

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

1. Wat is de aanleiding?

De oorlog in Oekraïne en de daarop volgende vergaande reductie van gaslevering door Rusland aan de EU heeft de gasleveringszekerheid in zowel Nederland als de andere lidstaten van de Europese Unie onder druk gezet. In het belang van het borgen van de gas- en energieleveringszekerheid en gezien de volatiele en onzekere situatie op de gas en energie markt is het essentieel dat de Europese seizoensgasopslagen voldoende gevuld worden gedurende het injectie seizoen.

Onder normale marktomstandigheden worden seizoensopslagen gedurende maanden april tot en met oktober (injectieseizoen), wanneer de gasprijzen lager zijn, gevuld en wordt er gas uit de opslagen verkocht tijdens de maanden november tot en met maart (productieseizoen), als de gasprijzen hoger zijn. Het positieve verschil tussen de inkoop (zomer) en verkoop (winter) prijs, de zogenaamde zomer/winter spread, dekt in dit geval de kosten van gasopslag en levert doorgaans voldoende op om winstgevend te zijn.

Begin 2022 was de situatie echter omgekeerd: Als gevolg van hoge gasprijzen en de volatiliteit en onzekerheid op de gasmarkt waren de zomerprijzen hoger dan de verwachte winterprijzen. Dit had tot gevolg dat er geen commerciële prikkel was voor partijen om gas op te slaan in gasopslagen: het risico van een negatieve zomer/winter spread en dientengevolge het risico van grote financiële verliezen zorgde ervoor dat marktpartijen geen capaciteit boekten in gasopslagen of, voor zover deze capaciteit wek geboekt was, deze niet vulde.

Deze subsidieregeling beoogt het vullen van de gasopslag Bergermeer in lijn met de wens van de Tweede Kamer (90%)¹ en regelgeving ingediend door de Europese Commissie om tot bepaalde vuldoelen te komen. Daarbij draagt de regeling bij aan het borgen van de gas- en leveringszekerheid door marktpartijen te stimuleren te vullen.

Een actieve rol door de overheid wordt ook geadviseerd door o.a. GTS, IEA en ENTSOG. De maatregel is in het vulseizoen 2022-2023 ingezet met succes.

2. Wie zijn betrokken?

De subsidiemaatregel is mede tot stand gekomen met advies vanuit Kyos adviesbureau en TAQA als opslagbeheerder van Bergermeer.

De maatregel is bedoeld om commerciële marktpartijen te stimuleren gas op te slaan en deze in de berging van Bergermeer in de winter van 2023/2024 niet eruit te halen.

3. Wat is het probleem?

Om, in het belang van het borgen van de gas en energie leveringszekerheid, een voldoende vulling van de gasopslagen te verzekeren zijn zowel door de EU als door haar lidstaten, waaronder Nederland maatregelen getroffen.

¹ Kamerstukken 29023 nr. 384

Op EU niveau zijn verplichte vulgraden voor de Europese gasopslagen vastgesteld², is een certificeringssysteem voor gasopslagen geïntroduceerd³ en is een tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne vastgesteld⁴. Zeer recent heeft de Raad bovendien een sanctiemaatregel aangenomen op grond waarvan er geen opslagcapaciteit meer ter beschikking mag worden gesteld aan ‘Russische entiteiten’⁵.

De EU opslagverplichting bedroeg in 2022 80% en bedraagt vanaf 2023 90%. Deze verplichting kan voor een lidstaat worden verlaagd met het volume dat tijdens de referentieperiode 2016 tot en met 2021 aan derde landen is geleverd. Voor Nederland betekent dit een verlaging van het vuldoel tot 68% in 2022 en 73% vanaf 2023 vanwege gasexport naar het Verenigd Koninkrijk via de pijpleiding tussen Bacton en Balgzand (BBL).

In lijn met de wens van de Kamer⁶ en adviezen van onder andere GTS en de Mijnraad streefde het kabinet voor 2022 naar het zo veel mogelijk vullen van de gasopslagen⁷. Voor 2023 bedraagt de door het kabinet minimaal nagestreefde vulgraad 90%⁸.

De totale Nederlandse opslagcapaciteit, op grond waarvan de EU vuldoelen zijn bepaald⁹, bedraagt 13,9 miljard m³ en is verdeeld over 6 opslagen:

Opslagen	Type	Opslagcapaciteit (bcm)
Norg	L-gas	5,934
Grijpskerk	L-gas	2,385
PGI Alkmaar	L-gas	0,5
Bergermeer	H-gas	4,565
Energy Stock	L-gas	0,365
EWE Gasspeicher	L-gas	0,15

De vulling van de opslagen Norg, Grijpskerk en PGI Alkmaar werd in 2022 reeds in voldoende mate geborgd op grond van de afspraken in het Norg akkoord. Voor 2023 geldt dit onverkort voor de opslagen Grijpskerk en PGI Alkmaar. Voor wat betreft de gasopslag Norg geldt er op grond van de huidige afspraken in het kader van Norg akkoord voor 2023 een lagere verplichting. De wijze waarop een minimale vulgraad van 90% kan worden geborgd voor de gasopslag Norg wordt

² Artikel 6 bis tot en met 6 quinquies van 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 (Pb EU 2017, L 280).

³ Artikel 3 bis van Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (Pb EC 2009, L 211)

⁴ Mededeling van de Commissie inzake een tijdelijk crisiskader voor staatssteunmaatregelen ter ondersteuning van de economie na de Russische agressie tegen Oekraïne (C(2022) 7945 final, no. 38).

⁵ Verordening (EU) 2023/427 van de Raad van 25 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PbEU 2023 L 591) (Hierna: Verordening (EU) 2023/427).

⁶ Moties van het lid Kops en van de leden Erkens en Kröger, Kamerstuk 29023, nrs. 313 en 317.

⁷ Kamerstuk 29 023, nr. 302 en 339.

⁸ Kamerstukken 29023 nr. 384.

⁹ Data met betrekking tot opslagcapaciteit die door de Europese Commissie wordt gehanteerd is beschikbaar via: <https://agsi.gie.eu/#/>.

betrokken bij de herijking van deze afspraken in het kader van de sluiting van het Groningenveld. De opslagen van Energystock en EWE Gasspeicher kennen een zeer beperkte omvang en worden niet gebruikt ten behoeve van seizoensopslag. Deze opslagen zijn om deze reden niet meegenomen ten behoeve van het treffen van maatregelen om de verplichte vulgraad te realiseren.

Dit betekende dat er voor 2022 slechts aanleiding was om maatregelen te treffen om het vullen van Bergermeer te verzekeren. Dit geldt evenzeer voor 2023.

De maatregel biedt marktpartijen een garantie voor het vullen van gasopslag Bergermeer voor het risico van een eventuele negatieve zomer/winterspread. Normaal gesproken worden opslagen gevuld op grond van relatief lage prijzen in de zomer, als het gas wordt gekocht, en hoge prijzen in de winter, als het opgeslagen gas aan de opslag wordt onttrokken en verkocht. Het verschil tussen de zomer- en winterprijzen wordt de zomer/winterspread genoemd. Dit betekent dat de maatregel alleen tot kosten leidt als de spread negatief is.

Dit betekent een subsidiemaatregel op basis van het negatieve prijsverschil tussen de inkoopprijs van gas gedurende de injectieperiode en forward verkoop prijs van gas voor het eerste kwartaal 2024 ('spread'), met behulp van de volgende formule: $\text{spread} - \text{afslag} + \text{garantstellingspremie}$. Als de uitkomst van deze formule negatief is, dan ontvangt de marktpartij subsidie.

4. Wat is het doel?

De gasopslag zodoende vullen in de winter 2023/2024 dat de Europese vuldoelen worden behaald in het kader van gasleveringszekerheid.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het is in het nationaal belang om de gasopslagen voldoende gevuld te hebben, zodat de opslagen ingezet kunnen worden bij een tekort aan gas.

6. Wat is het beste instrument?

Het gekozen beleidsinstrument is de subsidiemaatregel, omdat dit onnodige overheidsinmenging voorkomt. Marktpartijen worden wel gestimuleerd om gas op te slaan, maar worden alleen gecompenseerd bij een negatieve spread. Daarbij zal de overheid geen kosten maken als de marktomstandigheden positief uitpakken (positieve spread). De maatregel was voor het vulseizoen 2022-2023 ingezet, waardoor de marktpartijen het instrument kennen en weten hoe het werkt. Omdat de ontwikkeling van de markt onzeker is, heeft het kabinet besloten om ook een dergelijke subsidiemaatregel voor het komende vulseizoen 2023 - 2024 uit te werken. Hiervoor worden enkele parameters aangehouden, onder andere:

- Het kabinet stelt voor de subsidiemaatregel in grote mate gelijk te houden aan vorig jaar.¹⁰ Het voordeel hiervan is dat RVO de subsidiemaatregel snel kan invoeren en dat marktpartijen de subsidiemaatregel herkennen.
- Dit betekent de marktpartij subsidie ontvangt bij een negatieve spread (het negatieve prijsverschil tussen de inkoopprijs van gas gedurende de injectieperiode en forward verkoop prijs van gas voor het eerste kwartaal 2024 ('spread'), met behulp van de volgende formule: $\text{spread} - \text{afslag} + \text{garantstellingspremie}$).
- De subsidiemaatregel is vormgegeven als een tender, waarbij gasbedrijven een bod

¹⁰ Staatscourant 2022, 14408 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

brengen voor de 'afslag' waartegen zij bereid zijn een in het bod vermeld aantal MWh gas op te slaan. De afslag wordt verrekend met het te subsidiëren bedrag. Hoe lager de afslag, hoe lager de subsidie uitvalt. De afslag is ook bepalend voor rangschikking die nodig is als het subsidieplafond bereikt wordt met de aanvragen. Een aanvraag wordt hoger gerangschikt naarmate de afslag per MWh lager is.

- De omvang van de gesubsidieerde capaciteit is een andere belangrijke parameter in deze subsidiemaatregel. Om de subsidiemaatregel competitief te maken (een belangrijke voorwaarde van de Europese Commissie) kiest het kabinet ervoor om op basis van de uitkomsten van de veiling van capaciteit door TAQA en het advies van TAQA en Kyos, om subsidie te veilen voor opslag van 11,8 TWh gas. Dit is 50% van de capaciteit die marktpartijen moeten vullen om de vuldoelstelling van 90% te halen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De uitgaven zijn geraamd op maximaal € 240 miljoen euro. De uiteindelijke uitgave zal afhankelijk zijn van de zomer-winter spread en de geboden afslagen.

Uitgangspunt is dat de kosten die met deze vulmaatregel gemoeid zijn worden gedragen door de gebruikers (ofwel: de gebruiker betaalt). Dit betreft zowel gebruikers in Nederland als daarbuiten. Om de uiteindelijke gemaakte kosten op gebruikers te verhalen, wordt gewerkt aan een heffing op geboekte capaciteit voor transport via het landelijk gastransportnet van Gasunie Transport Services (GTS), dit bovenop – maar niet in – de tarieven voor gastransport. Op die manier kan de rekening worden gelegd bij de gebruikers die profiteren van de vulling van de gasopslagen.

(leveringszekerheid), inclusief de gebruikers in het buitenland. Deze heffing wordt zodanig uitgewerkt dat de financiering een vorm van voorfinanciering is en de uiteindelijke kosten door de gebruikers van het gastransportnet worden opgebracht.

Er zijn meetbare gevolgen voor het milieu.