

Vergaderjaar 2023–2024

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 449

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2023

De herfst is ingetreden en het einde van het vulseizoen voor de gasopslagen nadert. Een goed moment om te bezien hoe de vulgraden en de gasmarkt ervoor staan richting de winter. In deze reguliere update gasleveringszekerheid informeren wij uw Kamer over de gasleveringszekerheid. Hiermee geven wij ook gehoor aan het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van 14 september jl.

In deze brief schetsen wij allereerst een actueel beeld van de gasleveringszekerheid en de gasmarkt. Daarna delen wij de voortgang van de maatregelen die zijn genomen op het gebied van vraagreductie, aan de aanbodzijde, relevante EU-ontwikkelingen en ten slotte overige gasmarktmaatregelen (Beschermm- en Herstelplan Gas en gasopslagen).

Actueel beeld gasleveringszekerheid en gasmarkt

Nederland ligt op koers om met goed gevulde gasopslagen de winter in te gaan. Op 1 oktober jl. was de vulgraad 96%. Ter illustratie, op 1 oktober 2021 was de vulgraad ruim 58% en op 1 oktober 2022 was deze ruim 91%. Daarnaast waren de gasopslagen in de Europese Unie op 1 oktober jl. gemiddeld 96% gevuld, waar deze op 1 oktober 2021 voor ruim 74% en op 1 oktober 2022 voor 89% gevuld waren. Dit draagt positief bij aan de Europese gasleveringszekerheid.

Het beeld van de Europese gasmarkt is in 2023 aanmerkelijk stabielere dan in 2022. Alhoewel de prijzen in historisch perspectief nog steeds hoog zijn, vertoont de prijscurve op de gashandelsplaats *Title Transfer Facility* (hierna: TTF) dit jaar tot op heden bij lange na niet de extreme pieken zoals in de zomer van 2022. Het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) stelt in zijn laatste monitoringsrapport dat de prijzen met name zijn gedaald door een verbeterde vraag-aanbod

balans op de gasmarkt.¹ Dit komt voort uit een combinatie van aan de ene kant een lagere gasvraag door zacht weer en besparingsmaatregelen en aan de andere kant voldoende aanbod door goed gevulde gasopslagen en uitbreiding van de importcapaciteit van vloeibaar gas (LNG).

Toch is waakzaamheid richting de winter geboden, zo stelt ook het Internationaal Energieagentschap (hierna: IEA) in zijn laatste rapport.² Sinds de energiecrisis is de situatie op de gasmarkt nog steeds gespannen en reageert de markt sterk op mondiale ontwikkelingen die raken aan het evenwicht op de gasmarkt. De verbeterde vooruitzichten op de gasmarkt zijn een positieve indicatie, maar geven geen garantie tegen toekomstige prijschommelingen, zo stelt het IEA. In Nederland waren er recent kortstondige prijsverhogingen op de TTF waar te nemen; in juni als marktreactie op onderhoud aan Noorse gasinstallaties en in augustus als reactie op stakingen bij LNG-producenten in Australië. Deze prijsverhogingen waren wel beperkter dan in 2022. Ook in de komende periode is het goed denkbaar dat onzekerheden, zoals het winterweer, de beschikbaarheid van LNG en het aanbod van pijpleidinggas een weerslag op de gasprijs op de groothandelsmarkt hebben.

In deze gespannen markt onderstrepen experts daarom het belang om gasopslagen zo lang mogelijk goed gevuld te houden en LNG-import te vergroten.³ De conclusies uit de geactualiseerde scenarioanalyse van Gasunie Transportservices (hierna: GTS) van 26 mei jl. blijven onverminderd van kracht. Het kabinet onderschrijft deze conclusies en houdt de vulgraad en de situatie op de gasmarkt doorlopend in de gaten. De stand van zaken is nog steeds te volgen met de wekelijkse update gasleveringszekerheid.⁴ De vulgraad van alle gasopslagen in Europa is op dagelijkse basis te volgen op www.agsi.gie.eu.

Vraagreductie en energiebesparing

Ten opzichte van het eerste half jaar van vorig jaar blijft de vraag naar gas, zij het langzamer, afnemen. Het CBS heeft berekend dat ten opzichte van het eerste half jaar van 2022 de vraag met 10% is gedaald.⁵ Met name de industrie, elektriciteitscentrales en huishoudens verbruikten minder aardgas. Zo verbruikte de chemische industrie tot wel 18% minder en huishoudens 13%. We blijven monitoren of deze besparingen blijvend zijn. Een gedeelte van de vermindering binnen de industrie komt mogelijk door het verlagen van de productie door de hoge energieprijzen. Een ander gedeelte van de besparing is mogelijk toe te schrijven aan technische besparingsmaatregelen, de zachte winter en de noodzaak die gevoeld werd. Het is echter niet bekend welke oorzaken op een meer gedetailleerd niveau verantwoordelijk zijn voor de verlaging in energieverbruik, waardoor er een incompleet beeld is. Ik heb Decisio en I&O Research gevraagd om een onderzoek en analyse uit te voeren op microniveau naar het energieverbruik van bedrijven in 2022 en 2023. Uw Kamer is zeer recentelijk via een aparte brief geïnformeerd over de voortgang op energiebesparing. Deze Kamerbrief gaat in op de gewijzigde wetgeving

¹ ACER, Key developments in EU gas wholesale markets, 2023 Market Monitoring Report, 23 juni 2023.

² International Energy Agency, Global Gas Security Review – including Gas Market Report Q3 2023.

³ De ENSTOG Summer Supply Outlook 2023 kwam reeds aan bod in de laatste update, Kamerstuk 29 023, nr. 441. In haar opinie van 14 juli 2023 (nr. 05/2023) onderschrijft ACER de Summer Outlook conclusies van ENTSOG. Zie www.acer.europa.eu/news-and-events/news/entsogs-summer-supply-outlook-2023-finds-refilling-eu-gas-storages-track.

⁴ Updates zekerheid gaslevering | Minder gas uit Rusland | Rijksoverheid.nl.

⁵ Gasverbruik 10 procent lager in eerste halfjaar 2023 (cbs.nl).

rondom de energiebesparingsplicht, de monitoring en communicatie, en het toezicht op energiebesparing.

Maatregelen aanbodkant

Stop op gaswinning Groningenveld

Met ingang van 1 oktober 2023 is de gasproductie uit het Groningenveld gestopt. Voor het gasjaar 2023–2024 is een voorwaardelijk winningsniveau van 0 m³ vastgesteld. Een keuze voor een operationele strategie met productie van vijf of elf productielocaties op minimumflow (waakvlamniveau) zou hebben geresulteerd in een productie van ongeveer 1,5 bcm respectievelijk 3,2 bcm, afhankelijk van de temperatuur. In het komende gasjaar wordt wel de mogelijkheid behouden om met de elf nog bestaande productielocaties toch in beperkte mate gas te winnen in bepaalde, zeer uitzonderlijke situaties. Het gaat dan om het tijdelijk naar waakvlamniveau brengen van de productielocaties als zeer strenge kou aanstaande is, zodat snel gereageerd kan worden als in die omstandigheden belangrijke productiemiddelen uitvallen. Als bijvoorbeeld gasopslag Norg uitvalt, is de leveringszekerheid zonder inzet van het Groningenveld nog geborgd tot een gemiddelde effectieve etmaaltemperatuur van – 6,5 °C (waarbij temperaturen net onder het vriespunt en windkracht 5 ook resulteren in een effectieve temperatuur van – 6,5°C). Uw Kamer is in een separate brief geïnformeerd over het vaststellingsbesluit voor het Groningenveld in het gasjaar 2023–2024.⁶

Versnellingsplan Noordzee

Het onlangs gepubliceerde jaarverslag van TNO «Delfstoffen en aardwarmte in Nederland»⁷, zoals op 5 september jl. met uw Kamer is gedeeld, geeft inzicht in de activiteiten en resultaten van de opsporing en winning van koolwaterstoffen zoals aardgas.

Zoals aangegeven door TNO, bedroeg de totale binnenlandse productie van aardgas in 2022 15,3 bcm. Dit is ongeveer de helft van het totale verbruik (31 bcm). Dit TNO-jaarverslag laat zien dat de productie van aardgas in 2022 met 20,2% is gedaald in vergelijking met 2021. Een dergelijke daling was voorzien en onderstreept de noodzaak voor het versnellingsplan in het licht van de gasleveringszekerheid dat ik op 15 juli 2022 met uw Kamer heb gedeeld.⁸ Op 27 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van het versnellingsplan gaswinning Noordzee.⁹

De door TNO geconstateerde daling van de productie van aardgas heeft geen impact de door GTS geactualiseerde scenarioanalyse «een jaar zonder Russisch gas».¹⁰ GTS is hierbij uitgegaan van een productievolume en capaciteiten die in lijn liggen met het beeld dat TNO schetst.

LNG-importcapaciteit

Hieronder informeren wij u over de ontwikkelingen die de afgelopen zomer hebben plaatsgevonden rondom het uitbreiden van de importcapaciteit en de benutting van die importcapaciteit door marktspelers die LNG importeren. Voldoende LNG-importcapaciteit is van essentieel belang

⁶ Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 22 september 2023.

⁷ Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 133.

⁸ Kamerstuk 33 529, nr. 1058.

⁹ Kamerstuk 33 529, nr. 1174.

¹⁰ Zie bijlage bij Kamerstuk, 29 023, nr. 441.

voor de gasleveringszekerheid van Nederland. Met het uitbreiden van de LNG-importcapaciteit is het mogelijk het Groningenveld te sluiten en het weggefallen Russische pijpleidinggas te vervangen.

Gate Terminal B.V. (hierna: Gate) heeft op 23 augustus 2023 een positief investeringsbesluit genomen voor de bouw van een extra, vierde opslagtank.¹¹ Hierdoor wordt de importcapaciteit vergroot van 16 naar 20 bcm per jaar vanaf oktober 2026. Deze capaciteit is inmiddels volledig volgeboekt en gecontracteerd door nieuwe partijen die LNG willen importeren.¹² De ontheffing van bepalingen in de Gaswet die zien op de toepassing van gereguleerde tarieven is door mijn besluit van 15 augustus 2023 in werking getreden¹³. Dit stelde Gate in staat om met marktpartijen contracten af te sluiten voor het gebruik van de nieuwe capaciteit. Bij het besluit van 15 augustus 2023 heb ik het oorspronkelijke ontheffingsbesluit op enkele technische details aangepast. Dit in navolging van een positief besluit op 17 juli 2023 door de Europese Commissie.¹⁴ Zoals is toegelicht in de Kamerbrief van 23 juni 2023, heb ik op 17 mei 2023 reeds positief beslist op het verzoek van Gate voor een ontheffing van bepalingen in de Gaswet die zien op de toepassing van gereguleerde tarieven.¹⁵

Een deel van de lopende contracten met gebruikers loopt af in 2031. Gate heeft een contract gesloten met een nieuwe gebruiker voor het gebruik van circa 2 bcm capaciteit per jaar voor een periode van 15 jaar vanaf 2031.¹⁶ Gate heeft laten weten reeds goede commerciële interesse te zien in de rest van de beschikbare capaciteit tot minstens 2036.

De EemsEnergy Terminal (hierna: EET) verwacht de importcapaciteit medio 2024 te kunnen verhogen van 8 naar 9 bcm per jaar. Daarna streeft EET naar verdere uitbreiding richting de 10 bcm per jaar. Om de importcapaciteit van de tijdelijke EET in de Eemshaven verder te kunnen uitbouwen wordt een aantal operationele processen stapsgewijs uitgebreid. Eén van deze processen betreft het vergroten van de warmte-toevoer, daarvoor zijn momenteel een zestal warmteboilers in aanbouw.

Tot slot worden de gesprekken over twee marktinitiatieven voor mogelijke nieuwe LNG-terminal(s) voortgezet. Bij alle initiatieven zet ik in op het zo spoedig mogelijke hergebruik van de infrastructuur voor duurzame toepassingen, zoals het importeren van waterstofdragers of -derivaten.

Gezamenlijk inkoopplatform

In het kader van de Europese vraagbundeling, die plaats vindt onder het EU platform *AggregateEU*, zijn inmiddels twee tenders gehouden. Aan deze twee tenders werd deelgenomen door 91 geïnteresseerde kopers met een totale vraag van ca. 27,5 bcm. Daarop werd gereageerd door 40 internationale aanbieders. Van de 91 kopers zijn er uiteindelijk 85 aan een aanbieder gekoppeld, met een totale omvang van 22,9 bcm.

De Europese Commissie heeft laten weten dat Nederlandse partijen een van de grootste aandelen hebben in de volumes die in het platform aan

¹¹ www.gateterminal.com/en/nieuwsberichten-archive/gate-terminal-starts-construction-of-4th-lng-tank-at-the-port-of-rotterdam/.

¹² www.gateterminal.com/en/nieuwsberichten-archive/bp-and-petrochina-international-london-underwrite-gates-capacity-expansion/.

¹³ Stcrt. 2023, nr. 25651.

¹⁴ C(2023) 4906 final. https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/wholesale-energy-market/access-infrastructure-exemptions-and-derogations_en#exemption-decisions.

¹⁵ Stcrt. 2023, nr. 1590.

¹⁶ www.conocophillips.com/news-media/story/conocophillips-to-further-diversify-global-lng-portfolio-with-additional-long-term-agreement-for-european-regas-capacity.

elkaar zijn gekoppeld. Het is niet bekend tot welke gecontracteerde volumes dit precies heeft geleid, want dit betreft bedrijfsvertrouwelijke informatie.

Voor dit jaar zijn nog twee tenders voorzien, één die op 21 september van start is gegaan (met afronding per 6 oktober) en één voor eind november 2023. In de laatste tender wordt ook ruimte geboden voor matching van contracten met een looptijd tot 5 jaar.

EU-ontwikkelingen: maatregelen uit verordening (EU) 2022/2576

Eind 2022 is de «Verordening (EU) 2022/2576 inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen» vastgesteld. Dit was één van een aantal Europese noodverordeningen dat in de loop van vorig jaar is vastgesteld om de zeer preciaire situatie op de Europese energiemarkt en meer in het bijzonder de gasmarkt, te ondervangen. Evenals andere noodverordeningen heeft ook deze noodverordening een looptijd van één jaar. Deze noodverordening eindigt eind dit jaar. Gegeven deze situatie wordt momenteel op initiatief van de Europese Commissie bezien of het wenselijk is dat één of meer maatregelen uit Verordening (EU) 2022/2576 een meer permanent karakter krijgt door deze in te bedden in reguliere energiewetgeving van de Europese Unie. In het bijzonder gaat het dan om opname in het zogenaamde Decarbonisatiepakket waarmee de bestaande wetgeving voor de regulering van de gasmarkt momenteel wordt herzien en verbreed naar andere gassen, inclusief waterstof. Over dit pakket vinden momenteel de finale onderhandelingen plaats tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie.

Het kabinet staat niet onwelwillend tegen het permanent maken van één of meer van de vorig jaar genomen maatregelen. Echter moet dit gebeuren op basis van een gedegen analyse: wat hebben de maatregelen tot op heden betekend voor de gasleveringszekerheid van de Unie, welke gevolgen hebben zij gehad voor het functioneren van de gasmarkt en wat zijn de verwachte effecten voor de komende jaren? Daarbij dient ook nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan de ervaringen van marktpartijen die met de maatregelen te maken hebben gehad. Dit laatste geldt in het bijzonder voor de maatregel gericht op vraagbundeling en gezamenlijke inkoop, waarbij het kabinet vindt dat eventuele deelname hieraan gebaseerd moet zijn op vrijwilligheid en dat overheden, die zelf geen gas inkopen, niet kunnen worden verplicht om te zorgen voor een minimale deelname. Daarnaast vindt het kabinet het belangrijk dat de gezamenlijke inkoop zich niet alleen, zoals nu het geval is, richt op korte termijn inkopen, maar zich verder verbreedt naar het aangaan van lange termijncontracten. Dit kan de leveringszekerheid van gas voor de Europese Unie ten goede komen. Het kabinet kijkt in dit verband uit naar het evaluatierapport dat de Europese Commissie op grond van Verordening (EU) 2022/2576 in oktober moet publiceren.

Wat betreft het permanent maken van één of meer solidariteitsmaatregelen is het kabinet terughoudend. Deze terughoudendheid betreft vooral de extra solidariteitsverplichtingen voor lidstaten met LNG-faciliteiten en de verplichting om solidariteit te leveren aan alle lidstaten en niet alleen aan lidstaten waarmee het gasnetwerk direct is verbonden. Dit omdat beide maatregelen in de praktijk moeilijk tot niet uitvoerbaar zijn en complexe afspraken vragen.

Overige maatregelen

Gasopslagen

Nederland ligt op schema om met nagenoeg volledig volle gasopslagen de winter in te gaan. Het gehele vulseizoen lagen de vulgraden boven de verplichte tussentijdse vuldoelen op basis van de EU Verordening én boven de door GTS geadviseerde minimale vulgraden. Het vullen van de gasopslagen is grotendeels door marktpartijen zelf gedaan. GasTerra heeft Norg en Alkmaar volledig gevuld en Grijpskerk bijna volledig. Dit is door GasTerra hoofdzakelijk uit commerciële overwegingen gedaan. Gasopslag Bergermeer is deels door EBN gevuld. EBN heeft de taak gekregen om Bergermeer tot 2,05 bcm te vullen, voor zover marktpartijen dat niet doen. In juli is EBN gestopt met vullen, op het moment dat duidelijk was dat marktpartijen de gasopslag voldoende zouden vullen. In totaal heeft EBN 1,32 bcm aan gas in Bergermeer opgeslagen.

Deze voltaak voor EBN was een van de vulmaatregelen die het kabinet in december 2022 aankondigde voor het vulseizoen in 2023.¹⁷ Daarnaast kondigde het kabinet een subsidieregeling aan voor het vullen van gasopslag Bergermeer, vergelijkbaar met de subsidieregeling uit 2022. Doel van deze regeling was het bieden van een garantie voor het risico van een eventuele negatieve zomer/winterspread. Nadat uw Kamer over de voorgenomen contouren van de subsidieregeling is geïnformeerd¹⁸, is deze ook bij de Europese Commissie genotificeerd. De goedkeuring van de Europese Commissie kwam afgelopen juli. Op dat moment was gasopslag Bergermeer al zodanig gevuld, dat het openstellen van deze regeling voor dit vulseizoen geen toegevoegde waarde meer had. Het hiervoor gereserveerde budget van 240 miljoen euro valt hiermee vrij. Dit bedrag zou gedekt worden door de nog uit te werken heffing gasleveringszekerheid. Tot nu toe hebben de vulmaatregelen nog geen geld gekost, dat met deze nog uit te werken heffing teruggehaald zou moeten worden.

Inmiddels heeft de NAM een winningsplan voor gasopslag Norg ingediend. Dit winningsplan wordt getoetst volgens de hiervoor gangbare procedure. Daarbij wordt onder andere advies ingewonnen over de veiligheid. Vanzelfsprekend kunnen ook de inwoners uit de omgeving hun zienswijze geven. Daarnaast moet de Autoriteit Consument en Markt beoordelen of het stopzetten van deze gasopslaginstallatie de gasleveringszekerheid op nationaal of Unie niveau niet vermindert.¹⁹

Bescherm- en herstelplan Gas (BH-G)

Op 6 april jl. is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen die worden voorbereid in het kader van het BH-G: de regeling besparingstender en de regeling afschakeling niet-beschermde afnemers.²⁰ In samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en andere partijen die een rol spelen bij de uitvoering wordt de praktische uitwerking van deze maatregelen verder uitgewerkt, om zo goed voorbereid te zijn op het moment dat we onverhoopt in een gascrisis terechtkomen. De regeling besparingstender is gereed voor internetconsultatie en zal zeer binnenkort ter consultatie worden aangeboden. Naar verwachting zijn beide maatregelen inzetbaar voor komende winter.

¹⁷ Kamerstuk, 29 023, nr. 384.

¹⁸ Kamerstuk, 29 023, nr. 394.

¹⁹ Deze beoordeling vindt plaats op basis van Verordening (EG) 715/2009 die daartoe met Verordening (EU) 2022/1032 inzake gasopslag is gewijzigd.

²⁰ Kamerstuk 29 023, nr. 418.

Om de verordening (EU) 2017/1938 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid volledig ten uitvoer te leggen, is het noodzakelijk een voldoende bevoegdheidsgrondslag voor de uitvoering van de maatregelen in het BH-G te creëren. Hiertoe wordt een wetsvoorstel voorbereid. Tot die tijd berust de uitvoering van de afschakelstrategie op het huidige beschikbare wettelijke kader, het staatsnoodrecht. Op grond van de genoemde verordening dient het BH-G dit jaar te worden geëvalueerd en waar nodig te worden herzien. Uw Kamer wordt over dit lopende proces binnenkort in een separate brief geïnformeerd.

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

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