

Vergaderjaar 2024–2025

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

22 112

**Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven
van de lidstaten van de Europese Unie**

Nr. 564

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 april 2025

De vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over de brief van 14 maart 2025 over de appreciatie van de voorgestelde verlenging van de Europese gasopslagbepalingen en de aanbeveling van de Commissie voor komend vulseizoen (Kamerstukken 29 023 en 22 112, nr. 557).

De vragen en opmerkingen zijn op 10 april 2025 aan de Minister van Klimaat en Groene Groei voorgelegd. Bij brief van 22 april 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Thijssen

Adjunct-griffier van de commissie,
Teske

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de appreciatie van het kabinet van de voorgestelde verlenging van de Europese gasopslagbepalingen en de aanbeveling van de Commissie voor komend vulseizoen. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

Vraag 1.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie begrijpen dat er door lidstaten mogelijk wordt afgekoerst op een vuldoel lager dan 90%, bijvoorbeeld 85%. In de praktijk komt dit neer op een nog lager vulpercentage. Is de inzet van Nederland om ervoor te zorgen dat dit doel niet te laag wordt? Als dit de inzet is, hoe gaat de Minister dit doen? Zo nee, waarom niet? Wat is voor Nederland de ondergrens?

Antwoord 1.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de gasopslagen, zowel in Nederland als breder in de EU, goed gevuld worden. Tegelijk is het kabinet er kritisch op dat de verplichtingen die vanuit de EU aan lidstaten worden opgelegd geen averechtse effecten hebben die het vullen juist moeilijker maken. Zo kunnen hoge en rigide EU-vulverplichtingen het daadwerkelijk vullen bemoeilijken doordat het marktmodel voor het vullen wordt verstoord. Dit kan kostenverhogend werken. Daarnaast wil Nederland dat lidstaten voldoende eigen handelingsperspectief houden en dat er rekening wordt gehouden met de dalende gasvraag.

In het verlengde hiervan: de Europese vuldoelen zijn bindend en vormen voor Nederland een minimum waar het aan moet voldoen. De vulambities van het kabinet zijn sinds 2022 altijd hoger geweest dan de Europese doelen en ook dit jaar is dat weer het geval. Extra flexibiliteit op Europees niveau betekent daarom niet een verandering van ons nationaal gasopslagen beleid.

Extra flexibiliteit op EU-niveau betekent wel dat er gunstigere Europese marktomstandigheden worden gecreëerd om de opslagen daadwerkelijk gevuld te krijgen.

Vraag 2

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vinden het belangrijk dat er wordt ingezet op energiebesparing. Neemt de Minister het belang van energiebesparing ook mee in de gesprekken die zij in Brussel heeft als het gaat over de gasmarkt en het vulseizoen? Zou het mogelijk zijn om een lager vuldoel toe te staan als lidstaten kunnen aantonen dat zij dit kunnen oplossen via energiebesparing? Ziet de Minister hier iets in? Zo ja, hoe gaat ze dit naar voren brengen in Brussel? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2

Nederland blijft zich inzetten voor energiebesparing, in het bijzonder gasbesparing. In het verlengde daarvan zet Nederland zich ervoor in dat de vuldoelen rekening houden met de afnemende gasvraag, om fossiele lock-in te voorkomen. Voor nu gaat het overigens om een tijdelijke

verlenging met twee jaar van de opslagbepalingen. Dit vooruitlopend op een meer fundamentele herziening van het EU-wetgevend kader voor de leveringszekerheid van gas en elektriciteit waar deze bepalingen een integraal onderdeel van uitmaken. De Commissie heeft aangegeven haar voorstellen voor deze herziening in het eerste kwartaal van 2026 te zullen presenteren. In de aanloop daar naar toe heeft Nederland aangegeven dat energiebesparing daarin een belangrijke rol zou moeten spelen en dat de opslagbepalingen niet langer zouden moeten worden gekoppeld aan de opslagcapaciteit die in een lidstaat aanwezig is maar aan het feitelijke gasverbruik.¹ Met dit laatste wordt de facto invulling gegeven aan het voorstel van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Vraag 3

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de gasopslagbepalingen zich verhouden tot het afbouwen van fossiele brandstoffen. Deze leden hechten veel waarde aan gasleveringszekerheid en aan het afbouwen van ongewenste afhankelijkheden van gas uit het buitenland. Hoe verhouden de Europese gasopslagbepalingen en de aanbeveling van de Commissie voor komend vulseizoen zich tot de afbouw van gasimport? Is het afbouwen van onze afhankelijkheid van gasimport door de huidige geopolitieke situatie een grotere prioriteit geworden voor de Minister? Zo ja, op welke manier geeft de Minister hier vorm aan? Op welke manier neemt de Minister de huidige internationale machtsverschuivingen mee in de gesprekken die zij in Europa voert over de gasmarkt?

Antwoord 3

Ondanks de dalende gasvraag speelt gas nog een cruciale rol in onze energievoorziening. Daarbij geldt dat Nederland sinds 2018 netto-importeur is van gas. Dat blijft ook zo, zelfs met de optimalisatie van productie in Nederland.

Deze realiteit maakt dat het kabinet zich inzet voor een robuust en weerbaar gassysteem. Het kabinet kijkt daarbij naar het gassysteem in zijn totaliteit. Ten eerste faciliteert het kabinet een zo divers mogelijk aanbod uit diverse bronnen op gebied van productie en import om zo de afhankelijkheid van een dominante bron te voorkomen. Ten tweede horen bij een robuust gassysteem ook voldoende gevulde gasopslagen, dit conform de aanbeveling van de Europese Commissie. Tegelijk houdt het kabinet er oog voor dat er geen fossiele lock-in ontstaat. Zoals hiervoor is toegelicht, zet het kabinet zich er daarom voor in dat de EU-opslagbepalingen rekening houden met het feitelijk gasverbruik. Het kabinet werkt immers aan de uitfasering van fossiele brandstoffen in brede zin. Later dit jaar wordt de Kamer hierover geïnformeerd in een separate Kamerbrief over de afbouw van fossiele energiebronnen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de appreciatie van de voorgestelde verlenging van de Europese gasopslagbepalingen en de aanbeveling van de Commissie voor het komende vulseizoen. Daartoe hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat onze gasopslagen tijdig en goed gevuld zijn. Er dient te allen tijde te worden voorkomen dat Nederland te maken krijgt met tekorten en de energieprijzen de pan uit

¹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 1075.

rijzen. Hier draagt de gasopslagbepaling aan bij. Deze leden vinden het wel belangrijk dat er kritisch wordt gekeken naar de invulling hiervan. Op dit moment zijn de lasten bijvoorbeeld onevenredig verdeeld; dat moet veranderen.

Vraag 4

De leden van de VVD-fractie lezen dat nog geen enkele lidstaat zonder gasopslagcapaciteit zich committeert aan het lastenverdelingsmechanisme. Deze leden vragen welke landen het potentieel hebben om zich hieraan te committeren. Daarnaast vragen zij of dit invloed heeft op Nederland en de energiemarkt, alsook op de verlenging van de Europese gasopslagbepalingen.

Antwoord 4

De Europese gasopslagbepalingen voorzien momenteel in een lastenverdelingsmechanisme door te expliciteren dat lidstaten zonder opslagcapaciteit overeenkomsten kunnen sluiten met lidstaten met opslagcapaciteit om de lasten te delen. Lidstaten zonder opslagcapaciteit zijn bijvoorbeeld Luxemburg, Finland, Estland, Litouwen en Ierland. Dit zijn echter lidstaten met een heel kleine gasmarkt en zij hebben geen impact op de Nederlandse gasopslagen. Er zijn echter ook lidstaten, zoals België, die beschikken over veel minder opslagcapaciteit in vergelijking met hun vraag dan Nederland en die profiteren van de flexibiliteit die geboden wordt door de Nederlandse gasopslagen.

Het kabinet pleit er daarom in het kader van de verlenging van de Europese vulverplichtingen voor om de opslagverplichting per lidstaat te relateren aan de gasvraag in die lidstaat. In dat geval dragen ook lidstaten met weinig opslagcapaciteit (zoals België) in vergelijking tot hun gasvraag evenredig bij aan het behalen van de Europese opslagdoelstelling.

Wat betreft de invloed op Nederland en de energiemarkt: er bestaat één Europese gasmarkt, waarbij Europese leveranciers afnemers in verschillende lidstaten beleveren en daartoe gebruik maken van infrastructuur door heel Europa. Zo kunnen bijvoorbeeld Duitse leveranciers gebruik maken van Nederlandse opslagen om niet alleen hun Duitse, maar ook hun Nederlandse klanten te beleveren met gas. Aan de andere kant kunnen Nederlandse leveranciers gebruik maken van de Belgische LNG-terminal of van de Duitse gasinfrastructuur om gas te importeren. Als gasopslagen door marktpartijen worden gevuld – zoals dat sinds de liberalisering van de gasmarkt het geval is – dan leidt dit niet tot extra kosten voor de Nederlandse belastingbetaler. Maar als de overheid extra vulmaatregelen moet treffen, zoals met de vultaak voor EBN, om een bepaalde vuldoelstelling te halen, dan zijn daar potentieel extra kosten mee gemoeid en die kunnen erg hoog zijn indien de kosten die EBN maakt hoger zijn dan de inkomsten die met de verkoop van het gas worden verkregen. Het is momenteel niet mogelijk deze extra kosten door te berekenen aan (gebruikers in) andere lidstaten. Deze situatie is ongewenst omdat Nederland beschikt over veel opslagcapaciteit, meer dan het nodig heeft voor de eigen vraag. Zoals hiervoor toegelicht, pleit Nederland tegen deze achtergrond in EU-verband voor een evenredige bijdrage door alle lidstaten aan het behalen van de EU-vuldoelstellingen.

Vraag 5

De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat de lasten eerlijker worden verdeeld, aangezien lidstaten als Nederland nu een zwaardere last dragen dan lidstaten die weinig tot geen opslagcapaciteit hebben. Gaat

Nederland zich, samen met andere landen met grote gasopslagcapaciteit, verzetten tegen deze onevenredige verdeling van lasten, met als doel een evenwichtiger verdeling te realiseren? Met welke lidstaten kan Nederland samenwerken en hoe wordt het krachtenveld ingeschat? Zou de Minister, indien de bepaling niet wordt aangepast, bilaterale afspraken kunnen maken met landen die gebruikmaken van onze opslagcapaciteit?

Antwoord 5

De ongelijke verdeling van de lasten is in de afgelopen jaren meerdere keren opgebracht door Nederland, net als door andere gelijkgestemde lidstaten. In het huidige krachtenveld lijkt zich echter geen meerderheid af te tekenen om een beter lastenverdelingsmechanisme te ontwikkelen. Het kabinet zal zich tijdens de volledige herziening van het leveringszekerheidsraamwerk in 2026 opnieuw hard maken voor een eerlijkere verdeling van de lasten tussen lidstaten en hierbij optrekken met gelijkgestemde lidstaten.

Het stuit helaas als verwacht op veel weerstand bij andere lidstaten indien zij moeten bijdragen aan de kosten die Nederland of andere lidstaten maken om de opslagen te vullen tot het niveau dat is vastgelegd in de EU-regelgeving. Dit bleek ook de afgelopen jaren toen de Duitse overheid de kosten die zij moest maken om de gasopslagen tot het door de EU vereiste niveau te vullen, deels doorberekende aan de aan haar grenzende lidstaten middels een heffing op de transportkosten. Duitsland besloot hiertoe, omdat de kosten als gevolg van de zeer hoge gasprijzen in 2022 hoger waren dan de inkomsten die uiteindelijk met de verkoop van het gas werden verkregen. Onder veel druk van Centraal- en Oost-Europese lidstaten, maar ook de Europese Commissie heeft de Duitse overheid besloten deze heffing op 1 januari 2025 in te trekken. Tevens blijkt deze weerstand uit het feit dat lidstaten met geen of weinig opslagcapaciteit geen lastenverdelingsovereenkomst hebben gesloten met lidstaten met veel opslagcapaciteit.

Het maken van deze bilaterale afspraken met andere lidstaten is gecompliceerd. Dit omdat het niet lidstaten maar marktpartijen zijn die gebruik maken van de gasopslagen in Nederland. De EU-regelgeving maakt niet duidelijk hoe lidstaten hier in de bilaterale afspraken over lastenverdeling mee om zouden moeten gaan. Daarnaast ligt onze nationale vuldambitie hoger dan de vuldoelstelling die volgt uit de EU-bepalingen (zie het antwoord op vraag 6 van de leden van de VVD-fractie), ook dit compliceert het maken van afspraken.

Vraag 6

De leden van de VVD-fractie lezen dat Nederland wederom in aanmerking komt voor de uitzondering van de verlaagde vuldoelstelling. Deze leden vragen welk percentage hierbij hoort. Is dit percentage in lijn met de vuldoelstelling die de Minister voornemens is te stellen? Waarom wel of waarom niet? Wat zou het voor Nederland betekenen als wordt gekeken naar de periode van 2016 tot en met 2021? Waarom is gekozen voor deze specifieke periode?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de daling van de gasvraag, de energietransitie en de uitbreiding van LNG-importcapaciteit impact hebben op de Nederlandse vraag. Hoe zal Nederland de omvang van de LNG-import meenemen in de onderhandelingen?

Antwoord 6

Op grond van de huidige opslagbepalingen geldt dat op basis van artikel 6 bis, derde lid, van Verordening (EU) 2017/1938² voor Nederland de algemene vuldoelstelling van 90% mag worden verlaagd met het volume dat tijdens de referentieperiode 2016 tot en met 2021 aan het Verenigd Koninkrijk is geleverd aangezien het gemiddelde geleverde volume tijdens de onttrekkingsperiode voor gasopslag (oktober-april) meer dan 15 TWh per jaar bedroeg, namelijk 23 TWh. Dat leidt ertoe dat de EU vuldoelstelling voor Nederland thans uitkomt op ca. 75%. Voor de volledigheid, zoals ook in het antwoord op vraag 1 is toegelicht, geldt dat de Nederlandse nationale vulambitie, hoger ligt dan de EU vulverplichting voor Nederland, net zoals in de afgelopen jaren het geval is geweest.

Voor de periode 2016 t/m 2021 is gekozen, omdat dat de jaren zijn die direct vooraf gaan aan het jaar waarop de bepalingen in werking zijn getreden.

Wat betreft de Nederlandse gasvraag geldt dat deze tussen 2021 en nu is gedaald van ca. 380 TWh per jaar naar circa 300 TWh. De uitbreiding van de LNG-importcapaciteit geeft invulling aan deze vraag en de exportvraag. Tevens zorgt deze uitbreiding ervoor dat zowel het wegvallen van de aanvoer van pijpleiding gas uit Rusland als de gedeeltelijke verlegging van de gasaanvoer uit Noorwegen naar Duitsland, zijn opgevangen. De omvang van de LNG-import wordt door Nederland meegenomen in de aankomende besprekingen over de herziening van het EU-wetgevend kader voor de leveringszekerheid van gas en elektriciteit (zie het antwoord op vraag 2).

Vraag 7

De leden van de VVD-fractie vragen of de Nederlandse vulgraad bestand is tegen een ernstige verstoring van de economie, bijvoorbeeld als er tarieven op LNG worden geheven.

Antwoord 7

Er is in Nederland zeer veel gasopslagcapaciteit (in totaal 144 TWh) in verhouding tot de nationale vraag (ca. 300 TWh). Dat betekent dat bij een vulpercentage van bijvoorbeeld 80% (110 TWh) er in absolute zin grote volumes aan gas zijn opgeslagen. Gasunie Transport Services (GTS) heeft berekend dat met een vulgraad van 80%, gecombineerd met de overige gasinfrastructuur waaronder eigen productie en import via pijpleidingen en in de vorm van LNG, Nederland goed is voorbereid in de verschillende scenario's die GTS heeft doorgerekend. GTS heeft hierbij meegenomen dat beperkte uitval van toevoer kan worden opgevangen (gasleveringsnorm) en dat in de hoogste vraag worden kan worden voorzien bij uitval van de grootste bron van capaciteit (infrastructuurnorm).

Tarieven op LNG zijn geen factor die is meegewogen in deze analyse. Voor zover bedoeld wordt op de actuele ontwikkelingen op gebied van importheffingen door de VS: Aangegeven kan worden dat voor de VS LNG een exportproduct is, dus in beginsel niet onder de importheffingen valt. Bovendien geldt dat de VS energieproducten uitgezonderd hebben van de recent aangekondigde importheffingen. De aanvoer van LNG vanuit de VS is stabiel gebleven. Dit onderstreept het belang van de EU als afzetmarkt voor LNG. Omdat Nederland een belangrijke gashub in

² Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010

Europa is, met veruit de meest liquide handelsplaats (TTF), is Nederland binnen de EU een belangrijke bestemming voor aanlanding en doorvoer van gas.³

Vraag 8

Daarnaast vragen deze leden in hoeverre stimulerende maatregelen bij verlenging impact zullen hebben op de Rijksbegroting.

Antwoord 8

Om de leveringszekerheid van aardgas te versterken heeft het kabinet ook voor het vulseizoen 2026/2027 geld vrijgemaakt voor een vulmaatregel van Energie Beheer Nederland (EBN). Dit betreft een bedrag van 152 miljoen euro in 2027. Voor het opbouwen van een noodvoorraad is vanaf 2027 jaarlijks structureel 37 miljoen euro gereserveerd.⁴

Vraag 9

De leden van de VVD-fractie delen de mening dat de EU-vuldoelstellingen rigide zijn. Enerzijds zou meer flexibiliteit de markt minder verstoren, anderzijds vinden zij het van belang dat alle lidstaten hun gasopslagen tijdig vullen. Anders komt dit mogelijk op het bordje van Nederland terecht. Hoe wordt de vulgraad gemeten wanneer wordt gewerkt met een bandbreedte? Worden er consequenties verbonden aan het niet voldoen aan deze bandbreedte door een lidstaat? Welke marge wordt hierbij gehanteerd?

Antwoord 9

De vulgraad van de opslagen wordt continu gemeten door de beheerders van de opslagen die nauwgezet bijhouden hoeveel gas de opslag in- dan wel uitgaat. Deze gegevens zijn op dagbasis terug te vinden op de website van Gas Infrastructure Europe – Aggregated Gas Storage Inventory.⁵ Het is overigens niet zo dat het op het bordje van Nederland komt als andere lidstaten hun opslagen niet tijdig vullen. De Commissie stelt, op basis van informatie van de lidstaten, ieder jaar een uitvoeringshandeling vast met daarin voor iedere lidstaat met opslagcapaciteit een vultraject. Daarbij gelden 1 februari, 1 mei, 1 juli en 1 september als tussentijdse meetmomenten waarvoor tussendoelen zijn vastgesteld. Indien op zo'n meetmoment de vulgraad 5%-punt lager is dan het tussendoel, dan moet de lidstaat in kwestie, op basis van de thans geldende bepalingen, maatregelen nemen om de vulgraad te verhogen. Het is dus niet zo dat dan andere lidstaten extra zouden moeten vullen.

Op 11 april heeft de Raad een Algemene Oriëntatie bereikt. In de onderhandelingen is het voorstel van de Commissie op een aantal punten aangepast. Zo is er meer flexibiliteit aangebracht ten aanzien van de tussentijdse vuldoelen.

Vraag 10

De leden van de VVD-fractie vinden het belangrijk dat marktpartijen voldoende geprikkeld worden om de gasopslagen te vullen. De huidige bepaling bevat hiervoor weinig voorstellen.

³ Kamerstuk 29 023, nr. 532 & nr. 554.

⁴ www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/04/18/voorjaarsnota-2025.

⁵ <https://agsie.gie.eu>.

Is de Minister voornemens te pleiten voor stimuleringsmaatregelen of voor een juridische grondslag waarmee capaciteitshouders worden gestimuleerd de gasopslagen te vullen? Welke maatregelen of grondslagen hebben hierbij de voorkeur van de Minister? Welke andere acties is de Minister voornemens te ondernemen om ervoor te zorgen dat marktpartijen voldoende worden geprikkeld om de gasopslagen tijdig te vullen?

Antwoord 10

Het vullen van de gasopslagen is primair aan de markt. Hiervoor zijn de juiste marktprikkels belangrijk. Belangrijk is dat het verschil tussen de zomerprijs in het vulseizoen en de daaropvolgende winterprijs (de zogenoemde spread) voldoende positief is om de kosten voor gasopslag te dekken en gasopslag commercieel aantrekkelijk te maken. De spread is sinds een aantal dagen (peildatum 14 april 2025) beperkt positief geworden. Het kabinet houdt deze ontwikkeling nauwlettend in de gaten. Hierbij is het belangrijk dat vulmaatregelen een paradoxaal effect kunnen hebben: juist door in te zetten op hogere vulgraden kan de markt hierop anticiperen en dit kan weer leiden tot een negatieve spread. Daarom weegt het kabinet eventuele maatregelen zorgvuldig af. Wel heeft het kabinet EBN al, net als in eerdere jaren, de taak gegeven om gas op te slaan voor het geval marktpartijen dat onvoldoende doen.

Specifiek wat betreft steunmaatregelen voor capaciteitshouders als bedoeld in de vraag: Nederland heeft in 2022 en 2023 goedkeuring gekregen voor een stimuleringsmaatregel om capaciteitshouders te stimuleren de ondergrondse gasopslag Bergermeer te vullen. Dit was mogelijk door het bestaan van het Tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne. Deze grondslag in het tijdelijk crisiskader is inmiddels verlopen waardoor het nemen van stimulerende maatregelen alleen mogelijk is indien de lidstaat aantoont dat de stimulerende maatregel noodzakelijk is om een ernstige verstoring van de economie op te heffen. Stimulerende maatregelen zouden dan alleen maar genomen kunnen worden indien aana de Europese Commissie voldoende kan worden aangetoond dat er sprake is van een ernstige verstoring van de economie. Dat is op dit moment niet het geval. Het vullen van gasopslagen is juist een preventieve maatregel waarmee wordt beoogd het gassysteem voldoende weerbaar te maken om een gascrisis en daarmee een verstoring van de economie te voorkomen. Nederland heeft deze beperkte ruimte in het steunkader op meerdere momenten onder de aandacht gebracht van zowel de Europese Commissie als het Poolse voorzitterschap. Het kabinet blijft in Brussel aandacht vragen voor voldoende ruimte voor potentiële instrumenten om de gasopslagen te vullen.

Vraag 11

Ook vragen deze leden of goed gevulde gasopslagen kunnen bijdragen aan het drukken van de gasprijs. Deelt de Minister deze mening? Is de Minister voornemens ook naar de baten van gasopslagen te kijken, zoals het positieve effect op de prijs? Is de Minister van plan dit punt mee te nemen in het aangekondigde onderzoek naar het leveringszekerheidsraamwerk?

Antwoord 11

Goed gevulde gasopslagen zijn op zichzelf geen instrument om de prijs te drukken. Wel zorgen goed gevulde opslagen aan de start van de winter ervoor dat de kans op een tekort aan gas – bij een hoge gasvraag in de

winter – drastisch wordt verkleind en daarmee ook de kans op een zeer hoge gasprijs als gevolg van zo'n tekort. Verder geldt dat tijdens de winter de inzet van de gasopslagen onderdeel vormt van het aanbod om in de vraag te voorzien. Het inzetten van de gasopslagen in de winter zorgt er dus voor dat de prijzen, die door de wintervraag kunnen oplopen, niet nog verder oplopen.

Het door de Commissie aangekondigde onderzoek naar het leveringszekerheidsraamwerk vindt plaats door een derde partij. Het is onduidelijk in hoeverre lidstaten daar input op kunnen leveren. Het kabinet vindt het echter belangrijk dat het onderzoek alle aspecten van een goed gevulde opslag meeneemt en zal dat ook benoemen in Brussel. Daarbij horen ook de baten van goed gevulde gasopslagen.

Vraag 12

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de aanbeveling ook wordt opgeroepen om te verifiëren dat marktpartijen die belast zijn met het uitvoeren van de vulmaatregelen voldoende expertise hebben in het handelen op de energiemarkt, en maatregelen te nemen die de werking van de interne markt en gasleveringszekerheid niet negatief beïnvloeden. Deze leden vragen welke maatregelen de Nederlandse overheid overweegt, en of er voldoende expertise aanwezig is.

De leden van de VVD-fractie zijn het ermee eens dat er op Europees niveau moet worden samengewerkt om de weerbaarheid te borgen en deze te baseren op gasvraag en gasinfrastructuur.

Antwoord 12

Deze aanbeveling van de Europese Commissie moet vooral in het licht worden gezien van de situatie van Trading Hub Europe (THE) in 2022. THE kreeg van de Duitse wetgever de opdracht om de Duitse gasopslagen te vullen. Dit werd echter op een dusdanige wijze gedaan dat THE niet gedekt was tegen prijsrisico's en het gas uit de markt onttrok zonder dit op hetzelfde moment in de toekomst weer te verkopen («hedgen»). Dit had ongunstige markteffecten en leidde tot hoge kosten voor de Duitse overheid omdat de marktprijs bij verkoop onder de inkoopprijs lag. Het kabinet is daarom positief over het feit dat de Europese Commissie een aanbeveling heeft gedaan voor het huidige vulseizoen, waarmee wordt beoogd om een herhaling van deze situatie te voorkomen.

EBN is een professionele organisatie die sinds 1973 ervaring heeft in de energiesector. Net als in 2022, 2023 en 2024, heeft EBN voor dit vulseizoen een vultaak om 20 TWh op te slaan, voor zover de markt onvoldoende vult. EBN heeft hiermee recent ervaring opgedaan met het vullen van gasopslagen en het managen van bijhorende prijsrisico's. EBN blijft actief inzetten op het verbreden en verdiepen van de kennis en ervaring rondom gasopslag en het opereren op de energiemarkten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de appreciatie van het kabinet op de voorgestelde verlenging van de Europese gasopslagbepalingen en de aanbeveling van de Commissie voor komend vulseizoen. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

Vraag 13

De leden van de NSC-fractie vragen op welke datum de Raad op het voorstel van de Europese Commissie zal besluiten.

Antwoord 13:

Het is het streven van het Poolse voorzitterschap van de EU dat tijdens de Energieraad van 16 juni a.s. tot een besluit wordt gekomen. Dit onder de aanname dat er dan ook overeenstemming is bereikt met het Europees Parlement.

Vraag 14

De leden van de NSC-fractie hebben nog enkele vragen over de vuleisen. Het te rigide vaststellen van tussentijdse vuldoelstellingen op Europees niveau (1 februari, 1 mei, 1 juli en 1 september) kan marktverstoring werken. Dat hebben we gezien aan het omhoog schieten van de gasprijzen in februari. Kan de Minister met haar Europese collega's inzetten op een manier van vullen die zo min mogelijk marktverstoring is. Bijvoorbeeld door geen rigide tussendoelen te stellen? Hoe staan de andere Europese landen die een vulverplichting hebben hier tegenover? Welke andere maatregelen overweegt de Minister om de marktverstoring tegen te gaan?

Antwoord 14

Op 11 april heeft de Raad een Algemene Oriëntatie bereikt. In de onderhandelingen is het voorstel van de Commissie op een aantal punten aangepast. Zo is er meer flexibiliteit aangebracht ten aanzien van de tussentijdse vuldoelen.

In de onderhandelingen over het verlengingsvoorstel van de Commissie hebben meerdere lidstaten, waaronder Nederland, gepleit voor een versoepeling van de tussentijdse vuldoelstellingen. Het Poolse voorzitterschap heeft hier goed kennis van genomen en zal dit nadrukkelijk aan de orde stellen in de aankomende gesprekken met het Europees Parlement.

Vraag 15

De leden van de NSC-fractie vragen of de Minister het voorstel van de Europese Commissie aanvaardt om de gasvoorraad per 1 november 2026 en 1 november 2027 naar 90% te verhogen.

Antwoord 15

De Europese Commissie heeft geen verhoging van de vulgraad voorgesteld. In het voorstel van de Commissie blijft het niveau van de EU-vulverplichting voor Nederland ongewijzigd ten opzichte van hetgeen in 2022 is vastgesteld. Voor Nederland komt dit neer op een vulgraad per 1 november van ca. 75% (zie het antwoord op vraag 6).

Zoals hiervoor is toegelicht, staat deze EU-vulverplichting los van de nationale vulambitie van het kabinet, die hoger ligt dan de EU-vulverplichting voor Nederland, om de gasoplagen in Nederland komende winter voor 80% te vullen.

Vraag 16

Wat bedoelt de Minister met het onderschrijven van het doel van het voorstel? In de brief lijkt de Minister voor te sorteren op een uitzondering voor Nederland op de vuldoelstelling van 90% per 1 november. Kan de Minister aangeven of dit zo is?

Antwoord 16

Met het onderschrijven van het doel van het voorstel wordt bedoeld dat het kabinet het streven van de Commissie ondersteunt om de gasopslagen tijdig en adequaat gevuld te krijgen. Daarbij is de inzet van het kabinet inderdaad dat de voor Nederland geldende uitzondering ook in 2026 en 2027 van kracht blijft (zie het antwoord op vraag 6).

Vraag 17

Is het gezien de huidige geopolitieke situatie niet verstandiger dat Nederland de vulgraad van 90% aanhoudt?

Antwoord 17

Zoals hiervoor is toegelicht, geldt voor Nederland ook nu al een EU-vulverplichting van ca. 75%. Het kabinet heeft nationaal de ambitie uitgesproken om de gasopslagen in Nederland komende winter voor 80% gevuld te krijgen. Het kabinet sluit hierbij aan bij de analyse van GTS. Het kabinet gaat niet uit van een hogere vulambitie omdat een dergelijke verhoging het juist lastiger kan maken om het vulniveau van 80% te halen – doordat de zomervraag en dus ook de zomerprijs wordt opgedreven en gasopslag duurder en onaantrekkelijker wordt. Een verhoging van de vulambitie kan dus een averechts effect hebben. Bovendien zijn er dan aanvullende maatregelen nodig die gepaard gaan met additionele kosten. Voor de volledigheid: een vulambitie van 80% sluit niet uit dat de gasopslagen door marktpartijen voor meer dan 80% worden gevuld indien dit voor hen bijvoorbeeld nodig is om te kunnen voorzien in de leveringsverplichtingen aan klanten of indien dat commercieel aantrekkelijk is omdat de winterprijs boven de zomerprijs ligt. Zo hebben we de afgelopen jaren gezien dat de gasopslagen door marktpartijen tot meer dan 90% zijn gevuld.

Vraag 18

Welke andere landen naast Nederland dragen bij aan de Europese gasvoorraad? In welke verhouding staan die bijdragen tot de bijdrage van Nederland? Op welke manieren zou de EU, of de individuele lidstaten, zelf over de inkoop van gas kunnen gaan, naast of in plaats van marktpartijen? Wordt Nederland gecompenseerd voor de kosten die het maakt voor de opslag van de Europese gasvoorraad, en zo ja, hoe? Hoe betalen andere landen in de EU mee voor de kosten die gepaard gaan met het vullen? Wat zijn de afspraken die met het Verenigd Koninkrijk zijn gemaakt voor de komende vulseizoenen?

Antwoord 18

In Nederland bevindt zich ongeveer 12–13% van de Europese ondergrondse opslagcapaciteit. Dit vertaalt zich naar 48,7% van de Nederlandse jaarlijkse gasvraag. Andere lidstaten met aanzienlijke opslagcapaciteit zijn Italië en Oostenrijk.

Inkoop van gas heeft als doel om te voorzien in de vraag van afnemers. Daarom wordt de inkoop in de eerste plaats gedaan door de leveranciers van deze afnemers om aan hun leveringsverplichtingen te voldoen. Lidstaten leveren niet aan afnemers en kopen dus ook niet zelf gas in. Omdat het kabinet hecht aan goed gevulde gasopslagen heeft in Nederland EBN wel de taak gekregen om ook dit vulseizoen tot 20 TWh aan gas in Nederland op te slaan, indien de gasopslagen door marktpartijen onvoldoende worden gevuld.

De Nederlandse overheid kan de kosten die zij eventueel zou moeten maken voor de nationale vulmaatregelen, mede om te voldoen aan de Europese vulverplichtingen, volgens het lastenverdelingsmechanisme waar de verordening in voorziet niet doorberekenen aan lidstaten die profiteren van de Nederlandse gasopslagen. De Europese Commissie is ook kritisch op andere maatregelen om de kosten voor het vullen van de gasopslagen door te berekenen aan de gasverbruikers in andere lidstaten, zie het antwoord op vraag 27. Deze ongelijke verdeling van de lasten voor het vullen van de Europese opslagcapaciteit is op verschillende momenten in de afgelopen jaren opgebracht door Nederland, zie het antwoord op vraag 5.

Nederland heeft voor 1 november 2025 – afhankelijk van de onderhandelingen die momenteel op Europees niveau plaatsvinden – vanuit de EU een vuldoel van circa 75% en niet 90%. Dit komt omdat Nederland een derogatie heeft voor de export die in 2016–2021 heeft plaatsgevonden naar het Verenigd Koninkrijk (zie het antwoord op vraag 6). Sinds de gascrisis, mede door het omkeren van de gasstromen, heeft er minder gasexport naar het Verenigd Koninkrijk plaatsgevonden. Het kabinet acht het daarom niet nodig om afspraken te maken met het Verenigd Koninkrijk voor het komend vulseizoen. Het kabinet blijft uiteraard wel in nauw contact staan met de Britse regering over de leveringszekerheidssituatie in zowel Nederland als in het Verenigd Koninkrijk.

Vraag 19

De leden van de NSC-fractie lezen dat de Minister aangeeft een rol te zien in het borgen van de leveringszekerheid. Energie Beheer Nederland (EBN) heeft de taak gekregen om een 20 terawattuur (TWh) aan gas op te slaan. Is dit voldoende voorraad voor als een energiecrisis zich voordoet? Telt deze 20 TWh mee voor de 90% doelstelling? Is deze 20 TWh vrij van verplichtingen, bijvoorbeeld andere landen die er aanspraak op kunnen maken? Kan deze 20 TWh dus door de overheid zelf worden ingezet om bijvoorbeeld Nederlandse huishoudens te voorzien van betaalbaar gas als dat nodig is? Op welke manier kan Nederland een eigen gasvoorraad aanhouden, en dus gas uit de markt nemen?

Antwoord 19

Het klopt dat EBN de taak heeft om in 2025 (net als in 2022, 2023 en 2024) tot 20 TWh aan gas op te slaan, voor het geval marktpartijen dat onvoldoende doen. Dit doet EBN onder andere door gas in de opslagen te houden (doorrollen). De vultaak van EBN is bewust beperkt tot 20 TWh om te voorkomen dat EBN een te voorspelbare speler op de markt wordt. Deze 20 TWh telt inderdaad mee voor de vuldoelstellingen. Met de taak beoogt het kabinet de gasopslagen gevuld te houden en de vuldoelstellingen te behalen, indien marktpartijen niet vullen. Deze 20 TWh is onderdeel van de gasopslag die wordt ingezet om te voorzien in de wintervraag (seizoensopslag) en is niet bedoeld om in een eventuele crisissituatie in te zetten.

Nagenoeg alle partijen die in de zomer gas aankopen om dit in een opslag op te slaan, verkopen dit gas ook weer meteen voor levering in de daaropvolgende winter (dit wordt ook wel «hedgen» genoemd). EBN sluit – net als nagenoeg alle andere marktpartijen – meteen een verkooptransactie als het gas in de zomer aankoopt. Gevolg hiervan is dat EBN, net als andere marktpartijen, verplicht is om gas op bepaalde momenten in de winter te leveren (die verkooptransactie is namelijk al vastgelegd). Deze praktijk is nodig om prijsrisico's te verzekeren en onvoorziene kosten voor te zijn.

In de Kamerbrief van 15 april jl⁶, heeft het kabinet toegelicht dat Nederland op dit moment geen strategische of noodvoorraad heeft, waarmee wordt bedoeld een voorraad die buiten de markt wordt gehouden en alleen kan worden ingezet bij het hoogste niveau van gascrisis (een noodsituatie). In deze brief heeft het kabinet tevens toegelicht dat het aanleggen van een dergelijke strategische of noodvoorraad kostbaar is en ten koste gaat van de capaciteit voor «gewone» inzet door marktpartijen om te voorzien in de wintervraag: een groot deel van de opslagcapaciteit in Nederland is nog nodig voor reguliere seizoensflexibiliteit. Het kabinet wil daarom wel een noodvoorraad aanleggen, maar de omvang daarvan beperken.

Ten slotte wat betreft het beleveren van Nederlandse huishoudens: leveranciers zijn verplicht om hun leveringsverplichtingen aan afnemers na te komen en voor dat doel voldoende gas in te kopen. Gezien het verschil in vraag en aanbod tussen de zomer en winter is het daarbij noodzakelijk dat leveranciers of de partijen bij wie zij gas inkopen gas opslaan. In de Gaswet en straks de Energiewet worden regels gesteld voor leveranciers met een vergunning voor de levering aan kleinverbruikers, waaronder dat zij moeten voorzien in een betrouwbare levering. De ACM houdt hier toezicht op. Het zijn daarom ook marktpartijen die voor het grootste deel invulling geven aan de vuldoelstellingen. En het is in dit kader ook belangrijk dat zij voor dit doel gas kunnen blijven opslaan, en er geen (te) groot deel van de gasopslag als strategische of noodvoorraad buiten de markt wordt gehouden die marktpartijen de mogelijkheid tot gasopslag voor seizoensflexibiliteit ontnemt.

Vraag 20

Vanuit het oogpunt van leveringszekerheid zou de opslag zo goed mogelijk gevuld moeten zijn: wat bedoelt de Minister met het risico dat de vuldoelstellingen kunstmatig hoog zijn, zonder dat die vanuit het oogpunt van gasleveringszekerheid nodig zou zijn? Hoe schat de Minister de gasvraag jaarlijks in? Welke criteria gebruikt zij daarvoor?

Antwoord 20

Het kabinet houdt bij zijn positiebepaling in Europa, maar ook met de vulmaatregelen in Nederland, rekening met de leveringszekerheid (op basis van analyses van GTS), de betaalbaarheid en de marktwerking van de gasopslagen.

De huidige EU-vuldoelstellingen zijn geformuleerd in 2022, ten tijde van de gascrisis. Daarbij zijn de vuldoelstellingen gebaseerd op de hoeveelheid opslagcapaciteit in een lidstaat, niet op basis van de gasvraag of beschikbare andere middelen om te voorzien in de gasvraag. Sindsdien is de gasvraag in Europa gedaald: in 2024 werd er ongeveer 19% minder gas verbruikt in de Europese Unie dan in 2021. Tevens zijn er

⁶ Kamerstuk 29 023, nr. 563.

de afgelopen jaren andere vormen van flexibiliteit bijgekomen; zo is de LNG-importcapaciteit in Europa fors toegenomen. Door hetzelfde vuldoel en dezelfde beperkte mate aan flexibiliteit aan te blijven houden als in 2022, zonder rekening te houden met de hiervoor genoemde ontwikkelingen, ontstaat er een (kunstmatige) opwaartse druk op de zomerprijzen in het vulseizoen, die het behalen van de vuldoelen in de weg staat. De opwaartse druk op de zomerprijzen kan namelijk bijdragen aan een zogenoemde negatieve spread tussen de zomer- en winterprijzen. Bij een negatieve spread tussen de zomer- en winterprijzen is het vullen van de gasopslagen een verlieslatende activiteit. In dat geval is het halen van de vuldoelen, zonder kostbare maatregelen door lidstaten, erg lastig.

Het kabinet hecht er daarom aan dat de Europese opslagdoelen recht doen aan de ontwikkelingen op de gasmarkt en gebaseerd worden op de gasvraag in een lidstaat. Dit juist om goed gevulde opslagen op een doelmatige en efficiënte manier mogelijk te maken.

Wat betreft de exacte wettelijke uitgangspunten voor de jaarlijkse analyse van GTS (het overzicht leveringszekerheid) waar het kabinet de vulambitie voor de gasopslagen in Nederland op baseert: die zijn uitgebreid toegelicht in de Kamerbrief van 14 februari jl.⁷

Vraag 21

Hoe wordt daarbij precies rekening gehouden met periodes van dunkelflaute, met geopolitieke ontwikkelingen, en andere factoren die niet voorspelbaar zijn? Hoe hoog kan die eigen gasvoorraad maximaal zijn? Welke factoren, zoals opslagcapaciteit, zijn daarvoor van belang? Wat zijn de kosten, en de voor- en nadelen, en van eigen gasvoorraad? Welke ruimte geeft de Europese Commissie daarvoor? Voor welke periode acht de regering het raadzaam een eigen gasvoorraad aan te houden, aangezien de geopolitieke onrust is na 2026 en 2027 vermoedelijk niet voorbij is?

Antwoord 21

Op de Europese interne markt is er geen sprake van een «eigen gasvoorraad» van een individuele lidstaat. Immers, het gas in de opslagen is in eigendom van de partij die het gas heeft ingekocht en opgeslagen om afnemers te kunnen beleveren. Dat kunnen afnemers zijn in de lidstaat, maar ook in buurlanden. Het is daarom van belang dat alle lidstaten bijdragen aan het faciliteren en optimaal benutten van de verschillende gasmiddelen – productie, import, gasopslag en ongehinderd gastransport tussen lidstaten – zodat in de totale EU vraag kan worden voorzien.

In de Kamerbrief van 15 april jl. heeft het kabinet, wat betreft de vulambitie voor de gasopslagen in Nederland, toegelicht dat met een vulgraad van 80%, gecombineerd met overige gasinfrastructuur waaronder eigen productie en import via pijpleidingen en in de vorm van LNG, Nederland goed is voorbereid in de verschillende scenario's die GTS heeft doorgekend. Daar hoort ook bij het scenario van een koud jaar met extreem lage wintertemperaturen (een winter zo koud als de koudste winter van de afgelopen dertig jaar). Bij deze scenarioanalyse is impliciet ook rekening gehouden met periodes van minder aanbod uit wind en zon (zogenoemde dunkelflautes). Ook heeft GTS bij deze analyse meegenomen dat beperkte uitval van toevoer kan worden opgevangen (de toevoer via de GATE LNG-terminal in Rotterdam gedurende dertig dagen) en in de hoogste

⁷ Kamerstuk 29 023, nr. 532.

vraag worden kan worden voorzien bij uitval van de grootste bron van capaciteit (in Nederland is dat de gasopslag Norg).⁸

De vulambitie ziet op de hoeveelheid gasopslag die nodig is om te voorzien in de reguliere seizoensflexibiliteit, waarbij gasopslagen in de winter naar eigen inschatting van marktpartijen kunnen worden ingezet om te voorzien in de vraag (ongeacht de aanleiding voor die vraag).

In dezelfde Kamerbrief van 15 april jl. is het kabinet ingegaan op de vraag of Nederland aanvullend een strategische of noodvoorraad zou moeten aanhouden, waarmee wordt bedoeld een voorraad die buiten de markt wordt gehouden en, conform EU-regelgeving, alleen inzetbaar is in de hoogste fase van gascrisis, een noodsituatie. Het kabinet heeft hierbij toegelicht dat het voornemens is om een in omvang beperkte noodvoorraad aan te houden en waarom het – gelet op de kosten en het beslag op de beschikbare opslag-, injectie- en onttrekkingscapaciteit en daarmee de grote impact die het aanhouden van een noodvoorraad heeft op de gasopslagmarkt – niet doelmatig en effectief is om een omvangrijke strategische of noodvoorraad aan te leggen. Dit ook vanwege het risico dat een dergelijke voorraad mogelijk nooit zal worden ingezet, met het oog op de betaalbaarheid van gas en ook om te voorkomen dat Nederland een kostbare extra voorziening treft, waarbij het gas uiteindelijk ook in andere lidstaten terecht kan komen.

Het kabinet zal in het kader van de verdere uitwerking van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis afwegen of er slimmere alternatieven zijn voor een omvangrijke strategische voorraad die tegemoet komt aan de zorgen die de Kamer heeft geuit (zoals langdurige uitval van toevoer, hoge prijsspieken waardoor huishoudens hun rekening niet kunnen betalen). Nederland vraagt ook aandacht voor deze onderwerpen in Europees verband.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van onderhavige stukken en hebben hierover nog enkele vragen. Deze leden vragen een reactie van de Minister op het besluitvormingstraject dat wordt doorlopen.

Vraag 22

Waarom werd pas op 5 maart het voorstel gepubliceerd, waardoor er nu haast is? Had de Commissie dit niet eerder kunnen doen? Ook vragen deze leden naar het Europese krachtenveld en of de Minister verwacht dat het voorstel in zijn huidige vorm wordt aangenomen.

Antwoord 22

Het voorstel is kort na het aantreden van de nieuwe Commissie gepubliceerd nadat daar overeenstemming was bereikt door de Commissarissen. Het kabinet heeft verder geen invloed op de interne processen van de Commissie.

Op basis van de tot op heden gevoerde gesprekken over het voorstel van de Commissie is het de verwachting dat het voorstel in gewijzigde vorm

⁸ Zie ook de uitgebreide toelichting bij de analyse van GTS in de Kamerbrief van 14 februari 2025, Kamerstuk 29 023, nr. 532.

zal worden aangenomen. Dit is echter mede afhankelijk van de nog te voeren gesprekken met het Europees Parlement dat medebeslissingsrecht heeft.

Voorts hebben de leden van de D66-fractie enkele inhoudelijke vragen.

Vraag 23

Zij kunnen de redenering van de Minister over het Nederlandse vuldoel van 80% tot op zekere hoogte volgen, maar denken ook aan de uitspraken van de directeur van Gasunie Transport Services B.V. (GTS) tijdens een hoorzitting in de Kamer 5 maart 2025, waarin hij aangaf dat een hogere vulgraad dan 80% verstandig zou zijn en ingezet zou kunnen worden als strategische reserve. Is de Minister het eens met de directeur van GTS? Zo nee, waarom niet? Hoe maakt de Minister de belangenafweging tussen een strategische gasvoorraad enerzijds en haar eigen bezwaren tegen een hoger vuldoel anderzijds?

Antwoord 23

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 21 van de NSC-fractie.

Vraag 24

De Minister geeft aan dat geen enkel ander land dan Nederland gebruik maakt van de tweede uitzondering. Zijn er wel andere landen die hiervoor in aanmerking zouden komen? Zo ja, waarom maken deze landen geen gebruik van de uitzondering?

Antwoord 24

Nee, er is geen andere lidstaat die van de tweede uitzonderingsgrond gebruik kan maken.

Vraag 25

De Minister geeft aan dat geen enkele lidstaat zonder gasopslagcapaciteit zich heeft gecommitteerd aan het lastenverdelingsmechanisme. Waarom is dat? Zijn er landen waarmee Nederland een lastenverdeling aan zou willen gaan?

Antwoord 25

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 4 en 5.

Vraag 26

De Commissie beveelt aan dat lidstaten gebruik maken van de derogaties. Waarom is dat? De Minister geeft in de brief aan dat het kabinet het belangrijk vindt dat de vormen van flexibiliteit die in de huidige bepalingen zitten, behouden blijven. Deze leden vragen of dit het geval is, of dat de Minister dit gaat inbrengen en medestanders nodig heeft.

Antwoord 26

De Commissie geeft dit aan omdat diverse lidstaten in de periode dat de gasprijs voor zomer 2025 boven die van winter 2025/26 lag, hebben gevraagd om verlaging van het per 1 november te behalen vuldoel, dit om

de opwaartse druk op de zomerprijzen te verminderen en om te vermijden dat gasopslagen alleen gevuld zouden kunnen worden door maatregelen die gepaard gaan met hoge kosten. De Commissie heeft in reactie daarop aangegeven dat de flexibiliteit bij voorkeur niet wordt gezocht in het vuldoel als zodanig, maar in de elementen (derogaties) die de huidige opslagbepalingen al bevatten en op grond waarvan het vuldoel kan worden verlaagd. Om die reden adviseert zij lidstaten om goed te bezien of zij voor bepaalde derogaties in aanmerking komen.

In het voorstel van de Commissie blijft de huidige flexibiliteit behouden en op basis van de tot op heden gesprekken ziet het er naar uit dat deze mogelijk vergroot wordt. Dit is uiteindelijk afhankelijk van de uitkomst van de nog met het Europees Parlement te voeren onderhandelingen.

Vraag 27

De leden van de D66-fractie zijn het met de Minister eens dat wanneer andere landen profiteren van de Nederlandse gasopslagen, hier ook een eerlijke prijs voor betaald moet worden. Zij zijn verbaasd over de zware kritiek vanuit de Europese Commissie hierop. Wat is die kritiek? Hoeveel kosten heeft Nederland de afgelopen jaren gehad voor het vullen van de opslagen met gas dat uiteindelijk naar het buitenland ging? Deze leden steunen de Minister wanneer zij hier een punt van gaat maken bij de bespreking.

Antwoord 27

De opslag van gas is zoals eerder opgemerkt primair een taak van de markt. Als partijen uit andere lidstaten gebruik maken van in Nederland gelegen gasopslagen betalen zij hiervoor, net als Nederlandse partijen, een eerlijke en marktconforme prijs. De afgelopen jaren hebben verschillende lidstaten, mede als gevolg van de Europese vuldoelstellingen, echter maatregelen getroffen om het vullen van gasopslagen te borgen. Zoals is toegelicht in vraag 19 heeft Nederland haar maatregelen zo vormgegeven dat het gas dat door EBN ter uitvoering van haar vultaak wordt opgeslagen direct voor de winter wordt verkocht aan marktpartijen («hedging»). Dit kunnen zowel partijen uit Nederland als ander lidstaten zijn. Deze verkooptransacties vinden plaats tegen eerlijke en marktconforme prijzen.

Afhankelijk van de getroffen maatregelen en de omstandigheden op de gasmarkt leiden deze maatregelen echter potentieel tot kosten. In Duitsland waren deze kosten, mede als gevolg van de vormgeving van de maatregel zoals toegelicht in het antwoord op vraag 12, aanzienlijk. Zoals is toegelicht in het antwoord op vraag 5, heeft de Duitse overheid in 2022 een heffing geïntroduceerd boven op de kosten voor het gebruik van het gastransportnet om de kosten die zij dat jaar moest maken om de opslagen gevuld te krijgen terug te verdienen. Deze heffing werd zowel geheven op binnenlandse verbruikers als op gas dat uit Duitsland geëxporteerd werd. Hier kwam echter aanzienlijke kritiek op vanuit de Europese Commissie, omdat deze heffing een belemmering opwierp voor vrije gasstromen binnen de interne markt. Ook Centraal- en Oost-Europese lidstaten, die gas uit en via Duitsland importeren (onder meer ter vervanging van weggevallen stromen uit Rusland), hadden veel kritiek op deze Duitse heffing. Als reactie hierop heeft de Duitse overheid besloten per 1 januari 2025 de heffing op de export van gas te laten vervallen.

Nederland introduceert ook een (grondslag voor een) heffing voor de kosten van deze tijdelijke vulmaatregelen met het in voorbereiding zijnde

voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis. Bij lagere wet- en regelgeving kan het kabinet bepalen of deze heffing ook neerslaat op de export van gas. Een heffing die ook neerslaat op de export van gas, zou, aldus de Commissie, leiden tot fragmentatie van de Europese interne markt en daarmee de diversificatie weg van Russisch gas schaden.⁹ Bij het opstellen van deze lagere wet- en regelgeving houdt het kabinet rekening met de kritiek van de Europese Commissie.

In de eerste jaren is door EBN winst gemaakt met de vultaak. Dit komt omdat de spread in 2022, 2023 en 2024 voldoende positief was om het vullen van de gasopslagen een winstgevende activiteit te maken. Dit vulseizoen zien we echter een ander beeld: de spread is tot op heden nog niet positief genoeg om het vullen van de gasopslagen een winstgevende activiteit te maken. Daarom kost het op dit moment geld om gas op te slaan in de gasopslagen. Wanneer het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis in werking treedt, beziet het kabinet of een meerjarige verrekening van de vultaak leidt tot kosten of opbrengsten voor EBN. Vervolgens kan pas worden vastgesteld of er ook daadwerkelijk een heffing komt om de kosten voor het vullen van de gasopslagen te verhalen.

Vraag 28

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de kritiek van de Minister dat het vullen van de gasopslagen kan zorgen voor prijspieken. Zij vinden dit echter bijzonder, omdat de gasmarkt een vrije markt is en het vulseizoen zeven maanden duurt. Zou concurrentie niet alsnog tot de laagst mogelijke prijzen moeten leiden, of is er sprake van ongeoorloofde prijsafspraken door aanbieders? Zegt de Minister eigenlijk dat gedurende het hele vulseizoen van zeven maanden de prijs van gas kunstmatig hoog ligt?

Antwoord 28

Normaal gesproken ligt de gasprijs in de zomer onder de prijs die voor gas moet worden betaald in de daaropvolgende winter. Dit zorgt ervoor dat het voor marktpartijen commercieel aantrekkelijk is om gas op te slaan. In de eerste maanden van dit jaar was echter het omgekeerde te zien: de prijs voor de zomer van 2025 lag boven de prijs voor de winter van 2025/2026. Verschillende factoren droegen hieraan bij. Bijvoorbeeld de verwachting in de markt dat er in de winter van 2025/2026 mondiaal veel extra LNG-productiecapaciteit beschikbaar komt waardoor, ook in Europa, het aanbod toeneemt.¹⁰ Tot die tijd, is de markt nog relatief krap. De hoge vuldoelen in Europa zorgen er in die krappe markt bovendien voor, dat een deel van de wintervraag «naar voren worden gehaald»: om de vuldoelen te halen moet al in de zomer gas worden ingekocht en opgeslagen om in die vraag te voorzien. De vuldoelen geven aan de markt bovendien het signaal af dat overheden, als marktpartijen onvoldoende vullen, in de zomer gas zullen moeten (laten) inkopen om te zorgen dat de gasopslagen op 1 november 2025 gevuld zijn tot het niveau dat volgt uit de EU-bepalingen. Het aanbrengen van meer flexibiliteit in de Europese vuldoelstellingen helpt om dit effect tegen te gaan. Per saldo was in de eerste maanden van dit jaar sprake van een hoge vraag in de zomer (= hogere prijs) en een zeker aanbod in de winter (= lagere prijs). Het kabinet heeft in recente Kamerbrieven toegelicht dat het prijsverschil tussen de zomer en de winter, net als in alle voorgaande jaren, weer positief kan

⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2024-001086-ASW_EN.pdf

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het Q1 2025 Gas Market Report van de International Energy Agency, Gas Market Report, Q1-2025 – Analysis - IEA.

worden door de actuele marktomstandigheden. Inmiddels is dat ook het geval: we zien dat het negatieve prijsverschil is verdwenen en dat prijs voor winter 2025/26 licht boven die van zomer 2025 ligt. Het kabinet ziet geen aanleiding of aanwijzingen dat sprake zou zijn van kunstmatig hoge prijzen of van prijsafspraken door aanbieders.

Vraag 29

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie wanneer de Kamer het voorstel voor een Wet bestrijden energieleveringscrisis zal ontvangen.

Antwoord 29

Het wetsvoorstel lag tot 26 maart jl. in internetconsultatie en het kabinet verwerkt nu de ontvangen reacties. Het kabinet streeft ernaar het wetsvoorstel uiterlijk in het vierde kwartaal van 2025 voor advies toe te sturen aan de Afdeling advisering van de Raad van State en om vervolgens begin 2026 het wetsvoorstel aan te bieden voor parlementaire behandeling.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie en reactie van de bewindspersoon

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de appreciatie van de voorgestelde verlenging van de Europese gasopslagbepalingen en de aanbeveling van de Commissie voor komend vulseizoen.

Vraag 30

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het opmerkelijk dat het kabinet kritisch is op het gebrek aan flexibiliteit om af te wijken van de vuldoelstellingen uit de verordening, juist in geopolitiek spannende tijden. Is het niet in het belang van Europese burgers dat de Europese gasvoorraden goed zijn gevuld, omdat we sabotage of het stopzetten van toevoer nooit kunnen uitsluiten?

Antwoord 30

Het kabinet hecht eraan dat de Europese gasopslagen goed worden gevuld. In het antwoord op vraag 20 is toegelicht waarom het kabinet zich in Europa inzet voor meer flexibele gasopslagbepalingen, juist om goed gevulde opslagen mogelijk te maken.

Vraag 31

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de gemiddelde vulgraad van gasopslagen momenteel bijzonder laag is met 21,8% (op 4 april jl.) en de gasprijs enorm is gedaald afgelopen maanden. Dit zou een geschikt moment zijn om voorraden aan te leggen. In welke situatie zou de Minister bereid zijn om terug te gaan naar een 90%-vulverplichting of om een strategische reserve aan te leggen boven op de verplichte vullingsgraad?

Antwoord 31

Het vulseizoen is inmiddels gestart: inderdaad is nu van belang dat de gasopslagen in het vulseizoen goed worden gevuld. De prijsontwikkelingen, in het bijzonder het feit dat de gasprijzen zijn gedaald en de zomerprijs weer (beperkt) lager ligt dan de gasprijs volgende winter,

dragen hieraan bij. In het antwoord op de vraag 17 is toegelicht waarom het kabinet inzet op een vulambitie van 80%. In de antwoorden op de vragen 19, 21 en 23 is toegelicht waarom het kabinet inzet op het aanhouden van een in omvang beperkte noodvoorraad, en het aanhouden van een omvangrijke strategische of noodvoorraad niet doelmatig, efficiënt of gewenst acht. Verwezen wordt ook naar de Kamerbrief van 15 april jl. waarin deze onderwerpen eveneens uitgebreid zijn toegelicht.

Vraag 32

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister ook risico's ziet aan flexibelere gasopslagdoelen. Zo ja, welke zijn dat en hoe zou de Minister deze willen ondervangen? Wat is bijvoorbeeld concreet het verwachte gevolg voor de prijsvorming als het kabinetsstandpunt wordt gevolgd en er vervolgens calamiteiten optreden?

Antwoord 32

De Europese vuldoelen zijn bindend en vormen voor Nederland een minimum waar het aan moet voldoen. De Nederlandse vulambities zijn echter sinds 2022 altijd hoger geweest en ook dit jaar is dat weer het geval. Extra flexibiliteit op Europees niveau betekent daarom niet een verandering van ons nationaal gasopslagen beleid.

Over de Nederlandse vulambitie van 80% op 1 november en hoe het kabinet hiertoe is gekomen verwijst het kabinet naar de brief van 15 april jl.

Vraag 33

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het verstandiger om samen met andere Europese landen een strategische voorradenstrategie te ontwikkelen. Hoe verlopen de gesprekken over gecoördineerde vulmaatregelen? Deze leden vragen of de Minister bereid is om een dergelijke strategie te ontwikkelen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 33

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zal de Commissie haar voorstellen voor een meer fundamentele herziening van het EU-wetgevend kader voor de leveringszekerheid van gas en elektriciteit in het eerste kwartaal van 2026 presenteren. Het is de verwachting dat dan ook de huidige vulmaatregelen grondig zullen worden herzien. Beter gecoördineerde vulmaatregelen sluiten aan bij wat het kabinet voor ogen staat. Daarbij hoort naar de mening van het kabinet ook het verkennen van strategie voor strategische voorraden, waarbij wel moet worden bedacht dat lidstaten verschillend denken over nut en noodzaak van een strategische voorraad. Daarnaast roept dit complexe vragen op over wie onder welke voorwaarden en in welke mate toegang krijgt tot de voorraad. Ook zal de bekostiging een grote uitdaging zijn.