

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2177

Vragen van het lid **Thijssen** (PvdA) aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over *het bericht «Experts: kabinet kan levering gas deze winter niet garanderen»* (ingezonden 14 december 2021).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie) (ontvangen 22 maart 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1324.

Vraag 1

Kent u het bericht «Experts: kabinet kan levering gas deze winter niet garanderen»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u een indicatie geven van de kans dat er gastekorten ontstaan komende winter?

Antwoord 2

Het kabinet heeft diverse maatregelen genomen om de leveringszekerheid te borgen voor beschermde afnemers. Zo zijn met Shell, ExxonMobil en NAM in het zogenaamde Norg Akkoord afspraken gemaakt over de inzet van de gasopslagen Alkmaar, Norg en Grijpskerk in de komende jaren. Niet alleen is vastgesteld dat de laagcalorische opslagen bij het begin van de koudeseizoen voldoende gevuld moeten zijn, maar ook dat er tot en met het einde van de koudeseizoen voldoende gas in de opslagen moet blijven. Dit om de leveringszekerheid van laagcalorisch gas, het gas dat door vrijwel alle Nederlandse huishoudens wordt gebruikt, te borgen. De huidige inschatting is er deze winter geen tekorten aan laagcalorisch gas in Nederland zullen ontstaan een eventuele onderbreking van gaslevering vanuit Rusland kan voor dit moment worden opgevangen.

Van belang is om de leveringszekerheid van het Europees gangbare hoogcalorische gas ook vanuit een Europees perspectief te bezien. De gemiddelde vulgraad van de Europese opslagen was aan het begin van het koudeseizoen met 77% (nu: ca 26%) krap ten opzichte van andere jaren, maar

¹ NOS, 13 december 2021 (<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2409355-experts-kabinet-kan-levering-gas-deze-winter-niet-garanderen>)

onderzoeken en stresstesten² van de Europese Commissie en Europese netbeheerders en toezichthouders (ENTSOG, ACER) laten zien dat de gasinfrastructuur voldoende robuust is en de opslagen voldoende zijn gevuld om ook een koude winter door te komen

Vraag 3

Vindt u het ook een slecht idee om een essentiële voorziening als gaslevering aan de grillen van de markt over te laten? Wilt u hier een reflectie op geven tegen de achtergrond van de huidige ontwikkelingen?

Antwoord 3

De Nederlandse gasmarkt is ingebed in een Europese markt en gekoppeld aan de mondiale markt via LNG-stromen. Deze geïntegreerde markt heeft geleid tot meer concurrentie door verschillende aanbieders en daarmee ook tot verbetering van de leveringszekerheid. Lidstaten kunnen elkaar door betere interconnectiecapaciteit ondersteunen en gebruik maken van elkaars gasfaciliteiten zoals LNG-terminals en opslagen. De geïntegreerde markt met handelsbeurzen heeft het mogelijk gemaakt om in relatief korte tijd de winning van het Groningenveld drastisch terug te schroeven van meer dan 40 miljard Nm³ in gasjaar 2013/14 tot minder dan 10 miljard Nm³ in gasjaar 2020/21, dit zonder dat de leveringszekerheid op enig moment in gevaar is gekomen. De overheid heeft als publieke belang het borgen van de leveringszekerheid van beschermde afnemers, dat wil zeggen de situatie dat deze eindafnemers van gas op het juiste moment en in de juiste kwaliteit (voor beschermde afnemers in Nederland is dat laagcalorisch gas) met de benodigde hoeveelheid worden beleverd. De betaalbaarheid van energie is een ander publiek belang dat de overheid daarbij nastreeft.

De overheid laat leveringszekerheid daarbij niet volledig over aan de markt, maar heeft gerichte wet- en regelgeving waarmee er een heldere systematiek is waarin de verschillende spelers: leveranciers, netbeheerders, toezichthouder en het kabinet ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben. Vanuit dat perspectief zijn in de Kamerbrief van 14 maart jl. over gasleveringszekerheid ook maatregelen aangekondigd om de leveringszekerheid op zowel de korte als de langere termijn te versterken.

Met het Norg Akkoord (zie beantwoording vraag 2) zijn reeds maatregelen genomen gericht op de leveringszekerheid van laagcalorisch gas.

Daarnaast is in het Besluit leveringszekerheid Gaswet vastgelegd dat Gasunie Transport Services (GTS, de beheerder van het landelijk gastransportnet) verantwoordelijk is voor levering van gas aan kleinverbruikers bij temperaturen van – 9 t/m – 17 graden Celsius. Daarbij is – 17 graden Celsius de temperatuur die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 50 jaar. Daarmee gaat Nederland verder dan andere lidstaten die veelal uitgaan van een temperatuur die eens in de 20 jaar voorkomt.

Naast de beschermde afnemers zijn er ook de niet-beschermde afnemers zoals grote industrieën. Deze industriële afnemers zijn professionele gasinkopers en kunnen zelf bepalen welke mate van leveringszekerheid ze wensen. Bij het inkopen zijn er meerdere opties: inkopen op de spotmarkten (levering op korte termijn) of vooruit gas inkopen op de gashandelsplaats tegen vastgelegde prijzen (tot 5 jaar vooruit op de Nederlandse gashandelsplaats) of via lange termijn contracten met producenten/leveranciers. Ook kunnen zij gas opslaan in een opslag om zo prijs- en leveringsrisico's af te dekken. Aan het afdekken van risico's zijn kosten verbonden. Het is aan deze bedrijven om te bepalen welke leveringszekerheidsrisico ze willen lopen.

De huidige situatie op de gasmarkt in combinatie met de geopolitieke spanningen maakt het belang van leveringszekerheid nog eens extra zichtbaar en dient ook benut te worden om kritisch te kijken of en waar meer overheidsinterventie gewenst is om de leveringszekerheid nog meer te borgen. De Europese Commissie heeft op 15 december jl. haar voorstel uitgebracht voor een decarbonisatiepakket voor gas met daarin ook voorstellen voor een gecoördineerd Europees beleid voor gasopslagen. In aanvulling daarop heeft de Commissie in haar communicatie RePowerEU aangekondigd in april met wetgevende voorstellen voor gasopslag te komen. Dit sluit aan

² ENTSOG-G winter supply outlook 2021 (SO0032-21_Winter Supply Outlook_2021-22.pdf (entsog.eu))

bij de voornemens van het kabinet zoals aangekondigd in het coalitieakkoord en verder uitgewerkt in voornoemde brief van 14 maart jl.

In de Kamerbrief over gasleveringszekerheid van 14 maart is dat alles in het licht van de zeer gespannen geopolitieke situatie nader belicht en is aangegeven welke aanvullende stappen worden gezet om de leveringszekerheid te borgen via onder meer het vullen van de gasopslagen en aantrekken van meer LNG. Dit alles eerst en vooral met het oog op de komende winter, maar ook voor de jaren daarna.

Vraag 4

Vindt u ook dat u een onverantwoord risico heeft genomen met betrekking tot de leveringszekerheid van gas? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Nee, zie het antwoord op vraag 3. En zoals aangegeven in de Kamerbrief van 14 maart heeft het kabinet inmiddels besloten aanvullende maatregelen te treffen gezien de zeer precaire geopolitieke situatie en de wens om de afhankelijkheid van Russische energiebronnen, met name aardgas, snel af te bouwen.

Vraag 5

Wat zijn de mogelijke gevolgen van een koude winter voor huishoudens en bedrijven? In welke mate wordt de levering van gas (wegens wetgeving van de Europese Unie) aan huishoudens gegarandeerd?

Antwoord 5

Met de afspraken uit het Norg Akkoord (zie vraag 2), maar ook maatregelen die zijn uiteen gezet in de Kamerbrief «Gasprijzen en het functioneren van de internationale gasmarkt» (Kamerstuk 32 813, nr. 481) beoogt het kabinet de leveringszekerheid van de beschermde afnemers te borgen, ook in een koude winter. Daarnaast is er het Besluit leveringszekerheid Gaswet (zie antwoord op vraag 3).

Mocht er ondanks alles onverhoopt toch een ernstig fysiek tekort aan gas ontstaan dat niet meer door de markt op grond van prijssignalen en vrijwillige afschakeling kan worden opgevangen, dan ontstaat er een noodsituatie als omschreven in Verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid. Op dat moment treedt de maatregelenladder uit het Bescherm- en Herstelplan Gas in werking (Kamerstuk 29 023, nr. 252). De overheid kan dan ultimo genoodzaakt zijn om middels een afschakelplan niet-beschermde afnemers zoals bedrijven af te schakelen. Dit om ervoor te zorgen dat er voldoende gas beschikbaar blijft voor beschermde afnemers zoals huishoudens en ziekenhuizen. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is in overleg met bedrijfsleven om ook op deze situatie voorbereid te zijn, om in dat geval een abrupte afschakeling te voorkomen.

Vraag 6

Kunt u op een rij zetten wanneer u sinds het aantreden van kabinet-Rutte III door (ambtelijk) adviseurs of belangrijke spelers in de sector als Gasunie en Gasterra bent gewaarschuwd voor de kwetsbaarheid van uw beleid met betrekking tot gasleveringszekerheid? Kunt u ook op een rij zetten hoe u vervolgens heeft gehandeld?

Antwoord 6

In de afgelopen jaren heeft de overheid zich, uitgebreid laten adviseren door alle relevante partijen, waaronder GTS en GasTerra, over de gasleveringszekerheid en was en is er nauw contact met buurlanden, de Europese Commissie en de lidstaten die onderdeel zijn van de diverse risicogroepen waar Nederland op grond van voornoemde EU-verordening deel van uitmaakt. Voor een antwoord op de daaruit volgende acties verwijs ik naar antwoord op vraag 3.

Vraag 7

Deelt u de mening dat juist Nederland, dat relatief afhankelijk is van gas, er alles aan moet doen om leveringszekerheid van gas te garanderen?

Antwoord 7

De Nederlandse energiehuishouding is nog steeds relatief sterk afhankelijk van gas. En ondanks de ambitieuze klimaatdoelen blijft gas de komende decennia een grote rol spelen. Het kabinet ziet het grote belang van de leveringszekerheid en heeft (zie het antwoord op vraag 3) dan ook verschillende wet- en regelgeving opgesteld en met het Norg Akkoord concrete afspraken gemaakt over het vullen van laagcalorisch gasopslagen met als doel de leveringszekerheid van beschermde afnemers te borgen. Voor de niet-beschermde afnemers zoals grote industriële gebruikers zijn zelf verantwoordelijk voor het bepalen van het gewenste leveringszekerheidsniveau en de contracten die zij daartoe moeten afsluiten. Dit is ook in lijn met de voornoemde EU-verordening, waarin lidstaten maatregelen mogen en moeten nemen om de beschermde afnemers te beschermen tegen gaskorten.

Overigens mag bij dit alles niet uit het oog worden verloren dat Nederland met eigen productie, een LNG-terminal, een uitgebreid en zeer robuust transportnet en diverse gasopslagen, relatief beter is gepositioneerd dan andere lidstaten.

In het antwoord op vraag 3 is ingegaan op de geopolitieke spanningen en het effect op de gasmarkt en het kabinet heeft aangegeven te komen tot verplichte vullingspercentages voor de gasopslagen. Dit met als doel de afhankelijkheid van andere landen en dan met name Rusland te verkleinen. In de met uw Kamer gedeelde brief van 14 maart over gasleveringszekerheid wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Vraag 8

Waarom heeft u niet, zoals de Franse overheid, strategische gasreserves gevuld, of, zoals de Italiaanse overheid, afspraken gemaakt met gasleveranciers over een minimale gasreserve? Bent u van plan dit in het vervolg wel te doen?

Antwoord 8

Zoals hiervoor aangegeven heeft ook de Nederlandse overheid door middel van het Norg Akkoord afspraken gemaakt over het vullen van gasopslagen, dit met als doel de leveringszekerheid van laagcalorisch gas, het gas dat wordt verbruikt door vrijwel alle Nederlandse huishoudens, te borgen (zie het antwoord op vraag 2). Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd te komen tot verplichte vullingspercentages voor gasopslagen, zie ook antwoord op vraag 3 en 7 en de Kamerbrief over leveringszekerheid gas die uw Kamer recent heeft ontvangen.

Verder heeft de Europese Commissie in haar mededeling REPowerEU van 8 maart jl. laten weten in april met een wetsvoorstel ten aanzien van het vullen van opslagen te komen.

Vraag 9

Hoe verklaart u dat, volgens een raming in een rapport in opdracht van Gasterra in november 2018, Nederland in 2023 slechts 0,4% van de vraag naar gas heeft gedekt met langetermijncontracten (of binnenlandse productie), terwijl dit in andere Europese landen 36% tot 94% is?³

Antwoord 9

Nederland kent geen traditie van langetermijncontracten. Totdat de gasmarkt een open markt werd, waren Nederlandse marktpartijen verplicht om jaarlijks hun gas in te kopen bij het toen nog ongesplitste Gasunie. Na de aangepaste wet- en regelgeving als gevolg van Europese wetgeving nam de ontwikkeling van de Nederlandse gashandelsplaats een grote vlucht. Op deze handelsplaats vindt zowel handel in spotproducten plaats (dag-, dag vooruit- en maand vooruit producten), maar er kan ook gas tot vijf jaar vooruit worden ingekocht.

Verder geldt dat een groot aantal van de in Nederland actieve leveranciers ook in andere landen van (Noordwest-)Europa actief is. In algemene zin hebben deze leveranciers, naast spotinkopen en kortlopende contracten, ook

³ GasTerra, 13 november 2021 (<https://www.gasterra.nl/en/news/study-shows-that-dutch-gas-demand-is-barely-covered-by-long-term-contracts>)

langetermijncontracten. Dit voor hun gehele portfolio, waar ook hun Nederlandse activiteiten onder vallen. Dit vertekent dus het vergelijken van percentages tussen landen. Dergelijke leveranciers verplichten langetermijncontracten voor alleen Nederland te sluiten kan tot gevolg hebben dat zij hun Nederlandse activiteiten afbouwen. Daarnaast staat dit op gespannen voet met EU-regelgeving voor de interne markt voor gas die een rem zet op het opnemen van bestemmingsclausules in gascontracten. Overigens mag bij dit alles niet uit het oog worden verloren dat Nederland met eigen productie, een LNG-terminal, een uitgebreid en zeer robuust transportnet en diverse gasopslagen, relatief beter is gepositioneerd dan andere lidstaten.

Vraag 10

Bent u ook van mening dat de gaslevering in Nederland, net als in onze buurlanden, onder andere via langetermijncontracten veilig gesteld moet worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat u dit bewerkstelligen?

Antwoord 10

Zie het antwoord op vraag 9.