

Vergaderjaar 2024–2025

33 561

Structuurvisie Windenergie op Zee (SV WoZ)

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 augustus 2025

Recent heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over de uitdagende marktomstandigheden voor aankomende windenergie op zee projecten.¹ Ook bij de realisatie van reeds vergunde windparken op zee ziet het kabinet dat er uitdagingen in de realisatie zijn. Via deze brief informeert het kabinet de Kamer over de vergunningswijziging van het windpark in kavel IJmuiden Ver Beta (2 GW). Deze vergunning is in juni 2024 verleend aan Zeevonk, een consortium van Vattenfall en Copenhagen Infrastructure Partners (CIP).² Zo'n vergunningswijziging is niet gebruikelijk, maar acht het kabinet nodig om de energiedoelstellingen te behalen en de financiële gevolgen voor zowel het Rijk als TenneT zoveel mogelijk te beperken. U bent hier eerder per brief vertrouwelijk over geïnformeerd, omdat deze informatie op dat moment nog bedrijfsgevoelig was.

Aanleiding: vertraging Delta Rhine Corridor

Zeevonk zou op grond van de vergunning die is opgesteld op basis van hun bieding in de tender oorspronkelijk een 2 GW windpark op zee bouwen in combinatie met een 1 GW elektrolyser op de Maasvlakte om groene waterstof te produceren. Dit project zou oorspronkelijk eind 2029 worden gerealiseerd. Daarnaast zou Zeevonk een grote bijdrage leveren aan opschaling van zonne-energie op zee door een zonnepark met een capaciteit van 50 MWp aan te leggen in het windpark. Tot slot zou Zeevonk gedurende de gehele vergunningsduur van 40 jaar jaarlijks € 20 miljoen aan het Rijk betalen (in totaal € 800 miljoen).

Zeevonk heeft aangegeven dat het niet langer financieel en economisch haalbaar is om het project conform de huidige vergunning te realiseren vanwege de latere oplevering van de Delta Rhine Corridor (DRC). De ambitie voor ingebruikname van de DRC stond oorspronkelijk gepland

¹ Kamerstuk 33 561, nr. 84.

² Kamerstuk 33 561, nr. 65.

eind 2028.³ Via de DRC kan groene waterstof die op de Maasvlakte wordt geproduceerd worden getransporteerd naar klanten in Nederland, België en Duitsland. Nadat de vergunning aan Zeevonk is verleend, heeft het kabinet bekend gemaakt dat de realisatie van de DRC is uitgesteld naar 2032.⁴ Deze vertraging beperkt de afzetmarkt van groene waterstof tot afnemers op de Maasvlakte, waardoor Zeevonk een groot deel van de verwachte opbrengsten misloopt. Door uitdagingen bij de elektrificatie van onder andere onze energie-intensieve industrie⁵ kan Zeevonk naar alle waarschijnlijkheid deze periode niet overbruggen met het verkopen van de elektriciteit. Daarom is een vertraging van de realisatie van de elektrolyser niet voldoende om het project in de huidige vorm te realiseren en zijn verdergaande wijzigingen in de vergunning nodig.

Voorgenomen vergunningswijzigingen

Om het project aan deze nieuwe omstandigheden aan te passen heeft het kabinet na een zorgvuldige belangenafweging besloten om de vergunning, naast kleinere technische wijzigingen, fundamenteel aan te passen op de volgende punten:

1. **Gefaseerde realisatie:** Zeevonk zal het project in twee fases bouwen. De eerste 1 GW zal conform de huidige planning in 2029 worden gerealiseerd. De tweede 1 GW zal in 2032 worden gerealiseerd, zodat de oplevering van het windpark ongeveer tegelijkertijd is met de realisatie van de DRC.
Deze gefaseerde realisatie zorgt ervoor dat het windpark nog voor de helft mee zal tellen bij het behalen van het klimaatdoel van 2030. TenneT heeft eerder in opdracht van het kabinet contracten afgesloten voor de aanleg van het net op zee voor de routekaart 21 GW windenergie op zee.⁶ De fasering heeft daardoor aanzienlijke financiële gevolgen voor TenneT, omdat de huidige contracten met leveranciers van het net op zee niet voorzien in deze gedeeltelijke vertraging en er daarom nieuwe afspraken moeten worden gemaakt. Een inschatting van de financiële gevolgen voor TenneT die voortvloeien uit de gewijzigde vergunning en de daaruit volgende planning en (interface) afstemming is meegewogen bij de besluitvorming. Deze extra kosten zullen bij positieve toetsing door de ACM op efficiënte kosten worden verrekend in de nettarieven, aangezien deze volgen uit opdracht van de rijksoverheid.
2. **Systeemintegratie maatregelen:** De minimaal verplichte capaciteit van de systeemintegratiemaatregelen, zoals elektrolyzers, zal worden verlaagd naar tenminste 500 MW. Ook zullen deze maatregelen pas begin 2033 worden gerealiseerd zodra de DRC beschikbaar is, zodat groene waterstof ook in de rest van Nederland en eventueel omringende landen kan worden verkocht.
3. **Verlaging en temporisering financieel bod:** het totaalbedrag dat Zeevonk moet betalen, wordt verlaagd naar € 400 miljoen. Zeevonk betaalt daarbij de eerste twee jaar (2024–2025) het oorspronkelijke bod van € 20 miljoen per jaar, vervolgens een aantal jaren niets, en vanaf ingebruikname van het windpark zal Zeevonk stapsgewijs steeds meer betalen. De laatste vergunningsjaren zal Zeevonk het meeste betalen. In de Ontwerpbegroting 2026 wordt de netto derving van ontvangsten (totaal € 400 mln) budgettair verwerkt.
4. **Zon op zee:** de verplichting voor het realiseren van het zonnepark op zee zal worden aangepast tot een project met een innovatief karakter. Dit betekent dat Zeevonk uiterlijk in 2028 een 6 MWp zonnepark op

³ Kamerstuk 29 826, nr. 198.

⁴ Kamerstuk 29 826, nr. 212.

⁵ Kamerstuk 29 826, nr. 234.

⁶ Kamerstuk 33 561, nr. 53.

zee zal realiseren. Dit is eerder dan oorspronkelijk in de vergunning stond. Daarnaast zal Zeevonk het zonnepark op zee opschalen naar een capaciteit van 50 MWp indien dit financieel en technisch haalbaar is, aangezien deze innovatieve technologie zich nog niet op grote schaal heeft bewezen.

5. Nettarieven: het kabinet erkent dat bepaalde systeemintegratiemaatregelen, waaronder elektrolyzers, een rol kunnen spelen in het verlichten van de netcongestie en dat zij nu te maken hebben met relatief hoge kosten voor de netaansluiting. Daarom zal het kabinet in gesprek met de ACM blijven benadrukken dat de nettarieven voor dergelijke systemen passend zullen zijn bij de rol die zij spelen in het energiesysteem, waarbij ook de rol van de ACM als onafhankelijke toezichthouder wordt erkend.

Zeevonk behoudt één vergunning voor het gehele project. Om ervoor te zorgen dat Zeevonk twee losse investeringsbeslissingen kan nemen, heeft het kabinet met Zeevonk een bevoegdhedenovereenkomst afgesloten om de handhaving ten aanzien van deze twee projecten te regelen.

Deze wijzigingen komen voort uit uitvoerige gesprekken met Zeevonk. Bij deze wijzigingen heeft het kabinet de balans gezocht tussen de financiële gevolgen voor de Rijksbegroting en TenneT, de beleidsdoelstellingen en de realisatie van dit project. Een voorwaarde van het kabinet was dat enkel vergunningswijzigingen zouden worden doorgevoerd waarmee tegemoet werd gekomen aan de substantiële negatieve impact van de vertraging van de DRC en niet om andere mogelijke tegenvallers of bedrijfsrisico's te compenseren. Het kabinet heeft daarom KPMG gevraagd om op basis van de financiële modellen van Zeevonk te onderzoeken of deze vergunningswijzigingen financieel te rechtvaardigen zijn gelet op de financiële en economische gevolgen die voor Zeevonk zijn ontstaan door de vertraging van de DRC. De uitkomst van dit onderzoek is bijgevoegd bij deze brief, waarbij bedrijfsvertrouwelijke informatie onleesbaar is gemaakt. KPMG concludeert onder andere dat het redelijk is om Zeevonk te compenseren voor de gevolgen van de DRC-vertraging en dat er, gebaseerd op een analyse van het projectrendement, met de voorgestelde vergunningswijzigingen geen sprake lijkt van overcompensatie. Daarmee acht het kabinet de vergunningswijzigingen te rechtvaardigen.

Indien deze wijzigingen niet waren doorgevoerd, was Zeevonk naar alle waarschijnlijkheid niet langer in staat het windpark te realiseren. Dit zou hoogstwaarschijnlijk leiden tot een verzoek tot het intrekken van de vergunning, waarna het windpark opnieuw zou moeten worden vergund. Dit scenario leidt tot meer vertraging in de realisatie en het mislopen van vrijwel het volledige financiële bod van Zeevonk (€ 780 miljoen, de eerste betaling is reeds ontvangen). Gelet op de uitdagende marktomstandigheden voor windenergie op zee, verwacht het kabinet bovendien op dit moment weinig animo vanuit andere windparkontwikkelaars om dit windpark te bouwen. De financiële gevolgen voor de Rijksbegroting en TenneT, en de impact op de klimaat- en energiedoelen zullen dus in dit scenario naar alle waarschijnlijkheid groter zijn. Daarom is het kabinet ervan overtuigd dat het de beste oplossing is om het project in aangepaste vorm door te laten gaan.

Juridische duiding

De (schaarse) vergunning voor het bouwen van een windpark op zee wordt na het doorlopen van een zorgvuldige tenderprocedure aan een partij verstrekt. Dit gebeurt op basis van het wettelijk kader volgend uit de Wet windenergie op zee en niet het aanbestedingsrecht. In dit geval is het

windpark vergund via de procedure van een vergelijkende toets met financieel bod, waarbij naast Zeevonk nog één andere partij een aanvraag heeft ingediend. Aan Zeevonk zijn de meeste punten toegekend, onder andere vanwege de inzet op systeemintegratie. Zoals hiervoor toegelicht, bleek na vergunningverlening dat de DRC zou vertragen. Dit was voor Zeevonk aanleiding om in bezwaar te gaan tegen de vergunningverlening onder de huidige voorwaarden met het verzoek om de vergunning te wijzigen.

Bij de besluitvorming over wijziging van de vergunning heeft het kabinet meerdere belangen moeten afwegen. Zo acht het kabinet het van belang om de energiedoelstellingen voor 2030 te halen en wilde het kabinet alleen afspraken maken met voldoende zicht op realisatie van het windpark. Anderzijds heeft het kabinet ook realistisch moeten wegen wat de haalbaarheid van de businesscase van Zeevonk is onder de gewijzigde omstandigheden. Tevens is gesproken over de verschillende scenario's (fasen, uitstellen, opnieuw vergunnen) en de impact daarvan op de kosten van TenneT. Ook heeft het kabinet laten beoordelen of de andere aanbieder voor deze kavel onder deze omstandigheden ook in stand zou kunnen blijven, wat waarschijnlijk niet het geval zou zijn.

Normaliter kan een vergunning worden gewijzigd op basis van de beleidsregel voor het wijzigen van de vergunning, waarbij de voorwaarde voor wijziging is dat het puntentotaal van de aanvraag niet wijzigt. Hier kan in bijzondere gevallen van worden afgeweken op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Alle belangen afwegend is het kabinet tot de conclusie gekomen dat – door de inzet op deze specifieke kavel op zowel een windpark als een elektrolyser en daarmee de afhankelijkheid van de DRC voor alle aanbiedingen – wijziging van de vergunning te rechtvaardigen valt. Dit neemt niet weg dat derden bezwaar en beroep in kunnen dienen tegen het wijzigingsbesluit.

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