

Vergaderjaar 2021–2022

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 276

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2021

Uw vaste commissie Economische Zaken en Klimaat heeft aan de Staatssecretaris in september 2021 verzocht om een brief te sturen die een appreciatie geeft van de situatie op de internationale gasmarkt en wat de mogelijke gevolgen daarvan zijn voor Nederland.

In de brief van 4 oktober jl. (Kamerstuk 29 023, nr. 271) is deze brief aangekondigd voor begin november. Daarbij werd beloofd de uitkomsten van een expertbijeenkomst met vertegenwoordigers van sectorpartijen (in bijlage het verslag hiervan)¹, de uitkomsten van de Europese Raad van 5 oktober alsmede de resultaten van een Europese risicoanalyse van ENTSOG (Europese koepel van gasnetwerkbeheerders) mee te nemen. Met deze brief zouden we bovendien graag gestand doen aan de toezegging tijdens het Commissiedebat Klimaat en Energie van 14 oktober jl. aan het lid Van der Lee (GroenLinks) om een brief aan de Kamer te sturen over lange termijn gascontracten en het lid Grinwis (ChristenUnie) om een reactie te geven over in hoeverre ingrijpen aan de vraagkant onderdeel moet zijn van het leveringszekerheidsbeleid.

Aangehecht aan deze brief vindt u ook antwoorden op de vragen van de leden:

- Kops en Wilders (PVV, 15 september, over de stijgende gasprijs, Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 521);
- Erkens (VVD, 1 oktober, over grootschalige energieopslag, Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 444);
- Van Haga (Groep Van Haga, 4 oktober, over de grote tekorten aan gas en 5 oktober, over de hoge belasting op de energierekening, Aangangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 531 en 532);
- Thijssen en Van der Lee (PvdA, GroenLinks, 7 oktober, over stijgende energierekening, Aangangsel Handelingen II 2021/22, nr. 534);

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- De Roon en Kops (PVV, 7 oktober, over de gastekorten en het bericht dat het Russische Gazprom minder gas levert, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 533);
- Van Raan (Partij voor de Dieren, 8 oktober, aan de Minister van Financiën over de vraag waarom de gastarieven voor huishoudens stijgen terwijl de gasvoorraden toch voldoende waren, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 537);
- Boucke (D66), Bontenbal (CDA), Erkens (VVD) en Grinwis (Christen-Unie) (11 oktober, over de stijgende gasprijzen, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 535);
- Eerdmans (JA21, 12 oktober, aan de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat over het gastekort en de exploderende gas- en stroomprijzen, Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 536).

Dit zijn alle vragen die recent aan ons zijn gesteld naar aanleiding van de hoge gasprijzen, naast de in september gestuurde antwoorden op eerdere vragen van het lid Erkens (VVD) over de hoge aardgasprijzen en leveringszekerheid (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 19) en vragen van de leden Erkens (VVD) en Bontenbal (CDA) over de stijgende energieprijzen (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 01).

Op 9 februari 2021 ontving uw Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Van der Staaij (Kamerstuk 35 373, nr. 12) een gezamenlijke brief met de Minister van Buitenlandse Zaken over strategische afhankelijkheden in het energiedomein (Kamerstuk 21 501-33, nr. 845), inclusief de geopolitieke aspecten van energierelaties. Op 20 mei 2019 ontving uw Kamer ook een brief over diversificatie van gasimport (Kamerstuk 21 501-33, nr. 762), mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Met deze brief gaan we in op de recente prijsstijging op de internationale gasmarkt en wat dit voor gevolgen heeft voor het Nederlandse beleid op energievoorzieningszekerheid. Wat betreft de antwoorden op de vragen van de leden De Roon en Kops (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 533) worden deze uitgestuurd mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

Vanzelfsprekend begrijpt het kabinet de zorgen over de huidige ontwikkelingen in energieprijzen en over een voldoende niveau van leveringszekerheid voor de komende winter. De huidige ontwikkelingen zijn voor het kabinet reden om extra vinger aan de pols te houden. Bovendien heeft het kabinet op 15 oktober jl. met de aangekondigde tijdelijke lastenverlichting (Kamerstuk 29 023, nr. 272) binnen de energierekening besloten compensatie te faciliteren voor huishoudens en mkb.

Het kabinet is van mening dat er ook met de huidige ontwikkelingen van de gasmarkt voldoende waarborgen zijn voor de energievoorzieningszekerheid van beschermde afnemers, zoals huishoudens. Er zijn geen technische belemmeringen aan de infrastructuurkant en de laagcalorische gasopslagen zijn met 81% vulgraad toereikend gevuld. De hoogcalorische gasvoorraden in Europa zijn dit jaar relatief krap gevuld in vergelijking met voorgaande jaren, maar met 77 procent toereikend om bij een normale of koude winter de marktvraag te bedienen.² Vanuit Europees perspectief zal door de Commissie onderzocht worden of er gegeven de huidige omstandigheden in de toekomst een noodzaak is tot een meer strategische aanpak van benutting van gasopslagcapaciteit in Europees verband. In Nederland is er relatief veel opslagcapaciteit, maar ik verwelkom een dergelijk onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek zal worden meegenomen in de herzieningsvoorstellen van Europese

² SO0032-21_Winter Supply Outlook_2021-22.pdf (entsog.eu)

gaswetgeving in december 2021. Ten slotte zal met de voortgaande energietransitie door diversificatie en energie-efficiëntie de afhankelijkheid van gas versneld afnemen.

Recente ontwikkelingen internationale gasmarkt

Het kabinet definieert energievoorzieningszekerheid als «toegang tot energiedragers zonder onderbrekingen en voor een betaalbare prijs» (Kamerstuk 21 501-33, nr. 845). Daarbij gaf het kabinet eerder aan dat met de toenmalige ontwikkeling van de energiemarkten, de voorzieningen die er zijn om eventuele aanbodverstoringen op te vangen én de voortgaande energietransitie er adequate waarborgen zijn voor de energievoorzieningszekerheid.

Recente ontwikkelingen hebben de gasmarkt weer in de volle aandacht geplaatst. Zo is de internationale gasprijs, de laatste maanden fors gestegen. De gasmarkt is een wereldmarkt geworden, onder andere door de toenemende rol van vloeibaar gas (LNG). Van deze gestegen prijzen ondervinden we ook in Nederland de gevolgen.

De huidige relatief hoge prijzen op de wereldmarkt van gas zijn goed te verklaren. Internationale experts van bijvoorbeeld het Internationale Energieagentschap (IEA), nationale experts geraadpleegd tijdens een expertbijeenkomst op 4 oktober met vertegenwoordigers van sectorpartijen, alsmede de Europese toezichthouder op de gasmarkt ACER wijzen op een aantal factoren aan de vraag- en aanbodkant. Een belangrijk deel van deze factoren kent een tijdelijk karakter. Zo is de mondiale vraag naar gas gestegen doordat er sprake was van een stevig economische herstel nadat de economie eerder, na anderhalf jaar van coronamaatregelen, fors gekrompen was. Vooral in Azië heeft dit geleid tot een hoge vraag naar gas én is een switch gemaakt van kolen naar gas.³ Daarnaast was er in de zomer in Europa relatief weinig wind en kon ook van waterkrachtcentrales minder gebruik worden gemaakt. Ook in andere delen van de wereld was er sprake van bijvoorbeeld langdurige droogte of juist aanhoudende lage temperaturen.⁴ Met name gasgestookte elektriciteitscentrales hebben de lagere hernieuwbare elektriciteitsproductie moeten opvangen.

De aanbodkant is door verschillende oorzaken tijdelijk onvoldoende in staat gebleken om de stijgende vraag tijdig te bedienen. Zo is er onder meer in Europa tijdens lockdown-maatregelen een achterstand ontstaan in productie en onderhoud van gasinfrastructuur, bijvoorbeeld in Rusland en Noorwegen. De Nederlandse gasproductie is daarnaast structureel afgenomen. De LNG-export van een aantal exporterende landen was ook lager dan verwacht, door lockdowns en extreem weer⁵. Deze LNG-export ging bovendien grotendeels naar Azië vanwege hogere prijzen aldaar. Gazprom voldoet aan zijn contractuele leververplichtingen, maar stelt (vrijwel) geen extra gas beschikbaar om de krapte op de Europese markt te verlichten.⁶ Het zou wenselijk zijn als Gazprom extra gas levert, maar aanbieders ongeacht uit welk land kunnen hiertoe niet worden gedwongen.

³ Why-Are-Gas-Prices-So-High.pdf (oxfordenergy.org)

⁴ <https://www.iea.org/news/statement-on-recent-developments-in-natural-gas-and-electricity-markets>

⁵ het orkaanseizoen, met orkaan Ida op 30 augustus, leidde er bijvoorbeeld toe dat gasfaciliteiten in de zuidelijke staat Louisiana tijdelijk niet beschikbaar waren

⁶ <https://www.iea.org/news/statement-on-recent-developments-in-natural-gas-and-electricity-markets>

Uit de raadpleging van experts blijkt dat de aankomende winter bij normale temperaturen, vergelijkbaar met de afgelopen jaren, voor alle gasgebruikers (beschermd en niet-beschermd afnemers) niet zal leiden tot problemen in de leveringszekerheid van gas. Het Europese netwerk van transmissiesysteembeheerder voor gas (ENTSO-G) laat in haar winteroutlook (SO0032-21_Winter Supply Outlook_2021-22.pdf (entsog.eu)) zien dat de Europese gasinfrastructuur voldoende robuust en flexibel is om ook een koude winter te doorstaan. De opslagen voor hoogcalorisch gas zijn in Europa met 77% gemiddeld voldoende gevuld. Weliswaar krappere dan de afgelopen jaren, maar ook voldoende voor een koude winter. ENTSO-G geeft aan dat de huidige vulgraden ertoe kunnen leiden dat in een scenario van een koude winter in combinatie met relatief weinig hernieuwbare energieproductie, de gasopslagen aan het eind van de winter relatief leeg zijn. Flexibiliteit bij een eventuele piekvraag in het vroege voorjaar zal dan moeten komen van extra import van bijvoorbeeld LNG (+5–10%).

De verwachting van de markt is ook dat de tijdelijke situatie van krapte in het voorjaar van 2022 grotendeels opgelost zal zijn. Dit zal in het voorjaar verlichting kunnen bieden in de mondiale gasprijzen, maar de prijzen zullen mogelijk wel op een hoger niveau kunnen blijven ten opzichte van voorgaande jaren. Het kabinet verwacht zoals eerder aangegeven met de maatregelen van 15 oktober 2021 (Kamerstuk 29 023, nr. 272) voldoende te hebben kunnen ingrijpen wat betreft de effecten van de hoge prijzen in de winter van 2021/2022, maar zal de vinger aan de pols houden voor wat betreft de effecten van hoge energieprijzen voor huishoudens en bedrijven.

Overzicht en verwachtingen van de aardgasmarkt

Aardgas speelt nog een belangrijke rol in de Nederlandse energiehuishouding. Ter indicatie in 2020 was aardgasverbruik (met 1307 petajoule) nog goed voor 44% van de totale primaire energieverbruik in Nederland. Richting 2030 is de projectie, zoals weergegeven in de klimaat en energieverkenningen 2020 (KEV), dat de aardgasvraag zal dalen van huidige circa 42 miljard Nm³ naar 32 miljard Nm³ in 2030. Dit zal echter nog altijd rond 35% van het primaire energieverbruik in 2030 uitmaken.

Het verbruik is verdeeld over een aantal groepen verbruikers. De meeste grootverbruikers van aardgas nemen aardgas rechtstreeks van het hoogcalorische hoofdtransportnet af. Dit zijn de elektriciteitscentrales en grote bedrijven. De kleinverbruikers, waaronder huishoudens, zijn aangesloten op de regionale netten en verbruiken laagcalorisch gas. Daarnaast is er een aantal grootverbruikers die ook zijn aangesloten op het laagcalorische hoofdtransportgasnet. De huidige binnenlandse vraag is verdeeld over vier sectoren. In 2019 was de verdeling: industrie en nijverheid (33%), energiesector (29%), huishoudens en diensten (29%) en landbouw en visserij (9%). De huidige Nederlandse elektriciteitsproductie komt nog voor circa 50% uit gasgestookte centrales. Ondanks de snelle groei van hernieuwbare elektriciteitsopwekking (in 2025 wordt 57% van de Nederlandse brutoelektriciteitsverbruik opgewekt uit hernieuwbare energie en in 2030 is dit ruim 75% (KEV 2020)) blijft regelbaar vermogen in de vorm van gascentrales nodig voor de momenten dat aanbod van wind- en zonne-energie niet aan de elektriciteitsvraag kan voldoen. Tegelijk faseert België de kerncentrales uit per 2025 en Duitsland per 2023. In Duitsland geldt hetzelfde voor de kolencentrales per 2038. Voor de leveringszekerheid in Nederland spelen ontwikkelingen in buurlanden een belangrijke rol en worden ook betrokken in de gezamenlijke leveringszekerheidsanalyses door de elektriciteitsnetbeheerders, onder meer binnen het Pentalateraal energieforum.

Beleid gasleveringszekerheid, diversificatie gasimport en energietransitie

Energieproductie en levering is in Nederland, net als in de rest van de EU, in handen van private ondernemingen. De overheid heeft wel een normerende, stimulerende, en regulerende rol in het energiedomein om de publieke belangen van een betaalbare, duurzame en betrouwbare energievoorziening te borgen. Wat betreft de voorzieningszekerheid van gas is de overheidsrol naast kaderstellend ook voorwaardenscheppend. Daarmee wordt bedoeld dat de overheid niet zelf handelt in gas, maar een faciliterende rol neemt in de aanleg of financiering van infrastructuur. Het kabinet hecht daarbij aan goede verbindingen met het buitenland, zodat gas via pijpleiding of als LNG naar Nederland kan stromen.

Er is sprake van teruglopende gasproductie in Nederland zelf, evenals in andere Noordwest-Europese landen. Nederland en de EU hebben daarom al langer de diversificatie van gasimport als beleidsdoel, om niet ongewenst afhankelijk te worden van een beperkt aantal aanbieders. Via pijpleidingen komt het gas nog vooral uit Rusland, Noorwegen en Algerije naar de EU, respectievelijk circa 40, 20 en 10 procent.⁷ Voor LNG is het aanbod meer divers, onder meer uit Verenigde Staten, Rusland, Nigeria, Qatar en Canada. Vermoedelijk zal LNG de komende jaren en decennia uit een toenemend aantal landen komen.

Door de groeiende importbehoefte speelt men in de EU ook in op mogelijke onverhoopt extreme aanbodverstoringen voor de voorzieningszekerheid. Dankzij technische maatregelen aan gaspijpleidingen is het inmiddels mogelijk dat gas niet alleen meer van oost naar west stroomt, maar ook omgekeerd van west naar oost. Dit maakt het verlenen van solidariteit tussen EU-lidstaten aanmerkelijk praktischer. De lidstaten werken als invulling van de gasleveringszekerheids-verordening (EU 2017/1938) samen in grensoverschrijdende regionale risicogroepen. Daarbij zijn «regionale» (grensoverschrijdende) en nationale noodplannen opgesteld die er voor zorgen dat ook in extreme noodsituaties beschermde afnemers zo lang mogelijk gas geleverd krijgen. In Nederland heet dit noodplan het Bescherm- en Herstelplan Gas, welke in oktober 2019 naar uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 29 023, nr. 252).

Het kabinet zet daarnaast middels de energietransitie in op duurzame gasvormige brandstoffen, energie-efficiëntie en andere alternatieve energiebronnen. Gezien het feit dat gasvormige energiedragers voorlopig nodig zullen blijven, met name in de industrie en het zware transport, bevordert het kabinet het gebruik van duurzame gassen als groen gas en waterstof. Het is daarbij de verwachting dat (groene) waterstof niet alleen nationaal geproduceerd wordt, maar ook geïmporteerd zal worden. Opkomende wereldhandel voor waterstof ondersteunt het kabinet en de Europese Commissie, zoals ook duidelijk is gemaakt in de nationale waterstofvisie (Kamerstuk 32 813, nr. 485) en de Europese waterstofstrategie. Met de Routekaart Groen Gas (Kamerstuk 32 813, nr. 487) heeft het kabinet een beleidsagenda opgesteld om de Klimaatakkoordambities van 70 PJ groen gas in 2030 te ondersteunen. Daarnaast zet het kabinet ook actief in op duurzame energiebronnen als wind in combinatie met elektrificatie. De productie van wind op zee vanuit Nederland gaat bijvoorbeeld naar verwachting van 2,8 PJ in 2010 naar 173,7 PJ in 2030.⁸ Dit levert kansen op voor elektrificatie in onder meer de industrie, waardoor de afhankelijkheid van gas en daarmee de afhankelijkheid van

⁷ Eurostat, 2020, From where do we import energy? (europa.eu)

⁸ Klimaat- & Energieverkenning 2020 (PBL); Bruto eindverbruik hernieuwbare energie in Nederland (vastgesteld en voorgenomen beleid)

het buitenland verder vermindert. Daarbij moet wel gezegd dat de afhankelijkheid van klimatologische omstandigheden zal toenemen, doordat het aandeel weersafhankelijke hernieuwbare energieproductie zal stijgen.

Appreciatie extra maatregelen

Het kabinet heeft om evidente redenen de gaswinning uit het Groninger veld beëindigd. Het kabinet realiseert zich dat dit consequenties heeft voor de importafhankelijkheid van gas. Desondanks is de verwachting nog steeds dat er voldoende gas voor huishoudens en bedrijven aanwezig is om aan de vraag te kunnen voldoen, zowel via pijpleidingen als via LNG. Dit LNG-aanbod bedient een mondiale markt. Daarmee zijn Nederlandse bedrijven en huishoudens afhankelijker geworden van prijsvorming op de wereldwijde gasmarkt. Met de mogelijk structurele toenemende vraag vanuit Azië en de grotere rol die gasgestookte centrales mondiaal gaan spelen om tijdelijk tekorten in hernieuwbare energieproductie op te vangen, kunnen er vaker prijschommelingen ontstaan.

Radicale ingrepen of aanpassingen van het beleid zijn wat het kabinet betreft op korte termijn niet nodig. Wat dat betreft sluit het kabinet zich aan bij de Europese Commissie die in haar «gereedschapskist» (*toolbox*) van 13 oktober jl., stelt dat er geen reden is om nu voor de langere termijn in te grijpen in de gasmarkt. Het kabinet is wel van mening dat de huidige situatie op de markt vraagt om een goede analyse of het huidige model voldoende borging biedt. De voorgestelde extra monitoring van mogelijke speculatie en/of marktmanipulatie op de gasmarkt en extra onderzoek naar de werking van de gasmarkt door de Europese toezichthouder ACER steunt het kabinet dan ook van harte. Het kabinet wil nog niet vooruitlopen op deze analyse van ACER en zou pas na deze analyse in Europees verband willen kijken naar eventuele noodzaak tot aanpassingen aan het marktkader en Europese maatregelen. Het kader van nationale maatregelen, zoals in Nederland ook aangekondigd op 15 oktober jl., voldoet in de Europese discussie volgens het kabinet.

Meer lange termijncontracten

Aan het lid Van der Lee (GroenLinks) is in het Commissiedebat van 14 oktober jl. toegezegd om in een brief in te gaan op de rol van lange termijncontracten van gas. Lange termijncontracten zijn in de regel contracten met een looptijd van circa 10 tot 20 jaar. Het afsluiten van lange termijncontracten door gasinkopers met gasproducenten uit bijvoorbeeld Rusland en Noorwegen zal niet leiden tot stabiele prijzen over een langere termijn. De contractprijzen zijn in deze lange termijncontracten veelal gekoppeld aan vigerende prijzen op gashubs, met name de Title Transfer Facility (TTF), waardoor ze meebewegen met de prijsfluctuaties op de gasmarkt. In het verleden waren de prijzen in lange termijncontracten overigens voornamelijk gekoppeld aan de vigerende olieprijs. Het afsluiten van meer lange termijncontracten biedt dus geen garantie voor een lagere of stabiele prijs. De Nederlandse Staat sluit zelf geen gascontracten. Het zijn bedrijven die handelen in gas en die moeten garanderen dat zij kunnen leveren wat zij contractueel hebben vastgelegd te leveren aan hun afnemers. Deze bedrijven kunnen naast het afsluiten van lange termijncontracten ook op de gashandelsbeurzen handelen op de korte termijn (levering op een dag, week of maand) of handelen voor een langere periode vooruit, oplopend tot levering over circa 5 jaar. De bedrijven zullen in de praktijk een aankoopportefeuille hebben waarin een mix zit van verschillende type contracten. Bedrijven hebben er niet vaak voor gekozen om specifiek voor Nederlandse afnemers lange termijn inkoopcontracten te sluiten. Daarbij speelt ook mee dat grote internati-

onaal opererende bedrijven wel over lange termijn inkoopcontracten beschikken, maar die zijn niet gericht op een specifiek land, maar op de hele portfolio. Het is daarnaast volgens de Europese mededingingsregels verboden om in gascontracten bestemmingsclausules op te nemen. Dit verstoot namelijk het vrije verkeer en geeft dominante aanbieders de mogelijkheid om te differentiëren in prijzen in verschillende EU-lidstaten, afhankelijk van hun marktmacht.

Het door de overheid verplicht afdekken van lange termijn risico's kan leiden tot forse ingrepen in bestaande financiële contracten van ondernemingen en daarmee juist leiden tot extra risico op faillissementen. In het kader van de leveringszekerheid zal het kabinet de marktsituatie wel blijven monitoren en ook de onderzoeken van de Europese Commissie naar het functioneren van de energiemarkten, meer strategisch Europese benutting van gasopslagen en vrijwillige inkooporganisaties afwachten. Ook zal het kabinet de situatie monitoren rondom de leveringsplicht van bedrijven, zoals eerder toegezegd. Het is de rol van toezichthouder ACM om te monitoren of de leveringszekerheid door bedrijven nog geborgd is (niet om faillissementen te voorkomen). Er wordt in overleg met ACM gewerkt aan scherper toezicht en scherpere eisen aan energieleveranciers en bekeken of er meer controle moet worden uitgeoefend. Dit zal zijn weg vinden in de nieuwe Energiewet die de Kamer naar verwachting volgend jaar tegemoet kan zien.

Europese gezamenlijke inkoop van gas

Vanuit met name Zuidelijke Europese lidstaten is het plan gekomen tot gezamenlijke gasinkoop door Europese lidstaten. In haar «gereedschapskist» van 13 oktober heeft de Europese Commissie het onderzoeken van de potentiële voor- en nadelen van gezamenlijke gasinkoop op vrijwillige basis genoemd als één van de te onderzoeken opties voor de lange termijn. Het kabinet wacht een eerste analyse van dit idee af. In eerste instantie ziet het kabinet gezamenlijke inkoop niet als een logische optie. Het is een grote overheidsinterventie op een markt waar nu enkel bedrijven handelen in gas, wat verstrend kan werken. Het is op voorhand ook niet duidelijk wat de voordelen kunnen zijn qua prijsvorming of in het voorzien in extra aanbod van gas.

Aardgasbergingen

Het Groningenveld heeft een belangrijke rol gespeeld voor de laagcalorische gasmarkt in Nederland, Duitsland, België en Frankrijk. Hierdoor is Nederland van oudsher een exporteur van gas en dan met name van laagcalorisch gas. Door het verlagen en binnenkort beëindigen van de Groningenproductie verandert dit. In gasjaar 2021/22 wordt vanuit Nederland nog circa 20 miljard Nm³ laagcalorisch gas naar Duitsland, België en Frankrijk geëxporteerd. Dit gas komt nauwelijks nog uit het Groningenveld, maar is grotendeels geïmporteerd hoogcalorisch gas dat met stikstof is geconverteerd naar laagcalorisch gas. Hiervoor is er een vergelijkbare behoefte aan import. Vanwege deze gasconversie blijft deze fysieke import de komende jaren noodzakelijk om laagcalorisch gas te kunnen exporteren. Echter, in Duitsland, België en Frankrijk wordt in hoog tempo de laagcalorische gasmarkt omgebouwd, zodat in 2030 in die landen geen laagcalorisch gas uit Nederland meer nodig is. Het betreft een gemiddelde daling van de jaarlijkse vraag van circa 3 miljard Nm³. De noodzaak om gas te importeren voor conversie neemt dan ook af en de export en daarmee ook de import zal substantieel dalen tot 2030.

Ook voor de Nederlandse gasopslagen heeft dit gevolgen. In Nederland is nu een relatief groot aanbod van bijna 15 miljard Nm³ aan opslagvolume

beschikbaar, deels hoog- en deels laagcalorisch. Zoals aangegeven neemt de buitenlandse laagcalorische vraag door ombouw jaarlijks af om in 2030 geheel te eindigen. In directe samenhang hiermee daalt ook de behoefte aan laagcalorische opslag. Wij verwijzen hierbij naar het rapport dat de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat op 12 oktober jl. aan uw Kamer heeft gestuurd, waarin wordt aangegeven dat de Nederlandse behoefte aan gasopslag bij normale omstandigheden in 2030 nog circa 4–6 miljard Nm³ bedraagt, hetgeen substantieel minder is dan wat op het ogenblik beschikbaar is (Kamerstuk 29 023, nr. 270).

Ook een verdere afname van de Nederlandse gasbehoefte als gevolg van het klimaatbeleid (daling met circa 24% in 2030) zal bijdragen aan de afnemende behoefte aan opslag van aardgas in Nederland. Voor de komende jaren zijn in het Norg Akkoord met NAM en haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil afspraken gemaakt over de laagcalorische gasopslag Norg (Kamerstuk 33 529, nr. 850). Laagcalorisch gas komt via de stikstofinstallaties beschikbaar, maar de capaciteit van de stikstofinstallaties is nu niet voldoende om op alle dagen in het jaar te kunnen voldoen aan de vraag naar laagcalorisch gas. In de zomer is er ruim voldoende stikstof, maar in de winter nog niet. Daarom moet in de zomer zogeheten «pseudo-Groningengas» gemaakt worden (laagcalorisch gas verkregen door bijmenging van stikstof bij hoogcalorisch gas) dat wordt opgeslagen voor gebruik in de winter. In het genoemde Norg Akkoord wordt geregeld dat Norg hiervoor beschikbaar is de komende jaren, waarmee de leveringszekerheid voor de laagcalorische markt zeker is gesteld, ook in een koude winter.

De opslagen in Nederland voor hoogcalorisch gas zijn in gebruik voor levering aan niet-beschermde industriële afnemers of leveren opslagcapaciteit aan vragers uit buurlanden. Ik zie nu geen noodzaak om voor deze doelgroepen extra eisen op te leggen aan energieleveranciers. De Europese Commissie heeft in haar «gereedschapskist» (*toolbox*) van 13 oktober jl. aangegeven onderzoek te willen doen naar de nut en noodzaak tot een meer strategische aanpak van benutting van gasopslagcapaciteit in Europees verband. Het kabinet verwelkomt een dergelijk onderzoek.

Voorkomen te snelle afbouw productie Nederlandse kleine velden

Het kabinet wil middels deze brief nogmaals herbevestigen dat beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld niet ter discussie staat. Voor gaswinning uit de kleine velden is uw Kamer geïnformeerd over het beleid middels brieven van 30 mei 2018 en 30 maart 2020 (Kamerstuk 33 529, nr. 469; Kamerstuk 32 813, nr. 486). In deze brieven heeft het kabinet aangegeven te gaan voor een gestage afbouw door natuurlijk verloop, waarbij gas wordt gewonnen zolang en in zoverre gas nog nodig is, en alleen waar dit veilig kan.

Het tempo van de afbouw is daarbij belangrijk. Uitgangspunt hierbij is dat de productie uit Nederlandse kleine velden niet sneller daalt dan van de Nederlandse vraag naar aardgas, waardoor de importafhankelijkheid verder toeneemt en bestaande gasinfrastructuur voortijdig wordt ontmanteld, zodat de reservoirs, putten, pijpleidingen en platforms desgewenst niet meer kunnen worden hergebruikt in het kader van de energietransitie. Op 1 januari 2022 zal de Wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek) in werking treden⁹. Deze wijziging regelt enerzijds het opruimen

⁹ Wet van 27 januari 2021 tot wijziging van de Mijnbouwwet (het verwijderen of hergebruiken van mijnbouwwerken en investeringsaftrek), Stb. 2021, nr. 92

van mijnbouwwerken en financiële garanties van mijnbouwbedrijven om dat te kunnen betalen, anderzijds het mogelijk hergebruik van mijnbouwwerken en een uitbreiding van de investeringsaftrek om nog door te kunnen gaan met de gaswinning op zee. Deze investeringsaftrek is op 11 juni 2021 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 in werking getreden. Hiermee verwacht het kabinet de gaswinning op zee te kunnen stimuleren.

Daarnaast wil het kabinet een aantal andere maatregelen verkennen. Het kabinet wil verkennende gesprekken met de gassector voeren over het maken van afspraken over de energietransitie, geïnspireerd door de North Sea Transition Deal in het Verenigd Koninkrijk¹⁰. Daarbij zouden mogelijk thema's aan bod kunnen komen als een verantwoorde afbouw van de gaswinning en de bijdrage van de sector aan de verduurzaming van het energiesysteem en het terugbrengen van de CO₂-uitstoot. Daarnaast is het kabinet in gesprek met beleidsdeelneming EBN om te kijken of en hoe EBN kan worden ingezet om, waar nodig, geologische onzekerheden in vergunningsgebieden op de Noordzee te reduceren die exploratieactiviteiten belemmeren. Verder heeft de sector aangegeven dat zij de doorlooptijd voor vergunningsaanvragen als lang ervaren. Het kabinet wil kijken of de doorlooptijd voor vergunningaanvragen kan worden verkort. Met het verkennen van deze maatregelen wil het kabinet kijken of belemmeringen voor gaswinning uit Nederlandse kleine velden weg kunnen worden genomen en voorkomen kan worden dat de productie uit Nederlandse kleine velden te snel afneemt.

Ingrijpen in de wijze waarop de elektriciteitsprijs tot stand komt

Vanuit een aantal Europese lidstaten wordt voorgesteld om de prijs van gas en elektriciteit te «ontkoppelen», zodat het nu dure gas niet meer prijszettend is op de elektriciteitsmarkt. Dit idee gaat in tegen één van de fundamenteën van de werking van de energiemarkt, namelijk dat de prijzen worden bepaald aan de hand van de productiemiddelen die op dat moment ingezet worden. Goede prijssetting gebaseerd op wisselwerking van vraag en aanbod is van belang om de markt efficiënt te laten werken. Het kabinet is van mening dat met een «ontkoppeling» de facto een prijsplafond wordt gecreëerd. Daarmee krijgen aanbieders niet in elke marktsituatie de kans om gestegen grondstofkosten in de prijs door te berekenen en zal er op die momenten te weinig elektriciteit worden aangeboden, wat de leveringszekerheid in gevaar brengt. Een prijsplafond biedt daarnaast onvoldoende prikkels om te investeren. Dit zou kunnen leiden tot uitstel van investeringen in productie-installaties, zeker voor wat betreft flexibel regelbare productie-installaties als gasgestookte elektriciteitscentrales. Bovendien kunnen leveranciers bij het instellen van prijsplafonds in liquiditeitsproblemen komen.

Dit idee van prijsnormering is voor de Nederlandse en geïntegreerde Europese markt zeer onwenselijk. Juist in een markt met straks steeds meer hernieuwbare capaciteit is het van belang dat er genoeg flexibiliteit is qua productie-aanbod en dat prijzen ook grensoverschrijdend verkeer mogelijk maken. Voor bijvoorbeeld gasgestookte elektriciteitscentrales zijn de piekprijzen belangrijk om rendabel te zijn en blijven. Bovendien is het van belang dat de Noordwest-Europese energiemarkt verder wordt geïntegreerd zodat het energiesysteem beter in staat is tijdelijke overschotten in het aanbod van bijvoorbeeld windenergie op de markt te brengen. Deze visie van het kabinet wordt onderschreven door de Europese Commissie, IEA en de Europese toezichthouder op de energie-

¹⁰ <https://www.gov.uk/government/publications/north-sea-transition-deal>

markt ACER en is onderdeel van het markt design pakket dat in 2019 door de EU is aangenomen.

Klimaatafspraken

De huidige situatie van hoge gasprijzen kan door sommigen als een argument gezien worden om te pleiten voor uitstel en afstel van maatregelen zoals aangekondigd in het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. H) en de Europese Green Deal, zoals recent het «Fit for 55» pakket (Kamerstuk 22 112, nr. 3201). Het kabinet wil nogmaals duidelijk maken dat het klimaatbeleid juist een oplossing is voor de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Aanpassing van klimaatafspraken is wat het kabinet betreft niet aan de orde. Door in te zetten op alternatieve energiebronnen in het kader van het Klimaatakkoord en de Europese Fit-for-55 plannen verkleint de afhankelijkheid van (de import van) fossiele energiedragers, waaronder gas. Het energiesysteem zal daarbij wel weersgevoeliger worden. Het is nodig dat de afspraken worden nageleefd uit de Europese Klimaatwet (ten minste 55% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050), de Nederlandse Klimaatwet (49% reductie in 2030 en 95% in 2050 ten opzichte van 1990) en het Klimaatakkoord. Daarvoor zijn recentelijk aanvullende maatregelen genomen, zoals aangekondigd in de Miljoenennota 2022 (Kamerstuk 35 925, nr. 1).

Vanuit enkele met name Midden- en Oost Europese lidstaten wordt ook gesuggereerd dat de hogere energieprijzen veroorzaakt worden door het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Zoals boven omschreven is er een groot aantal (tijdelijke) oorzaken van de hoge prijzen en draagt het ETS maar voor een zeer gering deel hieraan bij. Kolencentrales worden zelfs weer vaker ingezet om in de groeiende energiebehoefte te voorzien, wat duidelijk aangeeft dat CO₂-prijzen niet de oorzaak zijn van de hogere prijzen. Ingrijpen in het ETS wordt door het kabinet daarom als zeer onwenselijk gezien. Het ETS is essentieel om de afhankelijkheid van fossiele energiedragers stapsgewijs en kosteneffectief af te bouwen. Daarnaast zou het direct door de overheid ingrijpen in het marktmechanisme van het ETS het vertrouwen in het onafhankelijk opereren van het systeem kunnen schaden en daarmee op de lange-termijn leiden tot extra prijschommelingen.

Doorkijk richting 2030/2040/2050

Het Nederlandse energiesysteem moet in 30 jaar tijd volledig klimaatneutraal worden. Dit zal een van de grootste uitdagingen zijn waar we de komende decennia als samenleving voor staan. Er zullen complexe keuzes moeten worden gemaakt op technologisch, ruimtelijk, sociaal en geopolitiek terrein. Huidige afhankelijkheden van fossiele brandstoffen zoals olie en aardgas zullen op termijn verdwijnen, maar daar komen nieuwe afhankelijkheden voor terug en het energiesysteem zal weersgevoeliger worden. Centraal bij de keuzes zal blijven staan dat de overheid ook de publieke belangen van een duurzame, betaalbare, betrouwbare en veilige energieuishouding moet borgen.

De energiesector kenmerkt zich door lange ontwikkel- en doorlooptijden van investeringen. De overheid zal daarom niet kunnen wachten met keuzes voor de energieuishouding maar regie moeten nemen en heldere lange termijn kaders vaststellen. Energiescenario's voor 2050 zijn een noodzakelijk hulpmiddel om stippen op de horizon te zetten en te kunnen doorgronden welke concrete keuzes we nu al zullen moeten maken.

Concreet ten aanzien van gassen geven verschillende energiescenario's¹¹ aan dat in een volledig duurzame energievoorziening in 2050 gasvormige energiedragers zullen voorzien in minimaal 30% van het finale energieverbruik. Een vergelijking van verschillende toekomstverkenningen door Berenschot geeft een bandbreedte van circa 30% tot 50% van het finaal energieverbruik in de respectievelijke verkenningen. In het energiesysteem van de toekomst zal dus voldoende ruimte moeten blijven voor CO₂-vrije gasvormige energiedragers. Onder meer met de waterstofvisie geeft het kabinet hier al invulling aan.

Daarbij is ons nationale energiesysteem ook nog eens verknoopt met de ons omringende landen en zijn de kaders die de Europese Unie heeft vastgesteld sterk sturend voor het Nederlandse energiesysteem. Deze Europese marktintegratie is noodzakelijk om op een efficiënte wijze een duurzaam energiesysteem in 2050 te realiseren. We kunnen daarom niet zonder een integrale blik waarbij het Nederlandse systeem ook gezien wordt vanuit een Europese geïntegreerde markt.

Ik stuur u op korte termijn een brief met een eerste aanzet voor een richtinggevend kader voor de energiehuishouding van 2050.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok

¹¹ IRENA (2019), Global energy transformation: A roadmap to 2050; Navigant, Gas for Climate (2019), The Optimal role for gas in a net-zero emissions energy; Gasunie & TenneT (2019), Infrastructure Outlook 2050 en Berenschot (mei 2018), Richting 2050: systeemkeuzes en afhankelijkheden in de energietransitie