

Vergaderjaar 2021–2022

33 529

Gaswinning

Nr. 1056

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

Om de gasleveringszekerheid komende winter te garanderen is het van belang dat de gasopslagen nu voldoende worden gevuld. De omstandigheden op de gasmarkt gaven de afgelopen maanden echter onvoldoende prikkels voor marktpartijen om gas op te slaan. Om de benodigde vulgraad in lijn met de EU-verplichtingen toch te behalen heeft het kabinet twee maatregelen genomen met betrekking tot de gasopslag in Bergermeer. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd middels mijn brief van 22 april 2022.¹

In deze brief heb ik uw Kamer gemeld dat een vulniveau van gasopslag Bergermeer van tenminste 68% noodzakelijk was om de Europese doelstelling van 80% per lidstaat op 1 november te halen. Op 20 juni heeft het kabinet fase 1 van een gascrisis (vroegtijdige waarschuwing) afgekondigd. Dit benadrukt het belang van goedgevulde opslagen. Ik span mij daarom in om de bergingen verder gevuld te krijgen. Daarmee gaan wij verder dan de verplichting die Nederland heeft op grond van de definitieve versie van de EU-gasopslagverordening.² Mijn inzet is er op gericht dat de totale Nederlandse opslagcapaciteit voorafgaand aan de komende winter voor 80% en liefst met meer is gevuld.

Voor gasopslag Bergermeer betekent dit allereerst dat het kabinet een subsidiemaatregel heeft ingesteld, die marktpartijen een stimulans geeft om Bergermeer alsnog te vullen. Marktpartijen konden in een tenderre-

¹ Kamerstukken 29 023 en 36 045, nr. 302.

² 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 2022 nr. 173, p. 17 e.v.). De verordening geeft aan dat lidstaten de hoeveelheid gas die in jaren 2016 t/m 2021 in de periode oktober-april gemiddeld is geleverd aan derde landen, mits dit meer dan 15 TWh per jaar was, op hun vulverplichting in mindering mogen brengen. Voor Nederland gaat het daarbij om leveringen aan het Verenigd Koninkrijk. Dit leidt ertoe dat de Nederlandse vulverplichting op grond van de Europese gasopslagverordening voor dit jaar is teruggebracht van 80% naar 63%.

geling meedingen naar een subsidie die het (eventuele) negatieve verschil tussen de huidige gasprijzen en de verwachte gasprijzen aankomende winter vergoedt (de zogenoemde zomer-winter spread) en de daarbij komende kosten, zoals capaciteits-, financierings- en injectiekosten. Marktpartijen zullen zelf het gas moeten in- en verkopen. De subsidie is enkel bedoeld om het rendabel te maken om gas op te slaan.

Ten tweede heeft het kabinet zich voor de resterende vulbehoefte, die niet wordt gevuld door marktpartijen, Energie Beheer Nederland (EBN) aangewezen om gas op te slaan in gasopslag Bergermeer. EBN is een beleidsdeelneming met de Staat als enige aandeelhouder. Voor de uitvoering van deze taak ontvangt EBN een vergoeding (subsidie). Voor beide maatregelen is gezamenlijk maximaal € 623 miljoen begroot, waarvan € 366 miljoen voor de subsidieregeling en € 257 miljoen voor EBN.

Middels deze brief wil ik uw Kamer informeren over de eerste resultaten van deze twee maatregelen.

Subsidieregeling

Op 27 mei jl. is de subsidieregeling voor gasopslag in Bergermeer gepubliceerd.³ Hiervoor kwamen 35 gasbedrijven in aanmerking. Dit betrof gasbedrijven uit verschillende landen, hoofdzakelijk uit de EU.

De subsidie heeft tot doel om middels een garantieregeling gasbedrijven te compenseren bij een negatieve spread (het zomer-winterprijzverschil). De hoogte van de subsidie is afhankelijk van 3 factoren: de negatieve spread (tot maximaal -16 euro/MWh), een kostenvergoeding voor capaciteits-, injectie- en financieringskosten (de zogenaamde afslag die bedrijven bieden) en een garantiestellingspremie van 0,264 euro/MWh die zij aan de overheid betalen voor de prijsgarantie.

De subsidieformule is *spread – afslag + garantiestellingspremie*. Alleen als de uitkomst van de subsidieformule negatief is, wordt er subsidie uitbetaald.

Voorwaarde voor subsidie-uitbetaling is tevens dat de bedrijven op 1 november 100% van hun toegezegde capaciteit in opslag hebben, en nog 38% daarvan op 1 februari. Ook is opgenomen in de subsidieregeling dat, in geval van een zeer gunstige spread van meer dan 40 euro, 50% van de winst daarboven in mindering wordt gebracht op de subsidie.

Zie hieronder ter verduidelijking 2 rekenvoorbeelden:

2 rekenvoorbeelden:

	tender met maximale spread, maximale afslag van bedrijf X	tender met positieve spread, lage afslag van bedrijf Y
spread	- 16	6
afslag (bieding)	- 6,831	- 2,491
garantstellingspremie	0,264	0,264
spread <i>minus</i> afslag <i>plus</i> garantstellingspremie	- 22,567	3,773
subsidie/MWh	€ 22,57	€ 0,00

³ Stcrt. 2022, nr. 14408.

Resultaat van de twee tenders

De subsidie is beschikt middels 2 tenders, één voor het vullen van de ongeboekte capaciteit in Bergermeer en één voor het vullen van de reeds door partijen geboekte capaciteit.

De eerste tender voor 4,17 TWh aan ongeboekte capaciteit heeft plaatsgevonden op 1 juni. Hiervoor hebben 8 van de 35 bedrijven zich ingeschreven. Daarvan hebben 4 bedrijven tezamen de volledige beschikbare 4,17 TWh aan capaciteit gekregen. Deze bedrijven hebben hiervoor een dusdanig lage subsidie-afslag geboden, dat zij daarmee 0 euro subsidie aanvragen. Deze tot begin juni nog leegstaande capaciteit wordt momenteel gevuld door de vier bedrijven.

Op 7 juni vond een tweede tender plaats, voor de bedrijven die reeds opslagcapaciteit hadden bij Bergermeer, om voor 15,83 TWh te gaan vullen met garantie voor een negatieve spread. Hiervoor hebben 5 van de 12 bedrijven zich ingeschreven, voor een gezamenlijke capaciteit van 8,41 TWh. De gemiddeld geboden afslag voor het dekken van bijkomende kosten was 3,76 euro/MWh, 94% van de maximale afslag. Hiermee was sprake van een competitieve bieding door partijen.

Op het moment van openstelling van de subsidieregeling was de gasprijs echter weer gedaald en de zomer-winter spread weer positief, waardoor 7 bedrijven er voor kozen om hun reeds gehuurde gasopslagcapaciteit te gaan vullen zonder subsidie. Deze gasbedrijven hebben aangegeven dat zij verwachten dat de spread overwegend positief blijft, en de inspanningen voor een subsidieaanvraag hen onnodig moeite kost. Ook gaven zij aan zich liever niet te verbinden aan subsidievoorwaarden, zoals het afkomen van winsten en verplichte vulpercentages, waardoor zij niet maximaal flexibel op de markt kunnen reageren.

Hoewel deze partijen momenteel aan het vullen zijn, is er echter geen zekerheid hoe lang hun gasopslag gedurende de winter nog gevuld zal zijn. Dit kan echter gemitigeerd worden door de EBN-opslag.

In totaal is 12,58 TWh beschikt aan 8 marktpartijen middels de subsidieregeling, om de komende maanden de gasopslag Bergermeer te gaan vullen. Dit betreft twee Nederlandse en zes overige Europese gasbedrijven. Hiermee komen de maximale subsidiekosten uit op € 164 miljoen. Dit is fors lager dan de oorspronkelijke kostenbegroting van € 366 miljoen.

Eenzijds komt dit doordat bedrijven zeer voordelige afslagen hebben geboden in de eerste tender, wat wijst op veel interesse in het verkrijgen van extra opslagcapaciteit middels de subsidieregeling. Anderzijds komt dit doordat de bedrijven niet voor het vullen van de volledige 20 TWh subsidie hebben aangevraagd.

Resultaat van de subsidieregeling en de marktontwikkelingen is dat er momenteel 13 marktpartijen zijn die tezamen 26 TWh (56% van de gasopslag Bergermeer⁴) gasopslagcapaciteit hebben gehuurd bij Bergermeer. Daarvan hebben 8 partijen gebruikt gemaakt van de subsidieregeling om in totaal 12,58 TWh (27% van de gasopslag Bergermeer) gas op te slaan.

⁴ De gebruiksrechten van de resterende (firm) capaciteit liggen bij Gazprom. Dit betekent dat in termen van zogenoemde «firm capacity» de volledige capaciteit van Bergermeer verhuurd is.

Voor de overige 13TWh die wordt gehuurd door marktpartijen en waarvoor geen subsidie is aangevraagd, wordt momenteel ook gevuld als gevolg van de marktontwikkelingen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de resultaten van de tenders.

TABEL 1. UITKOMST TENDERS SUBSIDIE GASOPSLAG BERGERMEER	Tender 1 voor 4,17 TWh	Tender 2 voor 15,83 TWh	Totale subsidieregeling (20 TWh)
	nog niet-verhuurde capaciteit	reeds verhuurde capaciteit	
Aantal bedrijven dat in aanmerking kwam	35	12	35
Aantal inschrijvingen	8	5	9
Aantal bedrijven wat een beschikking heeft ontvangen	4 bedrijven	5 bedrijven	8 bedrijven
Beschikbare subsidiabele capaciteit	4,17 TWh	15,83 TWh	20 TWh
Subsidie(capaciteit) aangevraagd	10,53 TWh	8,41 TWh	18,94 TWh
Subsidie(capaciteit) beschikt	4,17 TWh	8,41 TWh	12,58 TWh
Vulcapaciteit als percentage van de beschikbare capaciteit ¹	100%	53%	63%
Gewogen gemiddelde afslag / MWh	<-16 euro / MWh (max was 6,83)	3,76 euro /MWh (max was 3,99)	
Gesubsidieerde capaciteit	4,17 TWh	8,41 TWh	12,58 TWh
Aangevraagd maximaal subsidiebedrag	0 euro	163,93 miljoen euro	163,93 miljoen euro
Subsidiekosten per MWh	0 euro/MWh	19,49 euro/MWh	13,03 euro/MWh

¹ Het betreft hier het percentage van de capaciteit dat in de veiling beschikbaar was, dus niet een percentage van de totale capaciteit van Bergermeer.

EBN

Eerder heeft het kabinet het voornemen aangekondigd om EBN aan te wijzen om het resterende deel van gasopslag Bergermeer te vullen dat niet door marktpartijen wordt gevuld. Met deze aanvullende maatregel beoogt het kabinet te borgen dat het vuldoel van tenminste 68% voor gasopslag Bergermeer op 1 november 2022 wordt behaald óók indien marktpartijen – ondanks de subsidieregeling – onvoldoende gas opslaan.

EBN heeft op 23 juni jl. een instemmingsverzoek, subsidieaanvraag en verzoek tot aandeelhoudersgoedkeuring ingediend. Op 24 juni jl. heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat instemming verleend aan EBN op grond van artikel 82, derde lid, van de Mijnbouwwet en aan EBN een subsidie verleend van maximaal € 257 miljoen als vergoeding voor het verrichten van de dienst van algemeen economisch belang. Tevens heeft de Staatssecretaris aandeelhoudersgoedkeuring verleend.

EBN is in de week van 27 juni jl. gestart met de opslag van initiële volumes gas in Bergermeer. Conform mijn eerdere toezegging zal ik uw Kamer wekelijks informeren over de vulgraden op een eigen dashboard. Hieronder zal ik de inzet van EBN nader toelichten.

EBN zal de rol van aangewezen partij voor het opslagjaar van 2022 (de winter van 2022/2023) uitvoeren. Deze rol eindigt op 31 maart 2023. Ik vind EBN de meest geschikte partij voor het vervullen van deze rol. EBN is 100% in handen van de Staat, beschikt over kennis van de Nederlandse olie- en gasopslagmarkt en heeft geen tegengestelde (commerciële) belangen op de gashandelsmarkt. EBN beschikt tevens over voldoende (financiële) middelen om gasinkoop voor te financieren.

Om een vulgraad van tenminste 68% te bereiken, zal EBN tussen de 5–11 TWh gas opslaan. De precieze hoeveelheid is afhankelijk van de hoeveelheid gas die marktpartijen opslaan. De waarde die hiermee

gemoeid is varieert afhankelijk van de gasprijs en bedraagt bij de huidige gasprijzen (van ca. € 150 per MWh) ca. € 1.650 miljoen.

EBN heeft aangegeven dat zij maximaal 11 TWh gas kan opslaan voor 1 november 2022. Het lijkt nu niet verantwoord om meer gas in te kopen dan 11 TWh. Dit zou de gasmarkt te zeer kunnen beïnvloeden, mede gegeven de huidige (volatiele) marktomstandigheden. Daarnaast zou het marktgedrag van EBN te voorspelbaar kunnen worden, waardoor er geen gas kan worden verhandeld tegen redelijke prijzen. De handelsstrategie van EBN bevat risicobeheersmaatregelen waarmee wordt geborgd dat er geen onverantwoorde risico's worden genomen bij het uitvoeren van deze taak.

EBN heeft voor de in- en verkoop van gas een overeenkomst (Filling Service Agreement) gesloten met TAQA. TAQA zal de gashandelsactiviteiten uitvoeren namens en in opdracht van EBN. Deze overeenkomst is noodzakelijk omdat EBN zelf niet handelt op de gasmarkt. TAQA beschikt wel over gashandelsfaciliteiten die het normaliter enkel inzet ten behoeve van het goed laten functioneren van de gasopslag. Zodoende heeft TAQA geen tegengesteld belang.

Ten behoeve van de opdracht aan EBN is € 257 miljoen begroot. Hierbij is uitgegaan van een compensatie van een negatief handelsresultaat van maximaal € 215 miljoen en een beheersvergoeding (incl. opslagkosten) van maximaal € 42 miljoen. Nagenoeg alle voorziene kosten houden verband met de hoeveelheid opgeslagen gas. Mocht er door toedoen van een positieve zomer-winter *spread* een positief handelsresultaat ontstaan, dan zal dit als (interim) dividend aan de Staat worden uitgekeerd.

Ik zal de voortgang van EBN bij het verrichten van deze taak nauwlettend volgen, evenals de voortgang van het vullen van gasopslag Bergermeer in zijn totaliteit.

Verdere verhoging vuldoelen

Gazprom heeft zoals bekend gebruiksrechten op de gasopslag Bergermeer. Bij het vullen door Bergermeer zal gebruik worden gemaakt van zogeheten *interruptible space*, zoals ook aangegeven in de Kamerbrief van 22 april jl. De tussen Gazprom en de opslagbeheerder gesloten contracten bieden hiervoor voldoende ruimte.

Uw Kamer heeft in o.a. de moties van het lid Kröger en het lid Van Wijngaarden met betrekking tot het weren van Gazprom uit het Nederlands energiesysteem, breder aandacht gevraagd voor de rol van Gazprom in het Nederlandse energiesysteem. Ik kan u melden dat naar de verschillende mogelijkheden een eerste verkenning is gedaan. Die analyse wordt zoals besproken voor een *second opinion* neergelegd bij de Landsadvocaat. Zodra hierover meer informatie beschikbaar is, zal ik die uw Kamer doen toekomen. Dat doe ik dan zo nodig vertrouwelijk.

Afhankelijk van de uitkomsten hiervan en de ontwikkelingen rond de leveringszekerheid van gas, zal ik het instemmingsbesluit voor EBN zo snel mogelijk aanpassen om te bewerkstelligen dat Bergermeer maximaal gevuld wordt. Ik zal daarbij tevens samen met EBN bezien of dat het eerder aangegeven maximum van 11 TWh op een verantwoorde manier kan worden verhoogd.

Naar aanleiding van de vraag van het lid Kröger tijdens het Kamerdebat Mijnbouw/Groningen op 30 juni jl. kan ik u ten slotte mededelen dat ik ernaar streef de gasopslag Grijskerk volledig te vullen en de gasopslag

Norg tot minimaal 4,8 miljard Nm³, 80% van de opslagcapaciteit. Omdat in deze bergingen laagcalorisch gas wordt opgeslagen, is de mogelijkheid om te vullen mede afhankelijk van de hoogte van de gaswinning uit het Groningenveld. Ik heb naar aanleiding van de vertraging van de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek aangegeven deze winning niet hoger te willen vaststellen dan het op 1 april jl. vastgestelde niveau van 4,5 miljard Nm³ met het oog op de veiligheidsrisico's in Groningen (Kamerstuk 33 529, nr. 1035). De komende tijd zal blijken welke ruimte dit laat voor het verder vullen van de gasopslag Norg.

Met deze maatregelen zou Nederland ruimschoots voldoen aan de Europese verplichtingen en boven de 80% als gemiddeld vulpercentage voor de gasbergingen uitkomen.

Alternatief van vulverplichtingen

Het lid Kröger vroeg nog naar het alternatief van het vullen van Bergermeer door middel van een vulverplichting en de achterliggende analyse hierbij. In antwoord op eerdere Kamervragen hierover heeft de Staatssecretaris, mede namens mij, reeds het volgende aangegeven.

Het kabinet heeft inderdaad ook alternatieve maatregelen onderzocht voor het vullen van gasopslag Bergermeer, waaronder het opleggen van een vulverplichting aan partijen die opslagcapaciteit hebben gecontracteerd of aan leveranciers en grootverbruikers.

Deze maatregelen zijn voor het opslagjaar 2022 (ten behoeve van de winter 2022/23) echter als riskant en niet voldoende kansrijk beoordeeld, met name vanwege de grote en onevenredige financiële risico's voor marktpartijen en het risico dat deze alternatieven niet het gewenste effect sorteren. Dit omdat de partijen die capaciteit geboekt hebben in de gasopslag Bergermeer naar verwachting geen gehoor zullen geven aan een dergelijke verplichting (Gazprom Export LLC) of het opleggen van een verplichting voor deze partijen een te groot financieel risico met zich brengt, ook wanneer er een compensatie wordt verstrekt voor het onevenredige nadeel dat zij ondervinden.

Voor leveranciers van Nederlandse beschermde afnemers of grootverbruikers die geen capaciteit hebben geboekt in de gasopslag Bergermeer geldt voorts dat zij hun seizoensvraag voor de winter '22/23 in de praktijk doorgaans op verschillende manieren hebben afgedekt, o.a. met behulp van gasopslag in Duitsland. Het opleggen van een vulverplichting aan grootverbruikers op de Nederlandse markt en leveranciers van Nederlandse beschermde afnemers doorkruist daarmee de voorzieningen die reeds door deze partijen zijn getroffen. Voor het vullen van de gasopslag Bergermeer voor het opslagjaar 2022 heb ik dan ook gekozen voor de in mijn brief van 22 april 2022 genoemde maatregelen.

Daarbij zij nog opgemerkt dat ook Europa in de gasopslagverordening geen verplichting oplegt aan Europese gasgebruikers, waar Nederland initieel voor had gepleit, maar aan lidstaten, zonder dat de Europese verordening voorziet in instrumenten voor lidstaten om dat doel te realiseren. Omdat Bergermeer veel gebruikt wordt door gasbedrijven uit andere landen dan Nederland om gas op te slaan, zou dat praktische uitvoering van een verplichting die Nederland zou opleggen aan gasbedrijven erg complex maken.

In de bijlagen van deze brief vind u nog nadere informatie hierover uit twee bronnen: (i) de passage hierover uit de MR-beslisnotitie en (ii) een interne EZK-analyse die is benut ten behoeve van besluitvorming.

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

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

In het overwegen van maatregelen om gasopslagen te vullen zijn verschillende opties afgevallen. Overwogen is om een vulverplichting op te leggen aan de partijen die gebruiksrechten (capaciteit) hebben geboekt in gasopslag Bergermeer of aan leveranciers en grootverbruikers van gas. Deze opties zijn voor het realiseren van de beoogde vulgraad op korte termijn als riskant en niet voldoende kansrijk beoordeeld:

- Verplichten capaciteithouders gasopslag Bergermeer: De opslagcapaciteit van Bergermeer is voor komende winter voor ca. 90% geboekt (los van daadwerkelijke vulling). 40% daarvan komt toe aan Gazprom, de overige 50% is door marktpartijen in binnen en met name buitenland geboekt. Ten aanzien van Gazprom is de verwachting dat deze partij geen gehoor zal geven aan een vulverplichting. Voor de overige marktpartijen die capaciteit hebben geboekt is de reële verwachting dat zij de geboekte capaciteit zullen teruggeven aan TAQA op het moment dat er een vulverplichting wordt opgelegd, omdat dit voor hen in de huidige markt een te groot financieel risico met zich brengt, ook wanneer er een compensatie wordt verstrekt voor het onevenredige nadeel dat zij ondervinden.
- Verplichten leveranciers en grootverbruikers: Sinds de hoge gasprijzen zijn verschillende leveranciers (aan beschermde gebruikers in Nederland) failliet gegaan en er bestaan zorgen rondom de kredietwaardigheid van enkele bestaande leveranciers. Verschillende grootverbruikers hebben inmiddels hun productieniveaus teruggeschroefd en niet uitgesloten kan worden dat ook zij te maken hebben met afnemende kredietwaardigheid/een onzekere toekomst. Het is daarmee riskant om leveranciers en grootverbruikers op korte termijn een verplichting op te leggen waarmee aanzienlijke financiële inspanningen zijn gemoeid. Leveranciers en grootverbruikers van gas op de Nederlandse markt hebben daarnaast hun seizoensvraag voor de winter «22/23 in de praktijk mogelijk op verschillende manieren reeds afgedekt, deels met behulp van gasopslag in Duitsland. Gasopslag Bergermeer wordt voor een belangrijk deel benut door partijen die niet leveren aan de Nederlandse markt. Het opleggen van een vulverplichting aan leveranciers en grootverbruikers op de Nederlandse markt doorkruist daarmee de voorzieningen die reeds door deze partijen zijn getroffen. Ook voor deze partijen geldt overigens dat een opslagverplichting een compensatieverplichting met zich meebrengt voor het onevenredig nadeel dat zij ondervinden (met bovendien waarschijnlijk juridische procedures tot gevolg). Tot slot zou deze optie complexe spoedwetgeving vereisen.

Tot slot geldt voor beide opties dat een opslagverplichting een compensatieverplichting met zich meebrengt voor het onevenredig nadeel dat partijen ondervinden en dat dit (complexe) spoedregelgeving vergt op basis van het staatsnoodrecht (artikel 10a Distributiewet).