

Vergaderjaar 2022–2023

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

35 216

Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet milieubeheer voor de invoering van een minimum CO₂-prijs bij elektriciteitsopwekking (Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking)

W¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2022

De voortdurende en onacceptabele Russische militaire agressie in Oekraïne duurt inmiddels al bijna tien maanden en leidt tot enorm veel leed. Dagelijks zijn er veel doden en gewonden te betreuren en de schade in Oekraïne wordt steeds groter. Om de oorlogscapaciteit van Rusland technisch en financieel in te perken, heeft de EU sanctiepakketten aangenomen met onder meer een importverbod op Russische steenkolen en op Russische ruwe olie en aardolieproducten. Ook is inmiddels een in G7-verband ontwikkelde *price cap* van kracht op het transport van Russische olie naar derde landen. De EU-inzet is er verder op gericht om de afhankelijkheid van Russisch gas zo snel mogelijk af te bouwen. Dit is voor de ene EU-lidstaat makkelijker dan de andere; het kabinet heeft eerder aangegeven dat Nederland eind dit jaar onafhankelijk wil zijn van Russisch gas.

De oorlog in Oekraïne heeft ook gevolgen voor Nederland. Voor de oorlog waren de prijzen van energie al ongekend hoog; inmiddels heeft Nederland al meer dan een jaar met hoge gasprijzen te maken. Hoewel prijzen in oktober-november aanzienlijk lager lagen dan in augustus, is het niveau nog altijd fors hoger dan voor de oorlog in Oekraïne en voor de economische ervaring aan het einde van de coronapandemie. De verwachting is dat de energieprijzen de komende jaren relatief hoog blijven liggen. De noodzaak om minder energie te gebruiken en onze import te diversificeren blijft dan ook onverminderd groot.

Recent is de Tweede Kamer al geïnformeerd over de stand van zaken op de oliemarkt (Kamerstuk II 36 045, nr. 119). In deze Kamerbrief geven wij een stand van zaken over de situatie met betrekking tot gasleveringszekerheid en informeren wij u over de maatregelen die het kabinet

¹ De letter W heeft alleen betrekking op 29 023.

voornemens is te nemen om de gasopslagen ook volgend jaar voldoende gevuld te hebben. Deze brief bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat in op de ontwikkelingen en verwachtingen over de gasmarkt en besteedt daarbij aandacht aan recente studies van Gasunie Transport Service (GTS), het Europese Netwerk van Transmissiesysteembeheerders voor Gas (ENTSOG) en het Internationale Energieagentschap (IEA). Ook geven wij een stand van zaken aan de maatregelen die het kabinet neemt op het gebied van LNG², aan energiebesparing³ en aan de voorbereiding van de toepassing van het Bescherm en Herstelplan Gas in een noodsituatie.

Het tweede deel van deze Kamerbrief gaat in op de gasopslagen: u krijgt een terugblik op het afgelopen vulseizoen en het effect van de twee maatregelen die het kabinet heeft genomen om te bevorderen dat de gasopslagen in Nederland voldoende gevuld werden. Daarnaast zet deze Kamerbrief in grote lijnen uiteen wat het kabinet voornemens is te doen om ook de winter 2023/2024 met goed gevulde gasopslagen (minimaal 90%) in te gaan.⁴

1) Ontwikkelingen in de gasmarkt en verwachtingen

Analyse

Situatie winter 2022/2023

Door de afbouw van de gaswinning in Groningen is Nederland in de afgelopen jaren steeds afhankelijker geworden van gasimport (onder andere LNG) om aan onze binnenlandse gasvraag en buitenlandse leveringsverplichtingen te voldoen. De terugval in gasaanbod uit Rusland op de Europese gasmarkt zorgde voor een sterk verminderd aanbod van gas in het afgelopen jaar. Zo halveerde de gasexport van Rusland naar de EU in de eerste 10 maanden van 2022; een daling van 60bcm.⁵

Het afgelopen jaar is nadrukkelijk ingezet op vraagreductie in de gebouwde omgeving middels onder andere de energiebesparingscampagne en hebben de hogere energieprijzen gezorgd voor een autonome prikkel bij voornamelijk bedrijven om versneld te verduurzamen en/of gas te besparen. Uit analyses van GTS bleek dat er een reductie in gasverbruik van minstens 25% was, onder andere door de hoge gasprijzen. Met de huidige vraagreductie van met name de industrie bedraagt de binnenlandse gasvraag momenteel 30 miljard m³ (bcm) op jaarbasis. Voorheen lag de gemiddelde binnenlandse gasvraag op circa 38 bcm per jaar. Desondanks zagen we op de gasmarkt in het afgelopen jaar sterke prijsstijgingen en grote prijsfluctuaties. De hoge prijzen hadden grote gevolgen voor huishoudens en bedrijven. Als reactie op deze ontwikkeling en om de leveringszekerheid te borgen stimuleerde de overheid het vullen van de gasopslagen met behulp van de subsidieregeling Bergermeer en een subsidie aan EBN ten behoeve van het verder vullen van de gasopslag Bergermeer. De overheid monitorde afgelopen maanden ook nauwgezet de vulling van de gasopslag Norg. Deze werd voor 100%

² Conform toezegging om in de Kamerbrief over gasopslagen in te gaan op LNG en prijs voor gezamenlijke inkoop (Commissiedebat Energieraad 18 oktober 2023, Tweede Kamer); conform toezegging om in deze Kamerbrief te schetsen hoe Nederland samen met de Europese Commissie bezig is met energiediplomatatie en hoe Nederland nu met een aantal andere landen samenwerkt bij de meer gecoördineerde inkoop van gas (debat Begrotingsbehandeling EZK 23 november 2023). Zie ook: motie over versnelling van de afbouw van de import van Russisch LNG-gas (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1843).

³ Toezegging 35/216 nummer T03449 aan de Eerste Kamer.

⁴ Conform toezegging tijdens de begrotingsbehandeling EZK van 22 en 23 november 2022 in de Tweede Kamer.

⁵ IEA, November 2022, Never Too Early to Prepare for Next Winter – Analysis – IEA.

gevuld, uiteindelijk zonder overheidssubsidie. Ook werd de gasvraag opgevangen door extra import vanuit andere landen dan Rusland (zoals Noorwegen) en importeerde we als EU meer LNG. Weliswaar kwam een deel van de LNG naar Nederland begin dit jaar nog uit Rusland, sinds de zomer neemt dit aandeel af. Het aandeel LNG in de totale Europese gasvraag is dit jaar naar recordhoogte gestegen. De import is in de eerste 10 maanden met 65% toegenomen.⁶

Vanwege de nu goed gevulde gasopslagen, het extra LNG-aanbod en de gerealiseerde vraagreductie wordt door GTS verwacht dat voor deze winter Nederland voldoende gasvoorraden heeft om een normale winterperiode door te komen. Echter, ondanks dat het risico op fysieke gastekorten voor Nederland klein is deze winter, zijn de verwachtingen dat krapte op de gasmarkt aanhoudt doordat aanbod uit Rusland laag blijft of misschien zelfs volledig stopt, waardoor prijzen ook in 2023 hoog zullen zijn. Dit heeft gevolgen voor huishoudens en zal de economie nog enige tijd onder druk zetten.

Verwachtingen voor winter 2023/2024

Drie onafhankelijke partijen hebben analyses gemaakt van de toevoer en aanwezigheid van gas in de EU in (aanloop naar) de winter 2023–2024. Het Internationaal Energieagentschap (IEA), het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas (ENTSOG) en Gasunie Transport Services (GTS) voorspellen alle drie een tekort aan gas voor de EU.

Het IEA voorspelt een mogelijk tekort van 30bcm voor Europa in het volgende vulseizoen (periode april-oktober 2023)⁷. Afhankelijk van het type winter en het niveau van gasbesparingen zal er naar verwachting tussen de 60–90 bcm nodig zijn in het volgende vulseizoen om Europese gasopslagen tot 95% te vullen. Afnemende productie in Europa en het beperkte extra aanbod op de mondiale markt dragen bij aan het voorspelde tekort. Het IEA benadrukt het belang van gasbesparingen en de uitrol van hernieuwbare energiebronnen om het tekort te beperken.

GTS geeft in haar update «een jaar lang zonder Russisch gas» analyse aan dat het wegvallen van Russisch gas de uitdaging voor Nederland om de gasopslagen op tijd voor de volgende winter weer voldoende te vullen, bemoeilijkt.⁸ GTS benadrukt het belang van het zo minimaal mogelijk legen van de seizoens-gasopslagen in deze winter. GTS geeft de noodzaak aan van zowel een structurele verhoging van het aanbod, als van een structurele en significante vraagreductie.

ENTSOG benadrukt in de *winter outlook 2022–23* het belang van 15% vraagreductie voor gas.⁹ Met het wegvallen van Russisch gas zijn zowel extra LNG-import en een vraagreductie van 15% cruciaal voor het voorkomen van de gastekorten in Europa. Voorts geeft ook de *winter outlook* aan dat een zo minimaal mogelijke levering uit gasopslagen deze winter essentieel is, omdat anders de gasopslagen niet tijdig gevuld kunnen worden voor de start van de winter in 2023–2024.

⁶ IEA, november 2022, Never Too Early to Prepare for Next Winter – Analysis – IEA.

⁷ Idem.

⁸ GTS, 7 oktober 2022, GTS stelt dashboard leveringszekerheid beschikbaar op haar website › Gasunie Transport Services.

⁹ ENTSOG, 24 oktober 2022, SO0038–22 Winter Supply Outlook 2022–23_2 (entsog.eu).

Maatregelen

Energiebesparing

Energiebesparing blijft een belangrijke pijler in het beleid van het kabinet: energiebesparing draagt bij aan het verminderen van gasgebruik en draagt daarmee bij aan leveringszekerheid. Daarom is het positief dat in de maanden augustus en september van dit jaar het gasverbruik in Nederland 31% lager lag ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik in dezelfde maanden in de afgelopen vijf jaar. Het kabinet hoopt deze goede lijn door te zetten. Het kabinet blijft daarom actief inzetten op communicatie, ondersteuning en normering voor bedrijven en instellingen op het gebied van energiebesparing.

Voor communicatie is de dit voorjaar gestarte energiebesparingscampagne «Zet ook de knop om» recent geïntensiveerd. De campagne geeft concrete tips aan burgers, bedrijven (inclusief mkb en de doelgroep bedrijven die niet onder de energiebesparingsplicht valt) en instellingen voor energiebesparing die direct kunnen worden toegepast en verwijst door voor hulp met financiering en persoonlijk advies. Ook laat de campagne de voorbeeldrol van de overheid duidelijk zien en worden er meer partners (inclusief brancheverenigingen en maatschappelijke organisaties) betrokken voor sectorspecifieke tips op de campagne-website.

Op het gebied van ondersteuning zijn er extra structurele middelen voor de Energie-investeringsaftrek (deze geldt voor alle bedrijven, inclusief mkb die niet onder de energiebesparingsplicht valt) aangekondigd in de miljoenennota. Huishoudens en kleine zakelijke gebruikers kunnen ook nog gebruikmaken van de ISDE-regeling en ook daar zijn extra middelen voor 2023 aangekondigd. Zo hoopt het kabinet dat ook de bedrijven die niet onder de energiebesparingsplicht vallen, versneld verduurzamen. Voor energiebesparing door VVE's en wooncorporaties is er de subsidie energiebesparing eigen huis (SEEH).

Met betrekking tot normering scherpert het kabinet de energiebesparingsplicht aan in 2023, waardoor meer bedrijven onder deze verplichting vallen. Dit gaat om ETS-bedrijven, complex vergunningplichtige bedrijven en de glastuinbouwsector. Ook wordt de plicht verbreed naar maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, waardoor overstap van energiedrager (elektrificatie) en eigen hernieuwbare opwek ook onder de plicht vallen.

De Minister voor Klimaat en Energie informeert binnenkort de Tweede Kamer in een aparte brief in meer detail over verdere intensivering van energiebesparingsbeleid voor de overheid, bedrijven en instellingen. Ook zal hij de Tweede Kamer informeren over het onderzoek van TNO naar nationale sectordoelen voor energiebesparing.

Uitbreiding LNG-importcapaciteit, LNG-import en energiediplomatie

Het afgelopen jaar is met de snelle opening van de Eems Energy Terminal (EET) in de Eemshaven en de uitbreiding van GATE-terminal in Rotterdam de importcapaciteit voor LNG in Nederland op jaarbasis verdubbeld van 12 naar 24 bcm per jaar. Komende periode staan verdere uitbreidingen gepland bij zowel de EET en als bij GATE. De terminal in de Eemshaven wordt binnen de bestaande vergunnings- en ontheffingsruimte door optimalisering van de operationele processen uitgebreid van 8 naar 9–10 bcm per jaar. Komend jaar wordt dit stapsgewijs geïmplementeerd. Daarnaast wordt bij GATE gewerkt aan een uitbreiding van 16 naar 20

bcm per jaar vanaf 2026. GATE richt zich daarmee op de extra LNG-productiecapaciteit die vanaf 2026 op de wereldmarkt beschikbaar komt.

Gasunie stelt dat op zeer korte termijn – bij voorkeur al in 2023 – extra importcapaciteit van LNG nodig is van 5 tot 8 bcm per jaar om ervoor te zorgen dat meer LNG Nederland kan bereiken als alternatief van gas dat via pijpleidingen wordt aangevoerd. Dat vergroot de mogelijkheden om te voorzien in de vraag. Deze extra importcapaciteit kan volgens Gasunie leiden tot een verbetering van de betaalbaarheid van gas en een verbetering van het prijsniveau waardoor processen weer betaalbaarder worden voor de industrie en consumenten.

Twee partijen voeren momenteel haalbaarheidsstudies uit naar twee losstaande initiatieven om in 2023/2024 nieuwe LNG-terminals in Nederland te realiseren. Daarbij wordt bij beide projecten gekeken naar de mogelijkheden om de infrastructuur op termijn in te zetten voor de import van duurzame energiedragers zoals waterstof. Om deze projecten op korte termijn te realiseren dient de overheid dit mogelijk te ondersteunen door garanties af te geven voor deze projecten. Hierover is nauw contact met betrokken stakeholders, waaronder de regionale overheden om de projecten te kunnen realiseren.

Naast het uitbreiden van LNG-importcapaciteit, is het van belang meer LNG naar de EU te halen. Om meer zekerheid te krijgen van voldoende gasaanvoer naar Europa werkt de Europese Commissie momenteel aan een actieplan. Dit actieplan wordt opgezet in regionale groepsverbanden. Nederland doet mee aan de Noordwest Europese groep, samen met Duitsland, België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Zweden. Een van de acties die nu loopt is een verkenning van de mogelijkheden om op termijn meer import van gas uit Noorwegen naar Noordwest Europa te realiseren.

Het kabinet is voorstander van het gezamenlijk inkopen van gas via het nog op te zetten Energie Platform voor de Noordwest Europese markt. Doel van deze gezamenlijke inkoop is het voorkomen dat we als Europese lidstaten elkaar beconcurreren en daarmee de prijs opdrijven. Ook is de insteek om de gasopslagen geleidelijk beter over de tijd te vullen en niet veelal op hetzelfde moment waarmee wordt voorkomen dat er knelpunten op het gasnet ontstaan. Tevens tracht het platform contracten af te sluiten voor de langere termijn om zo meer zekerheid te creëren in de nabije toekomst.

Daarnaast is bilaterale energiediplomatie een belangrijk onderdeel van de Nederlandse strategie. Voor het versterken van de energieleveringszekerheid van Nederland en de EU wordt ingezet op versterking van de relaties met publieke en private partijen in gas- en vooral ook toekomstige waterstof producerende landen. Daarmee wordt tevens de Nederlandse positie als belangrijk aanlandingspunt voor gas en waterstof verstevigd.

Tegelijkertijd wordt er gewerkt aan een versterkte energiediplomatie-strategie, waar LNG en groene waterstof een onderdeel van zijn. In het voorjaar van 2023 verwacht het kabinet de energiediplomatie-strategie en het Europese actieplan met de Tweede Kamer te kunnen delen. Hierbij wordt ook gezien hoe bepaalde staatsdeelnemingen beter kunnen worden ingezet om de relaties met gas producerende landen en toekomstige waterstof exporterende landen te versterken.

Per brief van 9 september (Kamerstuk 29 023, nr. 342) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het operationaliseren van twee maatregelen van het Bescherm- en Herstelplan Gas (BH-G), namelijk de besparingstender gas (BH-G maatregel 3) en de afschakelstrategie (BH-G maatregel 7). Deze maatregelen kunnen worden ingezet als ten gevolge van een tekort aan gas dat niet meer met marktgebaseerde maatregelen kan worden ondervangen het derde een hoogste niveau van gascrisis (noodsituatie) wordt afgekondigd. Op dit moment wordt extern advies ingewonnen over de enkele financiële aspecten omtrent de vormgeving van de tender. Tegelijkertijd wordt, naast de reguliere internetconsultatie, ook met tien grote afnemers en brancheverenigingen gesproken over vormgeving van de tender.

Op dit moment wordt ook gewerkt aan een regeling inzake de afschakelstrategie. Op dit moment wordt voorzien dat als de noodsituatie zich deze winter voordoet dat er afgeschakeld moet worden, gebruik zal worden gemaakt van de bevoegdheden die het staatsnoodrecht biedt. De regelgeving die nodig is voor toepassing van die bevoegdheden wordt komende tijd vormgegeven. Deze regelgeving wordt pas ingezet bij een noodsituatie. Om alle mogelijke facetten van de afschakelstrategie goed tegen elkaar af te wegen, is extern advies gevraagd om de kosten waar afnemers mee worden geconfronteerd in geval van verplichte afschaling of afschakeling in kaart te brengen. Een nadere update is voorzien voor februari 2023, tezamen met die over de tender.

2) Gasopslagen

Terugblik afgelopen vulseizoen

Voor aankomende winter zijn de Nederlandse gasopslagen goed gevuld: zowel gasopslag Norg als gasopslag Bergermeer waren op 9 november 100% gevuld. Het Europese gemiddelde ligt rond de 95%. Dat de Nederlandse gasopslagen boven verwachting gevuld zijn, is mede te danken aan de vulmaatregelen die het kabinet dit voorjaar genomen heeft toen bleek dat de omstandigheden op de gasmarkt onvoldoende prikkels voor marktpartijen gaven om gas op te slaan. Het opzetten en uitvoeren van de subsidieregeling voor marktpartijen en het vullen door EBN is voorspoedig gegaan, mede door de constructieve houding van TAQA en EBN. Het kabinet is hen hier zeer erkentelijk voor.

Ten eerste heeft het kabinet een subsidiemaatregel ingesteld, die marktpartijen een stimulans gaf om Bergermeer te vullen (Kamerstuk 33 529, nr. 1056). Op het moment dat de regeling werd opengesteld was de capaciteit die wordt gehuurd door marktpartijen voor ca. 11 TWh gevuld. Deze capaciteit maakte geen onderdeel uit van de subsidiemaatregel. In totaal hebben 8 partijen gebruikt gemaakt van de subsidieregeling om in totaal 12,58 TWh (27% van de gasopslag Bergermeer) aan gas op te slaan. Uiteindelijk hebben marktpartijen – deels gesteund door het vangnet dat de subsidieregeling bood – ca. 33,83 TWh aan gas opslagen. Gedurende de periode waarin met behulp van de subsidieregeling gas is opgeslagen was de zomer-winterspread gemiddeld genomen positief, waardoor marktpartijen zonder subsidie de gasopslag hebben gevuld. Dit betekent dat er uiteindelijk geen subsidie wordt uitgekeerd voor de negatieve spread, maar wel voor de injectiekosten. De uiteindelijke uitgekeerde subsidie zal hierdoor fors lager uitvallen dan begroot. De precieze subsidie die marktpartijen toekomt wordt in mei 2023 vastgesteld, omdat nog rekening wordt gehouden met eventuele winsten die begunstigden nog behaald hebben na injectie.

Daarnaast heeft het kabinet EBN een subsidie verleend om het deel van Bergermeer te vullen dat niet door marktpartijen wordt gevuld. EBN heeft uiteindelijk 12,2 TWh aan gas opgeslagen in Bergermeer. Dit is minder dan de 20 TWh waar ruimte voor was binnen de opdracht die het kabinet had gegeven, omdat marktpartijen uiteindelijk zelf meer gas opsloegen. In mei wordt het precieze beeld duidelijk en kan het kabinet met zekerheid zeggen wat de aanvullende kosten zijn geweest om te zorgen dat de gasopslagen tot voldoende niveau gevuld zijn deze winter.

Verder monitorde het kabinet de afgelopen maanden de vulling van de gasopslag Norg nauwgezet. De gasopslag Norg is uiteindelijk zonder subsidieregeling tot 100% gevuld geraakt als gevolg van gunstige marktomstandigheden.

(Europese) vulverplichtingen

Op 27 juni 2022 heeft de Europese Raad de verordening over gasopslag aangenomen.¹⁰ Deze verordening stelt een vuldoel voor lidstaten van 90% voor de winters van 2023 en verder (t/m 2025) vast, inclusief een vultraject dat aangeeft langs welk tijdpad dit doel moet worden behaald. De verordening bepaalt tevens dat het vuldoel voor een individuele lidstaat wordt verlaagd met het volume dat tijdens de referentieperiode 2016 tot en met 2021 aan derde landen is geleverd. Voor Nederland betekent dit een verlaging van het vuldoel tot 73% vanwege gasexport naar het VK via de pijpleiding tussen Bacton en Balgzand (BBL). Voor Nederland leidt dit tot het volgende vultraject:

	Tussentijdsdoel in TWh	Tussentijdsdoel %
1 februari 2023	43	31%
1 mei 2023	34	25%
1 juli 2023	57	41%
1 september 2023	79	57%
1 november 2023	102	73%

Voor iedere lidstaat wordt door de Europese Commissie een eigen vultraject vastgesteld via een uitvoeringshandeling.¹¹ Het is vervolgens aan de lidstaten zelf om hier uitvoering aan te geven. Het rapport van ACER (EU agency for the cooperation of energy regulators) van 7 april geeft een beeld over het beleid van verschillende lidstaten op dit punt.¹²

In het coalitieakkoord staat dat er verplichte vullingspercentages voor de gasvoorraden komen. Met deze Europese verordening ligt er voorlopig een vulverplichting (tot en met 2025) voor Nederland. Het kabinet geeft hier invulling aan met de aanpak van afgelopen vulseizoen en de hieronder aangekondigde maatregelen. Het kabinet beziet nog hoe het een meer structurele uitvoering gaat geven aan deze passage uit het regeerakkoord.

¹⁰ Verordening (EU) 2022/1032 inzake gasopslag. Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag (Pub EU L 173/17), beschikbaar via: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-24-2022-INIT/nl/pdf>.

¹¹ Implementing Regulation on intermediate gas storage filling targets (europa.eu).

¹² ACER Report on Gas Storage Regulation and Indicators.pdf (europa.eu).

Hoofdpijnen inzet komende winter

De ambitie van het kabinet is om ook de winter van 2023–2024 met goed gevulde gasopslagen in te gaan. Het kabinet zet er op in om de gasopslagen voor minimaal 90% gevuld te hebben. Zoals ENTSOE, GTS en IEA concluderen: dit wordt waarschijnlijk lastiger dan afgelopen jaar. Om snel duidelijkheid en zekerheid te geven aan de markt, informeren wij uw Kamer in deze brief wat het kabinet voornemens is te doen om deze vulambitie te realiseren. In de loop van 2023 komt het kabinet met een langetermijnvisie over de inzet van de Nederlandse gasopslagen.¹³

Afgelopen najaar heeft het kabinet diverse opties verkend, zoals het opbouwen van een gasvoorraad, verplichtingen, subsidies en opdrachten aan bijvoorbeeld EBN of GasTerra om gasopslagen te vullen. Ook zijn diverse deskundigen, als ACM, EBN en GTS, geraadpleegd en heeft het externe adviesbureau Kyos geadviseerd over mogelijke maatregelen. Op basis van deze adviezen, kiest het kabinet op dit moment voor combinatie van maatregelen, in lijn met de vulmaatregelen van afgelopen jaar. Het kabinet geeft opdracht aan EBN om de gasopslag Bergermeer te vullen tot 15–20 TWh voor zover marktpartijen dat niet doen. Het kabinet verkent een subsidiemaatregel die marktpartijen stimuleert om gas in de opslag op te slaan door het risico op een negatieve spread af te dekken. Deze twee maatregelen worden hieronder verder toegelicht. Daarnaast overweegt het kabinet of, en zo ja welke, maatregelen nodig zijn om het vullen van gasopslag Norg te stimuleren dan wel te verplichten. Met deze set aan maatregelen kiest het kabinet voor maatregelen die inmiddels bij de markt bekend zijn, die haalbaar en uitvoerbaar zijn, doelmatig zijn en de prikkels bij de markt laten.

Opdracht aan EBN

In verlengde van de subsidie die afgelopen vulseizoen aan EBN is verleend ten behoeve van het vullen van de gasopslag Bergermeer, verleent het kabinet wederom een subsidie aan EBN om gas op te slaan in de Gasopslag Bergermeer. Deze opdracht bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste krijgt EBN te opdracht om het volume wat volgens het productieplan van EBN op 1 januari nog in de opslag zit waar mogelijk «door te rollen» (rond de 7 TWh). Dit betekent dat EBN gas wat in de opslag zit, laat zitten tot het eerste kwartaal van 2024 en ander gas aankoopt om aan de voor het eerste kwartaal van 2023 aangegane verkoopverplichtingen te voldoen. Dit «doorrollen» draagt bij aan de ambitie van het kabinet om met zo goed mogelijk gevulde gasopslagen de winter uit te komen. Immers, hoe meer in gas in de opslagen zit, hoe minder gas er komend voorjaar en zomer aanvullend aangekocht en gevuld hoeft te worden. In overleg met EBN stelt het kabinet hier een aantal voorwaarden aan, zoals een maximum aankoop prijs en een maximale negatieve spread. Deze voorwaarden moeten waarborgen dat in het geval van een heel koude winter (waarbij de gasprijzen hoog liggen), EBN niet onnodig gas uit de markt haalt, waardoor gasprijzen wellicht verhoogd worden. Ook beogen deze voorwaarden te waarborgen dat EBN niet tegen zeer hoge prijzen of een zeer negatieve spread gas opslaat.

Ten tweede krijgt EBN opdracht om zo snel mogelijk (bij voorkeur per januari) te beginnen met het vullen van gasopslag Bergermeer voor zover capaciteitshouders dit niet doen. Dit gebeurt, evenals afgelopen jaar, in de zogenaamde *interruptible space*. Het kabinet geeft EBN opdracht om Bergermeer tot 15–20 TWh te vullen, voor zover de markt dit niet doet.

¹³ Conform de motie van de leden Erkens en Kröger (Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 38).

Ook aan deze opdracht worden, evenals afgelopen jaar het geval is geweest, voorwaarden verbonden om te voorkomen dat gas tegen een te hoge aankoopprijs en te negatieve zomer/winterspread wordt ingekocht. Hoe eerder EBN hiermee kan beginnen, hoe meer mogelijkheden EBN heeft om gas tegen gunstige spreads en prijzen in te kopen. Daarom kiest het kabinet er voor om deze opdracht nu al te geven. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is nog met EBN in overleg over de exacte vormgeving van de voorwaarden voor zowel het doorrollen als het vullen.

In totaal subsidieert het kabinet EBN om tot 15–20 TWh in te kopen. Dit is inclusief het deel wat EBN kan doorrollen. De opdracht van EBN is bewust beperkt tot deze hoogte om te voorkomen dat EBN een te voorspelbare speler op de markt wordt. Dit is in lijn met het advies van Kyos, die stelt dat het belangrijk is om de handelsactiviteiten over voldoende partijen te spreiden. Onder voorbehoud van de exacte vormgeving, verwachten wij dat de kosten voor deze opdracht 520,5 miljoen euro bedragen.

Subsidiemaatregel Bergermeer

Afgelopen jaar heeft het kabinet marktpartijen met een subsidiemaatregel een garantie geboden voor het risico van een eventuele negatieve zomer/winterspread. Aan deze subsidie is de voorwaarden verbonden dat de capaciteit waarvoor subsidie is verleend gevuld moet worden overeenkomstig de voorgeschreven vuldoelen. Het voordeel van deze subsidiemaatregel is dat het een prikkel bij de markt laat om te vullen. Deze maatregel heeft goed uitgedaan en heeft er aan bijgedragen dat marktpartijen de opslag zelf gevuld hebben. Daarom verkent het kabinet een dergelijke subsidiemaatregel voor volgend jaar. Het ook voor komend jaar grotendeels realiseren van de vulling van de gasopslag Bergermeer met behulp van een dergelijke subsidiemaatregel heeft als voordeel dat marktpartijen deze maatregel inmiddels kennen en dat deze maatregel alleen geld kost als de spread negatief is.

Het subsidiebedrag zou net als de subsidieregeling van afgelopen opslagjaar¹⁴ gekoppeld kunnen zijn aan de gemiddelde spread over de periode waarover gas wordt aangekocht ten behoeve van injectie in de periode van 1 april tot en met 1 november 2023 die achteraf bekend is. Dit is een aantrekkelijke vergoeding voor partijen indien de *forward spread* negatief is. Deze maatregel dekt voor partijen het risico af dat gepaard gaat met het vullen tegen een negatieve spread en stimuleert daarmee het vullen van de gasopslag Bergermeer. Bovendien wordt aan de subsidie de voorwaarden verbonden dat de capaciteit waarvoor subsidie wordt verleend gevuld moet worden overeenkomstig de voorgeschreven vuldoelen. Daarmee geeft deze maatregel, in combinatie met de subsidie aan EBN, de meeste zekerheid op het maximaal vullen van de opslag. Het Ministerie van EZK is in overleg met TAQA, de beheerder van gasopslag Bergermeer, over mogelijke extra waarborgen.

Door het vroegtijdig inzetten van subsidiemaatregel hebben partijen langer de tijd om in te kopen. Dit zorgt ervoor dat:

- er een lagere garantie kan worden geboden met de subsidieregeling (<€ 15/MWh van afgelopen jaar); en
- de partijen die gas inkopen ten behoeve van opslag de gasprijs minder opstuwten.

Het kabinet kijkt nu naar de verdere vormgeving van deze subsidiemaatregel. Wij informeren uw Kamer hier op zo kort mogelijke termijn (naar verwachting begin 2023) over.

¹⁴ Tender B.

De vulgraad van Norg die op grond van het Norg akkoord moet worden bereikt, is dit gasjaar aanzienlijk lager dan het voorgaande gasjaar. Het kabinet verkent daarom verschillende opties om de gasopslag Norg voorafgaand aan de winter 2023/2024 voor tenminste 90% te hebben gevuld. Dit kan door hier afspraken over te maken, of via regelgeving inhoudende een vulverplichting aan GasTerra of een verplichting tot het (virtueel) beschikbaar stellen van opslagcapaciteit van de gasopslag Norg aan derden, al dan niet in samenhang met een subsidiemaatregel voor marktpartijen.

Financiering

Een belangrijk aandachtspunt is de liquiditeit van de partijen die bij de hierboven genoemde opties betrokken zijn: partijen moeten toegang tot voldoende financiering hebben om gas te kunnen inkopen en op te slaan. Dit zal, gelet op de hoge en volatiele prijzen, ook komend vulseizoen een uitdaging zijn. Het kabinet onderzoekt daarom in hoeverre aanvullend beleid nodig is.

Waarom andere opties zijn afgefallen?

In de afweging van de opties heeft het kabinet gekeken naar: de effectiviteit van de maatregel (in hoeverre de maatregel daadwerkelijk leidt tot gevulde gasopslagen), in hoeverre betrokken partijen in staat zijn bijbehorende financiële risico's te dragen en maatregelen uit te voeren, naar de kosten, de uitvoerbaarheid van de maatregelen en de termijn waarop dit kan en de impact op de gasmarkt. Op basis van deze criteria heeft het kabinet gekeken naar diverse andere opties: het aanleggen van een gasvoorraad en het opleggen van een verplichting aan gasopslagbeheerders, capaciteitshouders, leveranciers aan kleinverbruikers en groot afnemers van gas. Hieronder noemen wij beknopt waarom het kabinet uiteindelijk voor de winter 2023/2024 een andere combinatie aan maatregelen heeft gekozen.

Een eerste optie is om een gasvoorraad aan te leggen. Het kabinet zou dan een partij (bijvoorbeeld EBN) kunnen aanwijzen die voor langere periode gas opslaat in Bergermeer, zonder dat hier een verkooptransactie voor is afgesproken. Alleen onder bepaalde voorwaarden en met toestemming van de Minister voor Klimaat en Energie zou dit gas verkocht kunnen worden. Nadeel van deze optie is dat er voor een langere periode extra gas uit de markt wordt onttrokken, wat kan leiden tot extra tekorten en waarschijnlijk een prijsopdrijvend effect heeft. Ook loopt de Staat bij deze optie een aanzienlijk financieel risico, doordat de verkoopprijs van het gas uit de voorraad flink kan dalen ten opzichte van de aankoopprijs. Het kabinet kiest er daarom voor om EBN een deel van het gas wat nu in de opslag zit door te laten rollen: dit heeft een vergelijkbaar effect als het aanleggen van een gasvoorraad, maar verkleint de risico's voor de Staat.

Het kabinet heeft gekeken naar de mogelijkheid om de eigenaren of beheerders van de gasopslagen Norg en Bergermeer een verplichting op te leggen om tot 90% te vullen. Voordeel van een dergelijke verplichting is dat deze bij een beperkt aantal betrokken partijen komt te liggen. De verwachting is dat deze partijen de verplichting zouden doorleggen naar de capaciteitshouders van opslagruimte, ofwel door 1) bestaande meerjarige contracten open te breken om een dergelijke verplichting op te nemen, ofwel door 2) een vulverplichting als voorwaarde op te nemen in de contracten voor nog te boeken capaciteit. Dit kan er toe leiden dat

bestaande capaciteithouders hun opslagcapaciteit opzeggen en kan marktpartijen ontmoedigen om opslagcapaciteit te boeken. De vulverplichting heeft daarmee waarschijnlijk een tegengesteld effect van wat het kabinet beoogt.

Daarnaast kan een verplichting tot een daling in waarde van de opslagcapaciteit leiden (mogelijk wordt deze waarde zelfs negatief). Partijen zullen financiële risico's die zij lopen (negatieve spread, financieringskosten) verdisconteren in hun bod op de capaciteit. Dit betekent dat een dergelijke verplichting kan leiden tot schade voor de eigenaar/opslagbeheerder. Het is aannemelijk dat de Staat verplicht is om onevenredig nadeel dat de opslagbeheerder hierdoor leidt te vergoeden.

Een dergelijke vergoeding vloeit via de lage/negatieve opslagtarieven door naar de capaciteitshouders. Zij maken gebruik van dit lage/negatieve tarief om risico's af te dekken die zich mogelijk niet materialiseren. Indien risico's zich niet materialiseren (positieve spread, lage financieringskosten) maken capaciteitshouders feitelijk winst met behulp van de door de Staat aan de opslageigenaar/beheerder betaalde vergoeding. Dergelijke «overcompensatie» vindt het kabinet zeer ongewenst, mede gezien de gestegen gasprijzen voor huishoudens en bedrijven.

Een derde optie is om de verplichting direct bij capaciteitshouders neer te leggen. Deze groep is volgens het kabinet de meest logische groep om een dergelijke verplichting te beleggen. Het betreft partijen die het meest geschikt zijn om gas op te slaan: zij hebben de middelen (expertise, middelen, kapitaal en risicomanagement) die nodig zijn om te opereren op de gasopslagmarkt. Toch kiest het kabinet er voor komend vulseizoen voor om in ieder geval niet de capaciteitshouders van Bergermeer een dergelijke verplichting op te leggen: wederom omdat een dergelijke verplichting marktpartijen ontmoedigt om opslagcapaciteit aan te houden of te boeken. Zonder flankerende maatregelen is de kans zeer groot dat capaciteit niet of slechts tegen zeer lage/negatieve tarieven verkocht wordt. Voor Norg is dit een maatregel die wel wordt bestudeerd, omdat GasTerra een exclusief recht heeft om Norg te vullen. Zoals eerder in deze brief toegelicht worden voor het vullen van Norg nog alle opties verkend.

Tot slot heeft het kabinet de mogelijkheid onderzocht om de verplichting bij leveranciers van kleinverbruikers en grootafnemers die gas afnemen ten behoeve van elektriciteits- en warmteproductie neer te leggen, vanwege de seizoenspiek in hun afnameprofiel. Hier kiest het kabinet niet voor, omdat deze groep zeer divers is. Er komt er dan een verplichting te liggen bij partijen die niet goed toegerust zijn om die verplichting uit te voeren en die afhankelijk zijn van andere marktpartijen om aan de verplichting te voldoen. Hierdoor kunnen partijen met kennis en ervaring op de gasopslagmarkt hun diensten tegen een hogere prijs aanbieden, waardoor een dergelijke verplichting een prijsopdrijvend effect heeft. Tot slot is het maar zeer de vraag of dergelijke partijen voldoende in staat zijn om de benodigde financiering te krijgen om gas aan te kopen en op te slaan en de daarmee gepaard gaande financieringslasten in voldoende mate kunnen dragen. Er wordt op zeer korte termijn opslagcapaciteit voor Bergermeer geveild. Dit geeft partijen te weinig tijd om in te spelen op een verplichting. Daarom kiest het kabinet er nu voor om geen vulverplichting aan afnemers op te leggen.

Budget en heffing

Uitgangspunt is dat de kosten die met bovenstaande vulmaatregelen gemoeid zijn worden gedragen door de gebruikers (ofwel: de gebruiker betaalt). Dit betreft zowel gebruikers in Nederland als daarbuiten.

Om de uiteindelijke gemaakte kosten op gebruikers te verhalen, wordt als bekend gewerkt aan een heffing op geboekte capaciteit voor transport via het landelijk gastransportnet van Gasunie Transport Services (GTS), dit bovenop – maar niet in – de tarieven voor gastransport. Op die manier kan de rekening worden gelegd bij de gebruikers die profiteren van de vulling van de gasopslagen (leveringszekerheid), inclusief de gebruikers in het buitenland. Deze heffing wordt zodanig uitgewerkt dat de financiering een vorm van voorfinanciering is en de uiteindelijke kosten door de gebruikers van het gastransportnet worden opgebracht.

Wij zullen uw Kamer spoedig een incidentele suppletoire begroting toezenden waarin e.e.a. budgettair wordt verwerkt. Normaliter wordt nieuw beleid pas in uitvoering genomen nadat de Staten-Generaal de begrotingswetten heeft geautoriseerd. Het is niet in het belang van het Rijk om uitvoering van de maatregel in deze brief uit te stellen. Het is – om twee redenen – in het belang van het Rijk dat EBN zo snel mogelijk kan beginnen met het doorrollen van het gas dat nu in gasopslag Bergermeer opgeslagen is en het aankopen van nieuw gas. Ten eerste biedt dit de mogelijkheid om meer gas aan te houden: hoe eerder EBN kan beginnen, hoe meer gas er nog in de gasopslag zit wat – onder voorwaarden – doorgerold kan worden. Dit draagt bij aan de doelstelling om met zo goed mogelijk gevulde gasopslagen de winter uit te komen. Daarbij verkleint dit de vulopgave voor volgend vulseizoen. Ten tweede geeft dit EBN de mogelijkheid om onder zo gunstig mogelijke voorwaarden gas aan te kopen: hoe langer EBN de tijd heeft om gas op te slaan, hoe meer mogelijkheden er zijn om te handelen op dagen dat de spread gunstig is. De kosten van de maatregel vallen daarmee naar verwachting lager uit. Daarom doen wij in deze brief een beroep op artikel 2.27, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
J.A. Vijlbrief

CW3.1 Vulmaatregelen gasopslag

1. Doel	Het doel van de maatregelen is om gasopslag Bergermeer te vullen in lijn met de wens van de TK en regelgeving ingediend door de Europese Commissie om tot bepaalde vuldoelen te komen. Het vullen van gasopslagen met het oog op komende winter (2023–2024) draagt bij aan de leveringszekerheid. Een actieve rol door de overheid wordt ook geadviseerd door o.a. GTS, IEA en ENTSG.
2. Beleidsinstrument	Om het doel te halen worden een maatregelen voorgenomen en een maatregel verkend: (i) het aanwijzen van beleidsdeelneming EBN om de resterende vulbehoefte, die niet wordt gevuld door marktpartijen in te vullen; (ii) verkenning van een subsidiemaatregel die marktpartijen voldoende stimulans geeft om gas op te slaan.
3a. Financiële gevolgen voor het Rijk	De uitgaven voor de opdracht aan EBN worden geraamd op € 520,5 mln.
3b. Financiële gevolgen voor maatschappelijke actoren	De maatregelen vergoeden primair het verschil tussen de hoge zomergasprijzen en lagere wintergasprijzen, zodat het opslaan van gas voor EBN -dat vanuit EBN oogpunt onrendabel is- wordt vergoed. Daarnaast worden bepaalde kosten verbonden aan gasopslag vergoed.
4. Nagestreefde doeltreffendheid	De zomergas prijs is op veel momenten hoger dan de verwachte wintergas prijs. Gasopslag is daarom momenteel onrendabel voor marktpartijen. De maatregelen vergoeden primair het verschil tussen de hoge zomergasprijzen en lagere wintergasprijzen, zodat het opslaan van gas rendabel wordt voor marktpartijen en EBN.
5. Nagestreefde doelmatigheid	Beleidsdeelneming EBN wordt een aanvullende taak opgelegd om gas op te slaan en gas wat er op dit moment in de berging zit door te rollen naar volgende zomer. De kosten hiervoor zijn gemaximeerd. Via maatregel (ii) wordt getracht marktpartijen zelf zo veel mogelijk gas op te laten slaan. Hiermee worden de (markt)risico's gemoeid met gasopslag gespreid over zoveel mogelijk marktpartijen. Deze maatregel wordt nog verder uitgewerkt.
6. Evaluatieparagraaf	Deze maatregelen borduren voort op de eerder aan EBN en marktpartijen gegeven opdracht- en subsidie, en zullen grotendeels dezelfde modaliteiten kennen. De eerdere combinatie van opdracht aan EBN en subsidie voor marktpartijen tijdens het afgelopen vulseizoen was, mede door de marktontwikkelingen in de zomer, een succes: de gasopslagen waren vol.