozen, omdat voor dit kavel het kavelbesluit al is genomen en de vergunningen voor het net op zee al zijn verleend. Uit nieuwe inzichten van TenneT blijkt dat de risico's voor tijdige inpassing van de elektriciteit van het windpark op het net op land bij IJmuiden Ver Gamma kleiner zijn dan bij Nederwiek I-A. TenneT heeft bevestigd dat het windpark op zee op tijd op het net op land kan worden aangesloten.

TenneT zal de verbinding voor de kavel IJmuiden Ver Gamma-A realiseren conform de opleverdata in het Ontwikkelkader. De opleverdata in de huidige versie van het Ontwikkelkader zijn nog gebaseerd op de aanname dat IJmuiden Ver Gamma-A in 2025 zou worden vergund. Aangezien dit met een jaar is vertraagd, zullen deze data nog wijzigen. Uiterlijk bij publicatie van de definitieve regeling zal het kabinet deze data in het Ontwikkelkader actualiseren.

De Kamer ontvangt als bijlage van deze brief al wel een geactualiseerd Ontwikkelkader waarin de aangepaste opleverdata voor kavel IJmuiden Ver Beta zijn opgenomen. Dit is n.a.v. het besluit dat het kabinet deze zomer heeft genomen om de vergunning van het windpark in kavel IJmuiden Ver Beta te wijzigen.¹⁶

Procedure

Procedurekeuze

Op grond van de Wet windenergie op zee kunnen windparken op zee worden vergund met een procedure met subsidie, een procedure van vergelijkende toets (met financieel bod) of de procedure van een veiling. Zoals eerder toegelicht, heeft het kabinet besloten om 1 GW te vergunnen met subsidie.

Het kabinet acht het onwaarschijnlijk dat er in de huidige marktomstandigheden subsidievrije biedingen komen.¹⁷ Tegelijkertijd is het wenselijk om de optie van subsidievrije biedingen open te laten, indien de marktom-

¹⁶ Kamerstuk 33 561, nr. 90.

¹⁷ Gelet op de uitslag van de tender van Nederwiek I-A waarvoor in oktober 2025 geen aanvragen zijn ontvangen; zie Kamerstuk 33 561, nr. 98.

standigheden positief veranderen tussen het publiceren van de ontwerp-regeling en het sluiten van de tender. Het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie (hierna: Besluit SDEK) biedt geen mogelijkheid tot een subsidievrij bod. Daarom wordt de procedure met subsidie gecombineerd met de procedure van een veiling. De procedure met subsidie en de procedure van een veiling kunnen parallel toegepast worden in één ministeriële regeling per kavel.¹⁸ Aanvragers moeten wel kiezen op basis van welke procedure zij een bieding indienen.

Er gelden algemene bepalingen en pre-kwalificatiecriteria die van toepassing zijn op elke aanvraag (met of zonder subsidie). Wanneer een aanvraag aan de pre-kwalificatiecriteria voldoet, wordt de aanvraag gerangschikt. Aanvragen in de procedure van een veiling worden hoger gerangschikt dan aanvragen in de procedure met subsidie. In de procedure van een veiling wordt de aanvraag met het hoogste bod het hoogst gerangschikt. In de procedure met subsidie wordt de aanvraag met het laagste tenderbedrag (de laagste subsidie-intensiteit) het hoogst gerangschikt. De aanvraag die het hoogst is gerangschikt verkrijgt de vergunning en in geval van de subsidieprocedure, de subsidie. De procedure met subsidie en van een veiling zijn in de toelichting van de ontwerp-regeling nader beschreven.

Met een subsidietender wordt vooruitgelopen op de invoering van de *Contract for Difference* vanaf halverwege 2027.¹⁹ In het voorjaar van 2026 zal het kabinet de Kamer informeren over de voortgang van de ontwikkeling van een *Contract for Difference* als prijszekerheidsmechanisme voor windenergie op zee, zon-PV en windenergie op land. Hierin komen o.a. de voorgenomen ontwerpkeuzes aan bod.

Inpasbaarheid van windenergie op zee

Zoals toegelicht in het Actieplan, bekijkt het kabinet voor toekomstige tenderrondes op welke wijze – passend binnen de businesscase – oplossingen kunnen worden gestimuleerd voor maatschappelijke doelen om bij te dragen aan verdere doorgroei van windenergie op zee, zoals ecologie, systeemintegratie en visserij. De vergelijkende toets heeft geleid tot oplossingsgerichte en innovatieve biedingen. Zo worden bij de realisatie van de windparken in Hollandse Kust (west) flinke stappen gezet. Ook de vergunningverlening van IJmuiden Ver kavel Alpha en Beta heeft geleid tot oplossingsgerichte maatregelen. In de procedure met subsidie is het stimuleren van innovatie d.m.v. kwalitatieve rangschikingscriteria niet mogelijk, maar het borgen van deze maatschappelijke doelen blijft minstens zo belangrijk. De realisatie van ca. 21 GW conform de Routekaart is alleen mogelijk mits dit inpasbaar is binnen de ecologische draagkracht van de Noordzee en binnen het energiesysteem.²⁰ De afgelopen tenderrondes met een vergelijkende toets hebben geleid tot kennis, zoals ecologie, waardoor deze kennis ook (deels) randvoorwaardelijk kan worden opgenomen in voorschriften in het kavelbesluit of de vergunning. Dit is in lijn met de regels voor niet-prijscriteria uit de Europese *Net Zero Industry Act* (NZIA). Voor zover technieken bewezen en uitvoerbaar zijn schrijft het kabinet daarom ecologische voorschriften voor in het kavelbesluit. Daarbij wordt kennis die is opgedaan bij de realisatie en exploitatie van eerdere windparken op zee meegenomen. Verder blijft het kabinet vol inzetten op de aanpak en mitigatie van de gevolgen van

¹⁸ Kamerstuk 35 092, nr. 3, memorie van toelichting. De parallelle toepassing van de procedure met subsidie en die van een veiling in één ministeriële regeling per kavel is conform artikel 14a, tweede lid, van de Wet windenergie op zee afgestemd met de Minister van Financiën.

¹⁹ Kamerstuk 33 561, nr. 91.

²⁰ Kamerstuk 33 561, nr. 53.

netcongestie en de inpassing van de windenergie op zee in het energiesysteem.²¹ Ook wordt er op dit moment onderzoek gedaan naar de risico's voor de nationale veiligheid bij windparken op zee. Dit onderzoek gaat specifiek over het gebruik van onderdelen uit derde landen met offensieve (cyber)programma's die doorlopend offensieve inlichtingenactiviteiten uitvoeren. Dit onderzoek is op dit moment nog niet volledig afgerond. Indien maatregelen noodzakelijk worden geacht, worden deze opgenomen als pre-kwalificatie in de definitieve tenderregeling.

Staatssteungoedkeuring

De subsidie is onder voorbehoud van goedkeuring van de Europese Commissie. Momenteel wordt het pre-notificatie traject bij de Europese Commissie doorlopen om deze goedkeuring te krijgen. Na de afronding van de internetconsultatie (zie hierna) en verwerking van eventuele aanpassingen, is voorzien om de formele notificatie bij de Europese Commissie in te dienen. Staatssteungoedkeuring wordt enkele maanden daarna verwacht.

Internetconsultatie en vervolg

De ontwerpregeling van IJmuiden Ver Gamma-A wordt openbaar met het versturen van deze brief aan de Kamer. Er wordt dan gestart met een internetconsultatie waarmee windparkontwikkelaars de informatie kunnen inzien om een aanvraag voor te bereiden. De internetconsultatie zal zes weken openstaan. In die periode heeft eenieder gelegenheid te reageren. Ontvangen reacties worden, waar nodig, verwerkt en kunnen aanleiding zijn voor een nader gesprek. De reacties op de internetconsultaties worden verwerkt in de definitieve regeling. De tender zal vervolgens in september 2026 naar verwachting worden opgesteld.

Mogelijk invoedingstarief voor producenten

De ACM heeft het voornemen om een producententarief in te voeren, waarbij niet alleen de afnemer, maar ook de producent betaalt voor het elektriciteitsnet. Het PBL heeft de door de ACM voorgestelde invoering van een invoedingstarief voor elektriciteitsproducenten niet expliciet meegenomen in het maximum tenderbedrag. Reden hiervoor is dat op dit moment nog niet duidelijk is of dit invoedingstarief er komt en hoe het zal worden vormgegeven. Ongeacht of en hoe het invoedingstarief zal worden ingevoerd, levert de onzekerheid hieromtrent op dit moment een risico op met gevolgen voor de businesscase van windparken op zee. Dit leidt tot kostenverhogingen, die windparkontwikkelaars niet goed kunnen inschatten of beperken en daarmee ook tot risico's voor de slagingskans van de tender. Het kabinet heeft deze risico's bij de ACM onder de aandacht gebracht.

Toezeggingen en moties: afstemming elektriciteitsvraag en -aanbod

Tot slot, gaat het kabinet in deze brief in op een aantal toezeggingen en moties. Ter invulling van twee toezeggingen²², heeft het kabinet het initiatief genomen voor een gesprek met industriële afnemers en de windenergiesector. Op 30 oktober 2025 heeft de stuurgroep «Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NPVI)» plaatsgevonden. Hierbij waren vertegenwoordigers vanuit de windenergiesector en industrie aanwezig, waaronder NedZero, VNO-NCW en VEMW. In de stuurgroep is

²¹ Kamerstuk 29 023, nr. 597.

²² TZ202509-013. TZ202510-032.

gereflekteerd op verschillende factoren waardoor aanbod van windenergie op zee en elektriciteitsvraag vanuit de industrie op dit moment onvoldoende bij elkaar komen. De elektriciteitsprijs wordt op dit moment te laag ervaren om een windpark op zee te kunnen bouwen en exploiteren, maar voor de industrie te hoog ervaren om te kunnen elektrificeren. Het Actieplan bevat goede elementen om deze problematiek op te lossen, zoals de maatregelen voor aanbod waaronder *Contracts for Difference* en vraag waaronder de verlenging van de IKC-ETS regeling en een Power Purchase Agreement (PPA) – garantiefonds. Invest-NL, in samenwerking met het kabinet, is inmiddels gestart met de ontwikkeling van dit garantiefonds, waarvoor het kabinet zoals aangekondigd in het Actieplan € 1 mln. beschikbaar heeft gesteld. Hiermee geeft het kabinet ook invulling aan de motie van het lid Thijssen.²³ In de stuurgroep NPVI is verder afgesproken om de knelpunten rondom PPA's in de ontwikkeling van dit fonds verder te verkennen, met name het verschil in gewenste doorlooptijd van de PPA. Ook heeft de industrie aangeboden om gericht te onderzoeken hoe zij door flexibeler gebruik van het net bij kan dragen aan het verminderen van netcongestie.

Tot slot

Indien de uitrol van windenergie op zee stopt, dan stopt een belangrijk deel van de energietransitie. Het kabinet heeft oog voor deze lastige situatie en blijft stappen zetten voor een continue en realistische uitrol van windenergie op zee. Te beginnen met de publicatie van de ontwerpregeling van de subsidietender van 1 GW voor IJmuiden Ver Gamma-A. Het kabinet voorziet de definitieve tender in september open te stellen. Zo borgen we onze energieonafhankelijkheid en verduurzamen we de energievoorziening en industrie in Nederland.

Het kabinet zal blijven optrekken met alle partijen uit de sector om gezamenlijk windparken op zee te blijven realiseren.

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

²³ Kamerstuk 29 826, nr. 220.

Onderdeel	Toelichting
Doelen	Windenergie op zee levert een grote maatschappelijke bijdrage. Zo draagt het bij aan energieonafhankelijkheid, Nederlandse economie, verduurzaming van Nederland en de toeleveringsketen. Met de Routekaart van ca. 21 GW windenergie op zee rond 2030 is een uitrolpad geschetst voor de ontwikkeling van windenergie op zee dat zo bij moet dragen aan de investeringsbeslissingen in windenergie op zee en de verduurzaming van de industrie. Ook volgt uit het Windenergie Infrastructuurplan Noordzee dat er een robuuste 30 GW in 2040 geldt als ondergrens voor windenergie op zee die nodig is om de verduurzamingsplannen van Nederland en de industrie mogelijk te maken. De uitrol van windenergie op zee volgens het voorziene pad uit de Routekaart windenergie op zee staat laatste jaren echter onder druk als gevolg van sterk gestegen ontwikkelkosten en gedaalde en onzekere opbrengsten voor windparkontwikkelaars. Dit leidt tot een direct gevolg voor het behalen van klimaatdoelstellingen, energieonafhankelijkheid, zet een rem op de economie, vertraagt of leidt tot afstel van verduurzaming van de industrie, en heeft nadelige gevolgen voor de toeleveringsketen.
Beleidsinstrumenten	Het instrument is de vergunningverlening van windenergie op zee met de procedure van subsidie. Dit betekent dat een winnende aanvraag in de tender een vergunning verkrijgt op grond van de Wet windenergie op zee en een subsidiebeschikking op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie waarmee de SDE++-systematiek wordt gevolgd. De subsidie voor windenergie op zee werkt volgens dezelfde systematiek als de SDE++-regeling, waarmee de Minister van Klimaat en Groene Groei bedrijven ondersteunt die duurzame energie opwekken of technieken toepassen die CO₂-uitstoot verminderen. De Minister vergoedt daarbij het onrendabele deel van een project: het verschil tussen de kosten van de duurzame techniek en de opbrengsten uit de markt. Als de marktprijs lager is dan het tenderbedrag van de aanvraag wordt subsidie uitgekeerd. Bij hogere elektriciteitsprijzen daalt de hoeveelheid kasuitgaven. De uitbetaling gebeurt op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde productie. Hierdoor zorgt deze systematiek ervoor dat bedrijven ondersteuning ontvangen voor het financieel haalbaar maken van duurzame projecten financieel op een zo kosteneffectief mogelijke manier. Een dergelijke vorm van ondersteuning kan nog ingezet worden tot halverwege 2027. Vanaf juli 2027 vereist de Europese Commissie dat prijszekerheidsondersteuning voor projecten voor hernieuwbare elektriciteit enkel in de vorm van <i>Contract for Difference</i>. Dit is verplicht vanuit Europese regelgeving en een al veel toegepast instrument in het buitenland. CfD wordt momenteel nog uitgewerkt in de nationale wetgeving. CfD biedt de mogelijkheid voor ook terugvloeiende gelden naar de Staat als de elektriciteitsprijs boven de <i>strike price</i> ligt, het niveau waarop een ontwikkelaar een rendabele businesscase heeft.
Financiële gevolgen voor het Rijk	Op basis van het maximum tenderbedrag van € 104/MWh zijn de verwachte kasuitgaven geraamd op ca. € 2,4 mld. (over de periode 2031–2045) en een verplichtingenbudget/subsidieplafond van € 3,98 mld. De reservering en de raming vallen lager uit als het winnende tenderbedrag lager is het maximum tenderbedrag. De daadwerkelijke uitgaven zijn afhankelijk van de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs tijdens de subsidiabele periode van 15 jaar vanaf inbedrijfname van het windpark op zee.

Onderdeel	Toelichting
Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Door zoveel als mogelijk continuïteit te bieden in de uitrol van windenergie op zee worden de verdragingskosten van TenneT, die landen in de nettarieven, zoveel als mogelijk beperkt.
Nagestreefde doeltreffendheid	De sterk gestegen ontwikkelkosten en gedaalde en onzekere opbrengsten voor windparkontwikkelaars hebben ertoe geleid dat een onrendabele top is ontstaan die snel groter is geworden. Daarvoor wordt subsidie ter beschikking gesteld op basis van de daadwerkelijke productie. De subsidie wordt achteraf uitgekeerd op basis van de jaargemiddelde elektriciteitsprijs.
Nagestreefde doelmatigheid	De subsidie dekt alleen de onrendabele top af, het verschil tussen de marktprijs voor energie en de kostprijs voor de opwek door het windpark. Daarnaast wordt een basiselectriciteitsprijs gehanteerd. Wanneer de elektriciteitsprijs onder de basiselectriciteitsprijs valt, wordt geen extra subsidie uitgekeerd. Met het maximum tenderbedrag van € 104/MWh komt de subsidie-intensiteit voor deze tender uit op € 220/ton CO₂. Dit valt binnen de maximale subsidie-intensiteit die voor de SDE++ geldt van € 300/ton CO₂. Dit kan lager uitvallen naarmate het winnende tenderbedrag lager is. De uiteindelijke uitgaven tijdens de looptijd zijn vervolgens afhankelijk van de ontwikkeling van de elektriciteitsprijzen. Ter illustratie is de gemiddelde subsidie-intensiteit van de aanvragen in de categorieën windenergie op land in de SDE++ 2025-ronde gemiddeld ca. € 163/ton CO₂. Daarbij moet in acht worden genomen dat de productiekosten van windenergie op zee t.o.v. windenergie op land hoger zijn vanwege de locatie. De toepassing van een prijszekerheidsmechanisme is in lijn met mondiale ontwikkelingen. Hoewel de tenders in het buitenland niet een-op-een kunnen worden vergeleken met de Nederlandse tenders, geven deze tenders een goede indicatie van de uitdagende marktomstandigheden die op dit moment wereldwijd gelden voor windenergie op zee.
Evaluatie	Met het starten van de internetconsultatie van de ontwerpregeling kan eenieder reageren op de regeling. Dit biedt gelegenheid de ontwerpregeling aan te passen naar definitieve regeling. Ook biedt de consultatie een graadmeter voor de bereidwilligheid en de kans van slagen van de tender. Nadat de tender is gesloten zullen de resultaten en het succes van de tender worden geëvalueerd om daar voor opvolgende tenders van te leren qua budgetreservering en tenderontwerp. Deze lessen worden ook zoveel als mogelijk meegenomen in de uitwerking van de <i>Contract for Difference</i> die vanaf halverwege 2027 toegepast moet worden.