

Vergaderjaar 2024–2025

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 557

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2025

Op 5 maart 2025 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd om de Europese gasopslagbepalingen met twee jaar te verlengen, zonder verdere wijzigingen.¹ Verder heeft de Europese Commissie een aanbeveling voor het vulseizoen van 2025 gepubliceerd.² In deze brief ontvangt u een appreciatie van de voorgestelde verlenging van de Europese gasopslagbepalingen en de aanbeveling van de Commissie voor komend vulseizoen.

Deze brief vervangt het reguliere BNC-fiche vanwege de zeer korte termijn waarbinnen besluitvorming over het voorstel wordt beoogd door het Poolse voorzitterschap. Het voorstel heeft als juridische grondslag artikel 194, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel bepaalt dat de goedkeuring van het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, vereist zijn. De besluitvormingsprocedure in de Raad vindt plaats op basis van een gekwalificeerde meerderheid.

1. Context en algemene beschrijving van de huidige bepalingen in de verordening gasleveringszekerheid

Op 1 juli 2022 zijn de gasopslagbepalingen in de verordening gasleveringszekerheid in werking getreden. Dit speelde zoals bekend tegen de achtergrond van het hoogtepunt van de energiecrisis. Destijds was het doel van de gasopslagbepalingen het verzekeren van de vulling van de gasopslagen tijdens een periode met hoge prijzen voorafgaand aan de winter van 2022/23 en verwachte problemen met de gasvoorziening als

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) 2017/1938 as regards the role of gas storage for securing gas supplies ahead of the winter season (COM/2025/99 final)

² Commission Recommendation of 5.3.2025 on the implementation of gas storage filling targets in 2025 (C/2025/1481).

gevolg van het wegvallen van (een deel van het) Russisch aanbod. Om dit doel te bereiken werd aan lidstaten een verplichting voor het vullen van de gasopslagen opgelegd. Op 1 november 2022 moest een vuldoelstelling van 80% gehaald worden van de in een lidstaat aanwezige opslagcapaciteit. Voor de jaren 2023, 2024 en 2025 geldt per 1 november een vuldoelstelling van 90% van de in een lidstaat aanwezige opslagcapaciteit.

Er gelden twee uitzonderingen op de vuldoelstelling van 90% op 1 november: op basis van deze uitzonderingen kunnen de vuldoelstelling voor bepaalde lidstaten verlaagd worden. Het doel van deze uitzonderingen is om te voorkomen dat er een disproportionele last komt te liggen bij lidstaten met relatief veel opslagcapaciteit, zoals Nederland. Ten eerste stipuleert artikel 6 bis, tweede lid, van de verordening gasleveringszekerheid dat de vuldoelstelling wordt verlaagd tot een volume dat overeenkomt met 35% van het gemiddelde jaarlijkse gasverbruik over de voorgaande vijf jaar voor die lidstaat, indien dit lager is dan de vuldoelstelling van 90% van de in een lidstaat aanwezige opslagcapaciteit. Oostenrijk, Tsjechië, Hongarije, Letland en Slowakije komen in aanmerking voor deze uitzondering. De tweede uitzondering op de vuldoelstelling is gebaseerd op gasexport naar derde landen buiten de EU. Deze uitzondering is van toepassing op Nederland, vanwege de export van gas naar het Verenigd Koninkrijk in de jaren 2016–2021. Artikel 6 bis, derde lid, van de verordening gasleveringszekerheid stipuleert dat de vuldoelstelling verminderd wordt met het volume dat tijdens de periode 2016 tot en met 2021 aan derde landen is geleverd, indien het gemiddelde geleverde volume tijdens de onttrekkingsperiode voor gasopslag tijdens die jaren meer dan 15 TWh per jaar bedroeg. Deze tweede uitzondering is van toepassing voor Nederland, omdat Nederland tijdens de maanden oktober tot april van die jaren gemiddeld 23 TWh aan gas heeft geleverd aan het Verenigd Koninkrijk via de BBL-pijpleiding. Daarom ligt de vuldoelstelling voor Nederland steeds lager dan 90%. Dit betekent dat Nederland op 1 november 2022 65% moest vullen, op 1 november 2023 73% en op 1 november 2024 en 2025 74%. Geen andere lidstaat maakt van deze uitzondering gebruik.

De Commissie stelt, conform de verordening, middels een uitvoeringshandeling elk jaar de tussentijdse streefdoelen voor 1 februari, 1 mei, 1 juli en 1 september vast.³ Pas indien een lidstaat meer dan 5%-punt van een streefdoel afwijkt, moet ingevolge artikel 6 bis, tiende lid, van de verordening gasleveringszekerheid, de lidstaat onmiddellijk maatregelen nemen om het vulniveau te verhogen.

Artikel 6 ter van de verordening gasleveringszekerheid bevat maatregelen die lidstaten kunnen nemen om hun vuldoelstelling te halen. Deze maatregelen dienen duidelijk te worden omschreven en dienen transparant, evenredig, niet-discriminerend en controleerbaar te zijn. Artikel 6 quater stelt regels met betrekking tot lidstaten zonder opslagcapaciteit, namelijk dat deze 15% van het gemiddelde jaarlijkse gasverbruik van de voorgaande vijf jaren moeten opslaan en hiertoe vrijwillig een lastenverdelingsmechanisme kunnen aangaan met één of meer lidstaten die over opslaginstallaties beschikken. Zover bekend heeft geen enkele lidstaat zonder gasopslagcapaciteit zich gecommitteerd aan het lastenverdelingsmechanisme.

³ Zie voor de tussentijdse streefdoelen van 2025: 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 (PbEU 2024, C 8352).

Ten slotte bevat de verordening gasleveringszekerheid de nodige definities, alsmede afspraken over monitoring, handhaving en rapportage door de Commissie. De bepalingen van de verordening gasleveringszekerheid met betrekking tot het vullen van de gasopslagen (artikel 2 punten 27 tot en met 31, de artikelen 6 bis tot en met 6 quinquies, artikel 16, lid 3, artikel 17 bis, artikel 18 bis, artikel 20, lid 4, en bijlagen I bis en I ter) gelden tot en met 31 december 2025.

2. Inhoud en appreciatie verlenging van de opslagbepalingen in de verordening gasleveringszekerheid

De Europese Commissie stelt voor om de tijdelijke bepalingen ten aanzien van het vullen van de gasopslagen te verlengen met twee jaar. Dit betekent dat ook in de komende twee jaar lidstaten op 1 november 2026 en 2027 in principe 90% van hun gasopslagcapaciteit gevuld moeten hebben, behoudens de hierboven beschreven twee uitzonderingen. Zo blijft voor Nederland in het voorstel de uitzondering van toepassing waarmee de vuldoelstelling voor Nederland wordt verlaagd, vanwege het volume dat vanuit Nederland tijdens de periode 2016 tot en met 2021 in de periode oktober-april aan derde landen is geleverd.

Voorts heeft de Commissie een aanbeveling (C(2025)1481) uitgebracht voor het komende vulseizoen (2025). Deze aanbeveling is niet-bindend. De aanbeveling ziet dus niet op het vulseizoen van 2026 en 2027, waar het voorstel tot verlenging van de gasopslagbepalingen op ziet. In de aanbeveling doet de Commissie de aanbeveling aan lidstaten om geen maatregelen te nemen die de werking van de interne markt en gasleveringszekerheid negatief beïnvloeden. Daarnaast beveelt de Commissie aan de Groep coördinatie gas (GCG) te consulteren alvorens nationale maatregelen te treffen om de gasopslagen te vullen. Lidstaten krijgen ook de aanbeveling om te verifiëren dat marktpartijen die belast zijn met het uitvoeren van de vulmaatregelen voldoende expertise hebben in het handelen op de energiemarkt. Verder geeft de Commissie meer flexibiliteit in de handhaving van de tussentijdse vuldoelstellingen. Voorts is het de aanbeveling van de Commissie dat lidstaten gebruik maken van de derogaties die gelden op de vuldoelstelling van 90% voor 1 november. Ten slotte is de Commissie bereid om ook marktomstandigheden mee te laten wegen bij artikel 6 bis, achtste lid, van de verordening gasleveringszekerheid. Dit artikel bepaalt dat indien een lidstaat niet op 1 november de vuldoelstelling haalt wegens technische beperkingen, deze lidstaat de vuldoelstelling op 1 december moet halen.

Appreciatie

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Ondanks de dalende gasvraag speelt gas in Nederland, als bekend, nog een cruciale rol. Gas blijft nodig om huizen te verwarmen, voldoende elektriciteit te produceren en gas speelt een belangrijke rol in industriële processen. Het is om die reden dat het kabinet zich blijft inzetten voor een robuust en weerbaar gassysteem. Een weerbaar gassysteem blijft belangrijk tijdens de energietransitie nu de gaswinning in Nederland terugloopt en de geopolitieke spanningen in de wereld oplopen. Het kabinet vindt dat gasopslagen een belangrijke schakel zijn in het Nederlandse en EU-gassysteem en vindt het daarom van belang dat gasopslagen goed functioneren en goed gevuld worden.

Het vullen van de gasopslagen is primair aan de markt, maar ook de overheid heeft een rol in het borgen van de leveringszekerheid. Het is om die reden dat het kabinet jaarlijks een vulambitie formuleert op basis van

het overzicht leveringszekerheid van Gasunie Transport Services B.V. (GTS) en dat EBN de taak heeft gekregen 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. Tevens komt het kabinet met een voorstel voor een wet bestrijden energieleveringscrisis, waarmee het kabinet enkele waarborgen inbouwt met betrekking tot het vullen van de gasopslagen.⁴

b) Beoordeling ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft het doel van het voorstel. Goed gevulde gasopslagen dragen bij aan een weerbaar gassysteem. Het kabinet ziet ook de toegevoegde waarde van Europese samenwerking in de gasmarkt. Het kabinet is echter kritisch op de vormgeving van de huidige tijdelijke Europese gasopslagbepalingen, en daarmee ook op het ongewijzigd verlengen ervan⁵. Dit zal het kabinet toelichten aan de hand van de volgende vijf punten:

1. de Europese vuldoelstellingen zijn te rigide;
2. de Europese vuldoelstellingen zorgen voor een ongelijke verdeling van lasten tussen lidstaten;
3. lidstaten hebben beperkt mogelijkheden om gasopslagen te vullen;
4. marktdeelnemers hebben tijdens ongunstige marktomstandigheden onvoldoende prikkels om zelf aan de opslagdoelen te voldoen; en
5. vulmaatregelen van lidstaten kunnen marktverstorende effecten hebben.

Ten eerste zijn de EU-vuldoelstellingen te rigide. Het is volgens het kabinet bij de vaststelling van de vuldoelstellingen belangrijk om te kijken naar het totale gassysteem, dus de combinatie van de verwachte gasvraag, export naar buurlanden, aanbod via LNG-import, toevoer via pijpleidingen en gaswinning en de mogelijkheden van gasopslag. Op basis van zo'n totaalbeeld is ook de vulambitie van het kabinet voor 1 november 2025 tot stand gekomen⁶.

De huidige vuldoelstellingen zijn gebaseerd op de in een lidstaat aanwezige opslagcapaciteit en de gasvraag en LNG-importcapaciteit kunnen enkel in zeer beperkte mate worden meegenomen. Hierdoor zijn de vuldoelstellingen te rigide en bewegen onvoldoende mee met nieuwe ontwikkelingen op de gasmarkt. Daardoor ontstaat het risico dat de vuldoelstellingen kunstmatig hoog zijn, zonder dat dit vanuit het oogpunt van gasleveringszekerheid nodig is. Dit kan een onnodig prijsopdrijvend en marktverstorend effect hebben op de gasprijzen in de zomer.

De gasvraag kan slechts beperkt worden meegenomen onder de huidige verordening en in het voorstel. Een lidstaat kan wel aanspraak maken op een verlaging van de vuldoelstelling naar 35% van het gemiddelde jaarlijkse gasverbruik over de voorgaande vijf jaar in die lidstaat, indien dit lager is dan 90% van de in een lidstaat aanwezige opslagcapaciteit. Hiermee houdt de vuldoelstelling echter onvoldoende rekening met de daling in de gasvraag die in de Europese Unie is opgetreden na de gascrisis van 2022, omdat over een periode van vijf jaar moet worden teruggekeken. Bovendien hanteert GTS als uitgangspunt in het overzicht leveringszekerheid voor Nederland een percentage van 25 tot 30 procent van het jaarlijkse gasverbruik als volume dat in de seizoensopslagen aanwezig moet zijn om een koude winter het hoofd te bieden.⁷ De

⁴ Het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis is per 26 februari 2025 in internetconsultatie gegaan.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-33, nr. 1075.

⁶ Kamerstuk 29 023, nr. 532.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 29 023, nr. 519.

Europese gasopslagbepalingen gaan uit van een hoger percentage, namelijk 35%.

Voorts houden de gasopslagbepalingen geen rekening met de toegenomen LNG-importcapaciteit van de EU. Een lidstaat kan, ingevolge artikel 6 bis, vijfde lid van de verordening gasleveringszekerheid, onder strenge voorwaarden deels aan de EU-vuldoelstelling voldoen door het fysiek opgeslagen LNG dat in zijn LNG-installaties beschikbaar is, mee te tellen. Voor zover bekend maakt alleen Spanje van deze bepaling gebruik. Hierbij moet opgemerkt worden dat in Nederland LNG dat is opgeslagen in LNG-tanks vaak maar kort wordt opgeslagen voordat het gasvormig wordt gemaakt en het transmissienet wordt ingevoed. Het businessmodel van de Nederlandse LNG-terminals is immers gebaseerd op het zo snel en daarmee zo veel mogelijk om zetten van LNG naar gas. Het is daarom in de ogen van het kabinet juister te kijken naar de LNG-importcapaciteit dan naar de opslagcapaciteit van de LNG-tanks in een LNG-installatie.

Verder schrijven de gasopslagbepalingen uit de verordening gasleveringszekerheid tussentijdse vuldoelstellingen voor lidstaten voor, voor 1 februari, 1 mei, 1 juli en 1 september. Uit gesprekken die het kabinet met marktpartijen heeft gevoerd blijkt dat dit prijssignalen verstoort en meer specifiek bijdraagt aan de negatieve spread tussen de winter- en zomerprijzen, doordat het vullen en daarmee (de omvang van) de vraag naar gas voorspelbaar wordt voor andere marktdeelnemers.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de vormen van flexibiliteit die in de huidige bepalingen zitten behouden blijven. Zo mogen lidstaten voor 5%-punt afwijken van de tussentijdse vuldoelstellingen en blijven de uitzonderingen op de vuldoelstelling van 90% op 1 november behouden.

Ten tweede zijn de lasten voor het vullen van de gasopslagen en de daarmee verbonden kosten ongelijk verdeeld tussen lidstaten. Lidstaten met relatief veel gasopslagcapaciteit ten opzichte van hun vraag (zoals Nederland) dragen een zwaardere last in vergelijking met lidstaten met relatief weinig of geen opslagcapaciteit. Zo zijn lidstaten zonder opslagcapaciteit verplicht alleen 15% van de binnenlandse gasvraag op te slaan en staat het hen geheel vrij hier een lastenverdelingsmechanisme over aan te gaan met andere lidstaten die wel over opslaginstallaties beschikken. Lidstaten met weinig opslagcapaciteit zijn daarnaast alleen verplicht 90% van de op hun grondgebied aanwezige opslagcapaciteit te vullen ongeacht hoe dit in verhouding staat met de gasvraag in die lidstaat. Het kabinet acht dit onwenselijk aangezien de Nederlandse gasopslagen voor een groot deel ook gebruikt worden voor seizoensflexibiliteit in andere lidstaten, zoals België en Duitsland. Deze lidstaten hebben namelijk minder opslagcapaciteit in verhouding tot hun vraag dan Nederland. Dat wordt hieronder verder uitgelegd.

Dat lidstaten zoals België en Duitsland profiteren van onze seizoensflexibiliteit past bij de interne Europese gasmarkt. Zo heeft Nederland ook baat bij LNG-infrastructuur in België en het Duitse transportnetwerk waar Noors gas (via Emden) naar Nederland stroomt. Als gasopslagen door marktpartijen worden gevuld – zoals de 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 bijvoorbeeld met de vultoon voor EBN, om een bepaalde vuldoelstelling te halen, dan komen daar potentieel extra kosten bij kijken en die kunnen erg hoog zijn. Deze kosten komen in eerste instantie terecht bij de lidstaten die deze vulmaatregelen moeten treffen om aan hun vuldoelstelling te voldoen en dit zijn onder andere lidstaten met relatief veel opslagcapaciteit, zoals Nederland. Maatregelen om deze extra kosten

meer evenredig te verdelen, door bijvoorbeeld het instellen van een heffing om de kosten van gasopslag op zowel binnenlandse als buitenlandse afnemers te verhalen stuit op zware kritiek vanuit de Europese Commissie. Nederland draagt daarmee de (financiële) last om de gasopslagen te vullen, niet alleen voor haar eigen gasvraag, maar ook voor de gasvraag in andere EU-lidstaten en kan dit niet adequaat doorberekenen. Het kabinet is van mening dat elke lidstaat evenredig moet bijdragen aan het vullen van de gasopslagen in de Europese Unie naar verhouding tot de eigen gasvraag.

Ten derde gaan de huidige vuldoelstellingen voorbij aan het feit dat met name marktpartijen gasopslagen vullen. Het zijn namelijk marktpartijen, en niet de overheid, die gasopslagcapaciteit boeken bij de opslagsysteem-beheerders en de gasopslagen vullen. Lidstaten hebben maar beperkt mogelijkheden om de gasopslagen te vullen of het vullen ervan te stimuleren. Zo zijn lidstaten beperkt bevoegd in het nemen van stimulerende maatregelen om gasopslagen te vullen, omdat de bevoegdheden van lidstaten worden ingeperkt door staatssteunbepalingen vanuit de Europese Unie. 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.⁸ Deze grondslag in het tijdelijk crisiskader is inmiddels verlopen waardoor het nemen van stimulerende maatregelen alleen mogelijk is indien de lidstaat aantoonde 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 zich al een ernstige verstoring heeft voorgedaan. Het vullen van gasopslagen is juist een preventieve maatregel waarmee wordt beoogd het gassysteem voldoende weerbaar te maken om een gascrisis te voorkomen. Dit verhoudt zich niet met het vereiste dat de maatregel nodig is om een ernstige verstoring van de economie op te heffen en staat het efficiënt en slagvaardig handelen ter voorkoming van een crisis in de weg. Mogelijk kunnen andere bepalingen van het verdrag dienen als grondslag voor dit type stimulerende maatregel, indien nodig. Het verdient aanbeveling om in de reguliere steunkaders die op deze verdragsbepalingen gebaseerd zijn een grondslag op te nemen voor dit type steunmaatregel. Nederland zal dit punt bij de Europese Commissie onder de aandacht brengen. Daarnaast kosten stimulerende maatregelen geld en doordat pas kan worden ingegrepen bij een ernstige verstoring van de economie kunnen de kosten voor de overheid in theorie hoog oplopen. Ook doordat de kosten van de maatregelen om de opslagen te vullen potentieel zo hoog zijn, zijn lidstaten beperkt in de mogelijkheden voor het vullen van de gasopslagen. De kosten voor de stimuleringsmaatregelen moeten immers of op de nationale begroting worden verhaald (en daardoor uiteindelijk op de belastingbetaler) of op de binnenlandse afnemers van gas.

Ten vierde hebben marktdeelnemers bij ongunstige marktomstandigheden momenteel onvoldoende prikkels om de gasopslagen te vullen. Marktpartijen vullen in principe alleen in zoverre dat economisch voordelig is, dus bij een positieve spread tussen de winter- en zomerprijzen, en/of wanneer zij dit nodig hebben om aan hun leveringsverplichtingen te voldoen. Het risico bestaat dat marktpartijen terughoudend worden met het opslaan van gas als de verantwoordelijkheid conform de Verordening primair bij de overheid ligt. Bovendien kunnen marktpartijen

⁸ Mededeling van de Commissie Tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne (PbEU 2022, C 1890).

en handelaren speculeren op overheidshandelen om de gasopslagen te vullen en hierdoor het gas in de zomer tegen relatief hoge prijzen te verkopen. Deze speculatie was ook zichtbaar in de prijsontwikkeling van de afgelopen maanden. Bij nieuws dat de overheid zou inspringen om de gasopslagen te vullen, werd het economisch onaantrekkelijker om te vullen en bij nieuws dat lidstaten zouden overwegen de gasopslagbepalingen uit de verordening gasleveringszekerheid niet te verlengen of te versoepelen, werd het weer economisch aantrekkelijker om te vullen. Dat door regelgeving het vullen van de gasopslagen voorspelbaar wordt en zodoende daarop geld kan worden verdiend, acht het kabinet zeer onwenselijk. Dit verhoogt de kosten voor de Staat om de gasopslagen te vullen tijdens ongunstige marktomstandigheden en de kosten voor het vullen van de gasopslagen komt – zoals beschreven – uiteindelijk bij de overheid (en uiteindelijk ook de belastingbetaler) terecht.

Ten slotte kunnen de vulmaatregelen van lidstaten juist averechts werken. Vulmaatregelen kunnen de negatieve spread tussen de winter- en zomerprijs van gas versterken, waardoor gasopslag steeds duurder en minder aantrekkelijk wordt. Dit was goed zichtbaar tijdens de zomer van 2022. Door de omvangrijke stimuleringsmaatregel die in Duitsland werd genomen om de gasopslagen te vullen bereikte de Nederlandse *Title Transfer Facility* (TTF), de meest liquide gashandelsplaats van Europa, ongekende hoge prijzen. Deze ongewenste ontwikkeling is door het vorige kabinet ook benoemd, onder meer in reactie op het voorstel van de Europese Commissie tot invoering van het marktcorrectiemechanisme (MCM).⁹

Uit gesprekken met andere lidstaten blijkt dat deze knelpunten en zorgen van Nederland ook door andere lidstaten worden gedeeld. Het kabinet verwacht dat meerdere lidstaten zullen verzoeken om meer flexibiliteit wat betreft de verplichte vuldoelstellingen.

c) Inzet ten aanzien van dit voorstel

Het is volgens het kabinet wenselijk dat er op Europees niveau samengewerkt wordt als het gaat om gasleveringszekerheid in het algemeen en gasopslag in het bijzonder. Dit versterkt de weerbaarheid van het Nederlandse en Europese gassysteem. Het kabinet ziet echter graag, gezien de knelpunten die hiervoor geïdentificeerd zijn, een andere vormgeving van de verplichte vuldoelstellingen onder de verordening gasleveringszekerheid.

Volgens het kabinet zou het wenselijker zijn om vuldoelstellingen vast te stellen op basis van een breder beeld van de gasinfrastructuur en gasvraag per lidstaat. Kortom, meer in lijn met de manier waarop GTS dat op dit moment voor Nederland doet in het overzicht gasleveringszekerheid. Hierdoor wordt er beter rekening gehouden met recente ontwikkelingen, zoals de forse daling van de gasvraag na 2022, de energietransitie en de uitbreiding van LNG-importcapaciteit. Bovendien ontstaat er hierdoor een eerlijkere en gelijkere verdeling tussen lidstaten wat betreft het vullen van de gasopslagcapaciteit van de Europese Unie, omdat dan niet de gehele verplichting op lidstaten met relatief veel gasopslag rust.

Ten tweede pleit het kabinet voor meer flexibilisering van de vuldoelstellingen. Dit kan bijvoorbeeld door de tussentijdse vuldoelstellingen los te laten of als indicatie te zien. Hiermee wordt voorkomen dat het vullen van de gasopslagen te voorspelbaar wordt, waardoor prijssignalen verstoord

⁹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 994.

worden. In dat kader verwelkomt het kabinet de aanbeveling van de Commissie om dit vulseizoen minder streng te handhaven op de tussentijdse vuldoelstellingen. Het kabinet ziet verdere flexibilisering of het volledig loslaten van de tussentijdse vuldoelen ook graag terug in het voorstel tot aanpassing van de verordening gasleveringszekerheid. Een andere manier om de vuldoelstellingen meer flexibel te maken, is door bijvoorbeeld te werken met een *range* in plaats van een harde minimale vuldoelstelling, of door flexibiliteit te geven in tijd. Bijvoorbeeld door niet in te zetten op een vuldoelstelling op 1 november, maar een vuldoelstelling te behalen tussen 1 oktober en 31 december.

Ten derde acht het kabinet het van uiterst belang dat lidstaten, voorafgaand aan het treffen van vulmaatregelen, de andere lidstaten consulteren. Hiermee wordt voorkomen dat lidstaten eenzijdig en onverwacht maatregelen nemen die kunnen leiden tot verkeerde marktsignalen en daarmee het vullen van de gasopslagen nog onaantrekkelijker maken. Het kabinet verwelkomt de aanbeveling van de Commissie om vooraf het treffen van vulmaatregelen voor het vulseizoen van 2025 de Groep coördinatie gas te consulteren, daarmee kan (beleids)concurrentie tussen lidstaten worden voorkomen als het gaat om het vullen de opslagen en kunnen maatregelen beter op elkaar worden afgestemd. Het kabinet ziet deze maatregel ook graag terugkomen in het voorstel voor het vulseizoen van 2026 en 2027.

Ten vierde hecht het kabinet aan transparantie over de (tussentijdse) vuldoelstellingen. De Europese Commissie houdt in haar uitvoeringshandeling tot vaststelling van de vuldoelstellingen geen rekening met de kortingen op de vuldoelstelling die gelden voor Nederland, Tsjechië, Hongarije, Slowakije, Oostenrijk en Letland. Hierdoor worden vuldoelstellingen gepresenteerd die flink hoger liggen dan de daadwerkelijke vuldoelstellingen die voor de lidstaten van toepassing zijn. Dit creëert onnodig verwarring. Het kabinet zal daarom specifiek aandacht vragen voor transparantie in de uitvoeringshandeling van de Commissie tijdens de onderhandelingen in de Raad.

Ten slotte acht het kabinet het van belang dat er een evaluatie en analyse van de huidige gasopslagbepalingen op Europees niveau volgt. Hier moet expliciet gekeken worden naar het effect van de vuldoelstellingen op de gasprijs, de financiële lasten voor lidstaten en er moet onderzocht worden welke alternatieve mogelijkheden er voor EU-samenwerking zijn. Bijvoorbeeld of het effectief is om op EU-niveau bepaalde vulverplichtingen aan marktpartijen, zoals leveranciers, op te leggen. Hier verwelkomt het kabinet ook de aankondiging van de Commissie in het voorstel om door een derde partij onderzoek te laten doen naar het leveringszekerheidsraamwerk, waaronder de gasopslagdoelen. Het kabinet ziet graag dat de verplichting tot deze evaluatie wordt vastgelegd in de verordening gasleveringszekerheid.

3. Juridische aspecten

Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 194, tweede lid, VWEU. Op grond van artikel 194, tweede lid, VWEU, heeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de in artikel 194, eerste lid

VWEU, genoemde doelstellingen te verwezenlijken, zoals de continuïteit van de energievoorziening in de Unie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder a en i, VWEU).

Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwegen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel de in de Unie aanwezige opslagen voor gas in de winters van 2025/2026 en 2026/2027 gecoördineerd en adequaat te vullen. Hiermee beoogt de Commissie de doelen, die volgen uit de EU-verdragen, te verwezenlijken, zoals het waarborgen van de werking van de energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening. Gezien het sterk geïntegreerde karakter van de Europese gasmarkt kan dit onvoldoende door alleen lidstaten worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief, met een kanttekening. Het doel van het voorstel is de in de Unie aanwezige opslagen voor gas in de winters van 2025/2026 en 2026/2027 gecoördineerd en adequaat te vullen. De maatregelen in het voorstel zijn geschikt om dit doel te bereiken door vuldoelstellingen op te leggen voor 2026 en 2027. Het kabinet plaatst echter een kanttekening omtrent de vormgeving van de vuldoelstellingen. De vormgeving van de vuldoelstellingen zijn te rigide en laten geen ruimte voor de lidstaten en gaan hierbij verder dan noodzakelijk. Het zou de proportionaliteit van het voorstel ten goede komen indien de vuldoelstellingen op andere wijze worden bepaald, de lasten tussen lidstaten evenrediger verdeeld worden, er meer flexibiliteit ontstaat voor de (tussentijdse) vuldoelstellingen en de transparantie over de daadwerkelijke vuldoelstellingen wordt vergroot.

4. Financiële gevolgen

Consequenties EU-begroting

De consequentie van het voorstel voor de EU-begroting heeft betrekking op de extra FTE's die bij de Commissie (DG ENER) nodig zijn om invulling te geven aan de taken die voor de Commissie uit het voorstel volgen. Het gaat dan onder meer om het monitoren van de vulgraden van de opslagen in de lidstaten. In totaal gaat het om 5 FTE. Daarnaast wordt aangegeven dat € 150.000 per jaar nodig is voor missies en bijeenkomsten. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een

prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Er valt slechts beperkt inzicht te geven in de nationale financiële consequenties van dit voorstel. Het voorstel zou tot extra kosten kunnen leiden, indien het kabinet extra maatregelen moet nemen om de verplichte Europees vuldoelstelling te halen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

5. Regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht

De Commissie heeft vanwege de hoge urgentie geen impact assessment uitgevoerd. Gezien de urgentie kan het kabinet zich hierin, bij uitzondering, vinden. Er zijn naar verwachting van het kabinet geen gevolgen voor de regeldruk van marktpartijen in Nederland voor verlenging van de gasopslagmaatregelen, omdat deze naar verwachting aansluiten bij al lopend nationaal beleid ter vulling van de gasopslagen. Indien de vuldoelstellingen van Europa permanent worden gemaakt, moet er wel een uitgebreide impact assessment verricht worden.

Het kabinet verwacht dat goed gevulde gasopslagen het Nederlandse en Europese gassysteem weerbaarder maken. Met sluiting van het Groningerveld zijn de gasopslagen in de Noordwest-Europese gasmarkt een grotere rol gaan spelen. Voorts is met de vermindering van de gasproductie in Europa in zijn algemeenheid, de afhankelijkheid van gasimport gestegen. Door maatregelen te nemen om de gasopslagen te vullen, verzekert de Europese Unie een zekere mate van weerbaarheid tegen geopolitieke risico's. Verder verwacht het kabinet geen geopolitieke gevolgen.

Het voorstel kan mogelijk nadelige gevolgen hebben voor de concurrentiekracht van de Europese Unie. De gasopslagbepalingen in hun huidige vorm dragen bij aan inflatie van de zomerprijs en daarmee ook de negatieve spread tussen de winter- en zomerprijzen. Dit ontmoedigt het vullen van de gasopslagen en kan lidstaten, maar ook leveranciers die gasopslagen moeten vullen om aan hun leveringsverplichtingen te voldoen, veel geld kosten, hetgeen het concurrentievermogen van de Europese Unie ondermijnt.

6. Afsluiting

Het kabinet blijft zich inzetten voor een robuust en weerbaar gassysteem. Het kabinet vindt dat gasopslagen een belangrijke schakel zijn in het Nederlandse en EU-gassysteem en vindt het daarom van belang dat gasopslagen goed functioneren en goed gevuld worden. Het kabinet is echter kritisch op de huidige vormgeving van de Europese vuldoelstellingen. Het kabinet zet er op in dat 1) de Europese vuldoelstellingen gebaseerd worden op een breder beeld van de gasinfrastructuur en gasvraag per lidstaat, dat 2) wordt ingezet op flexibilisering van de tussentijdse vuldoelstellingen, 3) dat lidstaten elkaar consulteren alvorens vulmaatregelen getroffen worden, 4) dat de Commissie transparant is over de vuldoelstellingen en 5) ten slotte dat er een analyse wordt uitgevoerd van de opslagdoelen voordat deze permanent worden.

Het kabinet zal bij het bepalen van een positie in de Raad, de hierboven genoemde belangen afwegen, zoals de weerbaarheid van het gassysteem en de gewenste vormgeving van de vuldoelstellingen.

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