

Vergaderjaar 2024–2025

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 531

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 januari 2025

Recente ontwikkelingen op de gasmarkt en meer in het bijzonder met betrekking tot de gasopslagen, roepen begrijpelijkerwijs de nodige vragen op. Gasleveringszekerheid is voor dit kabinet een belangrijke prioriteit en de recente ontwikkelingen hebben dan ook de volle de aandacht. Gas is immers nog steeds nodig voor huishoudens, de industrie en om andere energie, zoals elektriciteit, te produceren. Een goed geborgde gasleveringszekerheid maakt Nederland ook weerbaar in een geopolitiek onrustige wereld. In deze brief gaat het kabinet nader in op de ontwikkelingen op de gasmarkt.

1. Duiding en impact van de huidige situatie

De gasvraag in Nederland voor binnenlands verbruik bedraagt op dit moment ca. 300 TWh per jaar. Daarin wordt voorzien met gas uit een breed scala aan bronnen: productie in Nederland, import via pijpleidingen en per schip (in de vorm van LNG), en in de winter wordt er ook gas gebruikt uit de gasopslagen. Deze gasopslagen worden door marktpartijen gevuld in de zomer (over het algemeen: de periode van 1 april tot 1 november). Dat noemen we het vulseizoen. Marktpartijen slaan gas op, om in de winter (over het algemeen: periode van 1 november tot 1 april) de mogelijkheid te hebben om ook met het opgeslagen gas te voorzien in hun leveringsverplichtingen aan klanten. Een leverancier zal gebruik maken van deze mogelijkheid op momenten dat de prijs hoog is; het is dan commercieel gunstiger om klanten te beleveren met door die leverancier opgeslagen gas dan met gas dat op dat moment op de groothandelsmarkt te koop is.

Gasopslagen: vulgraden tot nu toe

De gasopslagen in Nederland waren op 1 oktober 2024 voor bijna 93% gevuld. Dit was in lijn met de ambitie van het kabinet en het advies van GTS¹ en ruim boven de vulverplichting voor Nederland van 74% die op 1 november gold op grond van de EU-verordening gasleveringszekerheid².

Op dit moment (peildatum 7 januari 2025) zijn de gasopslagen in Nederland voor bijna 53% gevuld. Dit komt neer op zo'n 76 TWh (ofwel: een kwart van het jaarlijks gasverbruik van Nederland)³. Op grond van de EU-verordening gasleveringszekerheid geldt voor Nederland een vulverplichting van 39% op 1 februari 2025. Dit komt overeen met 56 TWh.

De actuele vulgraad is lager dan in vrijwel alle voorgaande jaren (zie hierna). In combinatie met de geopolitieke onrust, leidt dit tot de vraag of er voldoende gas is om deze winter door te komen. Ondersteund door analyses van Gasunie Transport Services (GTS) verwacht het kabinet dat dit het geval is. Op 9 januari jl. is GTS in een persbericht op haar website ingegaan op de actuele vulgraden en heeft GTS bevestigd dat de leveringszekerheid gewaarborgd blijft deze winter. GTS geeft aan dat «er momenteel geen sprake is van een verminderde leveringszekerheid». Wel plaatst GTS de kanttekening dat in een strenge winter een situatie met een krap aanbod kan ontstaan met een mogelijk effect op de prijzen op de groothandelsmarkt.⁴

Ook in andere lidstaten, zoals Frankrijk en Denemarken, zien we dat de vulgraad dit jaar lager ligt dan in voorgaande jaren.

| | 7-1-2025 | 7-1-2024 | 7-1-2023 | 7-1-2022 | 7-1-2021 |
|------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Nederland | 52,96 | 79,30 | 76,75 | 35,47 | 63,85 |
| België | 67,15 | 81,87 | 89,13 | 57,24 | 68,29 |
| Denemarken | 58,99 | 88,16 | 91,49 | 69,77 | 84,68 |
| Duitsland | 76,30 | 89,70 | 91,06 | 52,97 | 68,08 |
| Frankrijk | 55,80 | 79,77 | 82,77 | 55,84 | 63,71 |
| EU | 68,83 | 84,14 | 83,15 | 52,13 | 69,43 |

De lagere vulgraad wordt deels veroorzaakt doordat er de afgelopen weken meer gas nodig was om elektriciteit op te wekken, vanwege periodes van zogenaamde «dunkelflaute» (weinig wind en zon) en doordat het eind 2024 kouder was dan in de voorgaande jaren. Echter, er is de afgelopen tijd meer gas uit de opslagen geproduceerd dan enkel te verklaren is op basis van temperatuur en weersomstandigheden. Dit wil overigens niet zeggen dat er meer gas verbruikt is dan op basis van temperatuur en weer te verwachten viel: het laat zien dat, om te voorzien in de gasvraag, er meer gas uit opslagen in Nederland is gebruikt dan uit andere bronnen.

¹ Visie gasleveringszekerheid, Kamerstuk 29 023, nr. 442.

² Bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2995 van de Commissie van 29 november 2024 tot vaststelling van het vultraject met tussentijdse streefdoelen voor 2025 voor elke lidstaat met ondergrondse gasopslaginstallaties op zijn grondgebied die een rechtstreekse interconnectie met zijn afzetgebied hebben. Hierbij moet worden opgemerkt dat de in deze verordening opgenomen percentages voor de vulverplichting en tussentijdse vuldoelen van Nederland op grond van artikel 6 bis, derde lid, van Verordening (EU) 2017/1938 moeten worden gecorrigeerd voor de export naar het Verenigd Koninkrijk in de gasjaren 2017/17 t/m 2020/21.

³ Agsi.gie.eu

⁴ <https://www.gasunietransportservices.nl/nieuws/lage-vulgraad-nederlandse-gasbergingen-leidt-niet-direct-tot-gevaar-voor-leveringszekerheid>

Hierbij spelen marktontwikkelingen een grote rol. Gasopslagen in de Europese Unie (EU) zijn onderdeel van de geliberaliseerde gasmarkt, waarop ook partijen uit derde landen kunnen handelen. Voor marktpartijen die afgelopen zomer gas hebben opgeslagen, is het op dit moment aantrekkelijker om dat in te zetten om te voldoen aan hun leveringsverplichtingen dan om aanvullend gas in te kopen op de groothandelsmarkt, want dan zijn zij duurder uit. Dit effect van de prijzen op de mate waarin marktpartijen gas in de opslagen houden, speelt ook mee bij het vullen van de gasopslagen komend vulseizoen en wordt hieronder toegelicht. Ook kan gas uit de opslagen worden onttrokken voor zowel nationaal als regionaal gebruik. Het in Nederland opgeslagen gas wordt dus ook gebruikt in de buurlanden en vice versa. We zien daarbij, ook in afgelopen jaren (zie bovenstaande tabel), dat de Nederlandse gasopslagen net iets intensiever worden gebruikt dan de opslagen in andere landen. Hier speelt mee dat Nederland relatief veel opslagcapaciteit heeft ten opzichte van het gebruik, ook in vergelijking met buurlanden.⁵

Vooruitblik op aankomend vulseizoen vanaf 1 april

Vanaf 1 april begint het vulseizoen waarin marktpartijen de gasopslagen weer kunnen gaan vullen. Een belangrijk aandachtspunt is of het gaat lukken om de gasopslagen in Nederland voldoende te vullen in aanloop naar de winter van 2025/2026, mochten de huidige ontwikkelingen leiden tot een (zeer) lage vulgraad aan het begin van het vulseizoen.

Een belangrijke prikkel voor marktpartijen om te vullen is de prijs; als de prijs bij het vullen (aankopen) lager is dan de prijs bij de verkoop aankomende winter, is dat gunstig voor de marktpartijen. Een opmerkelijke ontwikkeling met oog hierop is dat op de groothandelsmarkt de prijzen van gas in de toekomst juist lager zijn dan de gasprijzen van vandaag. Ook liggen de prijzen voor gas in het aankomende vulseizoen momenteel juist hoger dan de gasprijzen voor de volgende winter (2025/2026). Dit wordt ook wel een negatieve «spread» genoemd. Dit maakt het voor marktpartijen verlieslatend om gas op te slaan of om gas in de opslag te houden: immers, partijen moeten het gas dan nu aankopen (of laten zitten) bij een hoge prijs, en een hogere prijs dan de prijs waartegen ze het gas volgende winter kunnen verkopen. Bovendien zijn er aan het opslaan van gas ook kosten verbonden.⁶ Deze kosten kunnen marktpartijen in de huidige situatie niet afdekken.

Er is een aantal mogelijke verklaringen voor de negatieve spread. Ten eerste is het de verwachting dat het aanbod van LNG vanaf begin 2026 toeneemt. Waarschijnlijk anticiperen marktpartijen hierop en verwachten ze dat de gasprijzen te zijner tijd daarom zullen dalen. Met het toegenomen aanbod van LNG zijn er voor marktpartijen nieuwe manieren om ook in de komende winter voldoende gas te kunnen aankopen en te voorzien in de wintervraag van afnemers.

Een andere verklaring ligt mogelijk in de hoge vulambities- en verplichtingen die onder andere volgen uit de EU-verordening gasleveringszekerheid. Normaal gesproken is de gasvraag in de winter hoger dan de gasvraag in de zomer, waardoor de gasprijs in de winter ook hoger is dan de gasprijs in de zomer. Door het aanvullende EU-beleid komt er steeds meer nadruk op het vullen van gasopslagen in de zomer, waardoor er extra vraag in de zomer wordt gecreëerd. Dit heeft in de zomer een

⁵ Zie de antwoorden van 10 december 2024 op Kamervragen van het lid Rooderkerk (D66), Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 781.

⁶ Dit betreft kosten voor het opslaan zelf, voor het transport naar en van de opslagen en kosten voor de financiering van de aankoop van het gas.

prijsoptdrijvend effect. Dit effect bespreken we in EU-verband, ook met het oog op een mogelijke verlenging van de huidige tijdelijke gasopslagverplichtingen in de EU-verordening gasleveringszekerheid.

Geopolitieke ontwikkelingen

Het kabinet volgt de geopolitieke ontwikkelingen op de voet. Hierover is frequent overleg met de Europese Commissie en andere lidstaten vanwege (onder meer) de impact op de gastoevoer naar de EU.

Op dit moment is de belangrijkste ontwikkeling dat per 1 januari 2025 de transit van Russisch gas door Oekraïne is beëindigd omdat de in 2019 gesloten transitovereenkomst op dat moment afliep. Dit leidde tot de vraag of de EU het wegvallen van deze bron van toevoer kan missen. Volgens analyses van zowel het Europese netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas (ENTSO-G) als het Internationaal Energieagentschap (IEA) leidt het wegvallen van deze transit gedurende deze winter niet tot problemen in de EU. Ook de Europese Commissie verwacht geen tekorten als gevolg hiervan⁷.

Met het einde van de transit door Oekraïne is de toevoer van Russisch gas naar de EU gedaald met ca. 5% van de jaarlijkse EU-gasvraag.⁸ Deze ontwikkeling werd verwacht, veel marktpartijen hielden hier al rekening mee.⁹ Niettemin heeft het einde van de transit rond de jaarwisseling een (tijdelijk) effect gehad op de gasprijzen op de groothandelsmarkt (zie hierna). Inmiddels zijn deze weer gedaald nu duidelijk is dat het wegvallen van deze toevoer inderdaad kon worden opgevangen.

Ontwikkeling van gasprijzen op de groothandelsmarkt

De gasprijs, en met name de schommeling van de gasprijzen op de groothandelsmarkt, krijgt begrijpelijk ook de nodige aandacht. Analyses laten zien dat de (lange termijn) gasprijs op de groothandelsmarkt betrekkelijk stabiel is, maar sterke (korte termijn) reacties laat zien bij onzekerheden over de gasleveringen en -transport. De gasprijs op de Title Transfer Facility (TTF) stond op 9 januari op € 44,905/MWh. Dit is alweer lager dan de gasprijs rond de jaarwisseling met het wegvallen van de transit via Oekraïne (toen lag de prijs rond de € 50/MWh). Op de langere termijn laten de gasprijzen op de groothandelsmarkt een dalend verloop zien (zomer 2025: € 44,90/MWh; winter 2025/26: € 42,80/MWh).

Het gaat hier zoals gezegd om prijzen op de groothandelsmarkten. Voor huishoudens geldt over het algemeen dat prijsontwikkelingen pas na langere termijn gevolgen hebben voor de energierekening. Wanneer een effect optreedt, is afhankelijk van het type contract dat een huishouden heeft: meer dan de helft van de huishoudens heeft een vast contract met een vaste prijs voor een jaar of langer. Deze groep merkt pas iets van een hogere of lagere gasprijs op de groothandelsmarkt als zij een nieuw contract afsluit¹⁰. Een belangrijk verschil met de situatie in 2022 en 2023 is dat er nu een ruim aanbod aan vaste contracten is, terwijl dat toen gedurende een lange periode niet het geval was. Hierdoor had toen een

⁷ https://energy.ec.europa.eu/news/commission-and-member-states-confirm-no-gas-supply-concerns-new-year-2025-01-02_en

⁸ Het gas dat via deze transitroute naar de EU kwam was overigens de afgelopen jaren al flink gedaald (van ca. 780 TWh in 2019 naar ca. 146 TWh in 2024).

⁹ Kamerstuk 29 023, nr. 519.

¹⁰ Het meest recente cijfer (november 2024) voor het percentage afnemers met vaste contracten voor gas is 54% (Bron: (Workbook: Monitor Consumentenmarkt Energie).

veel kleiner deel van de huishoudens een vast contract, met als laagste niveau 30% van de huishoudens (maart 2023).

Hoewel de tarieven voor nieuwe contracten voor huishoudens in november en december met 1–3% gestegen zijn ten opzichte van de maanden ervoor, ligt het prijsniveau in de aangeboden contracten in januari 2025 nog altijd ruim onder het niveau van het prijsplafond dat in 2023 gold. Een klein deel (ongeveer van 5%) van de huishoudelijke afnemers heeft bewust gekozen voor een dynamisch contract voor de levering van gas: deze groep krijgt een hogere (en in de toekomst ook een lagere) prijs meteen doorberekend.

2. Wat doet het kabinet?

Het kabinet blijft waakzaam. Het kabinet ziet dat de situatie op de gasmarkt sinds de energiecrisis van 2022 sterk verbeterd is, maar dat er nog steeds krapte op de gasmarkt is en dat er gelijktijdig sprake is van de nodige geopolitieke onrust. Het kabinet heeft daarom afgelopen zomer besloten om het huidige crisisniveau van vroegtijdige waarschuwing in ieder geval nog gedurende deze winter te handhaven¹¹. Dit betekent dat er extra informatie tussen relevante betrokkenen wordt uitgewisseld. Zo volgt het kabinet de situatie op de gasmarkt nauwgezet in samenwerking met GTS.

Gas speelt nog steeds ook een belangrijke rol voor zowel de huishoudens als de industrie in Nederland, en bij zowel de warmtevoorziening als bij de productie van elektriciteit. Daarmee is Nederland, net als veel andere Europese landen, wat betreft energie zeer afhankelijk van de import van gas en daarmee gevoelig voor geopolitieke risico's en prijsschommelingen op de internationale gasmarkt. Om de afhankelijkheid zoveel mogelijk te verkleinen, blijft het belangrijk om waar mogelijk energie, en gas in het bijzonder, te besparen en om vol te blijven inzetten op de energietransitie. Ook betekent dit dat Nederland alle bronnen van gas, zowel gaswinning in Nederland, als toevoer van gas via LNG-import en via pijpleidingen en interconnecties, nodig heeft. Zo diversifiëren we het aanbod zoveel mogelijk en houden we het Nederlandse gassysteem zo robuust en weerbaar mogelijk.

Wat betreft gasopslag: GTS heeft in haar overzicht gasleveringszekerheid van 30 september 2024 aangegeven dat er voorafgaand aan de winter 2025/26 110 TWh in de seizoensopslagen in Nederland moet zijn opgeslagen, wat neerkomt op een vulgraad van 80%.¹² De ambitie van het kabinet sluit aan bij de analyse van GTS. Hierover heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd in de update gasleveringszekerheid van 30 september 2024¹³. De ambitie houdt rekening met de dalende vraag naar gas in zowel Nederland als buurlanden en met de gasinfrastructuur in Nederland, op een wijze die borgt dat in de gasvraag in de winter kan worden voorzien. Het kabinet komt dit kwartaal met een brief om deze vulambitie nader toe te lichten, zoals toegezegd aan het lid Bontenbal tijdens het Commissiedebat Mijnbouw op 2 oktober 2024¹⁴, en zal daarbij ook ervaringen van deze winter betrekken.

Het opslaan van gas is in eerste instantie iets wat marktpartijen doen om aan hun wettelijke en contractuele leveringsverplichtingen te kunnen voldoen, om daarbij horende financiële risico's af te dekken en om te

¹¹ Kamerstuk 29 023, nr. 519.

¹² Bijlage bij Kamerstuk 29 023, nr. 519.

¹³ Kamerstuk 29 023, nr. 519.

¹⁴ Conform toezegging TZ202410-018.

profiteren van de zogenaamde spread. Het kabinet ziet het ook als de taak van marktpartijen om voldoende gas op te slaan: zij kunnen dit het meest efficiënt en hebben de benodigde kennis en kunde.

Aanvullend heeft het kabinet Energie Beheer Nederland (EBN) de taak gegeven 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. Hierover heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd in de update gasleveringszekerheid Q3¹⁵. Dit doet EBN onder andere door gas in de opslagen te houden (doorrollen). De vulzaak van EBN is bewust beperkt tot 20 TWh om te voorkomen dat EBN een te voorspelbare speler op de markt wordt. Ook is de inzet van EBN als vulagent niet gratis: de kosten die EBN maakt, komen – als deze niet gedekt kunnen worden door een verkoopprijs die hoger ligt dan de aankoopprijs van gas – terecht bij gasverbruikers via een heffing. Volgens de Europese Commissie is het in strijd met de spelregels van de EU-gasmarkt om dergelijke kosten ook aan buitenlandse afnemers door te belasten. Dit terwijl het gas dat door EBN wordt opgeslagen ook bij gasverbruikers in buurlanden terecht kan komen.

Hoewel gasopslagen belangrijk zijn, zeker sinds het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld en het wegvallen van de toevoer van Russisch gas, is het belangrijk om naar het bredere plaatje te kijken van een robuust werkende gasmarkt en gassysteem. Daarom zet het kabinet zich ervoor in om de gaswinning in Nederland, de LNG-importcapaciteit, de gastoevoer via pijpleidingen en interconnecties op zijn minst op peil te houden. En het blijft belangrijk om waar mogelijk energie te besparen.

Concluderend: het kabinet houdt de marktontwikkelingen, en met name de prijsontwikkeling richting de winter 2025/26 nauwgezet in de gaten. Het kabinet stuurt in dat kader dit kwartaal nog een Kamerbrief met nadere onderbouwing van de vulambitie van het kabinet voor de winter 2025/26. Ook voorziet het kabinet de Kamer periodiek van een update over gasleveringszekerheid om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de situatie op de gasmarkt.¹⁶ Gegeven de huidige ontwikkelingen, zal het kabinet de Kamer begin februari weer een update sturen.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

¹⁵ Kamerstuk 29 023, nr. 519.

¹⁶ o.a. Kamerstuk 29 023, nr. 519; en Kamerstuk 29 023, nr. 494.