



Gasopslag Nederland

Reactie

Wetsvoorstel bestrijden energieleveringscrisis

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	GTS-advies en vuldoel.....	4
3	Vulagent	6
4	Vulverplichtingen.....	7
5	TPA voor gasopslagen	10
6	Pieklevering.....	10
7	Noodvoorraad	10
8	Kosten en heffingen	11
9	Aanbevelingen	12

Vereniging Gasopslag Nederland | Postbus 364 | 9700 AJ Groningen
www.gasopslagnederland.nl | info@gasopslagnederland.nl

Maart 2025

1 INLEIDING

- 1.1 Naar aanleiding van de internetconsultatie “Wetsvoorstel bestrijden energieleveringscrisis” (“Wbe”) van 24 februari van het ministerie van Klimaat en Groen Groei (“KGG”) en de daaraan gerelateerde kamerbrieven en rapporten geeft de Vereniging Gasopslag Nederland (“VGN”) hierbij haar reactie. De zes leden van VGN beheren zeven gasopslagen die verbonden zijn met het GTS-net.
- 1.2 Energieleveringszekerheid is een zeer belangrijk onderwerp en gasopslagen spelen daarin een cruciale rol. Het is ook een zeer complex onderwerp waarbij goedbedoelde maatregelen een averechts effect kunnen hebben. In onze reactie borduren we voort op een white paper dat we eerder over dit onderwerp gepubliceerd hebben.
- 1.3 VGN wil vooropstellen dat de impact van de energiecrisis van 2022 voor een deel van de samenleving groot was. Daarom is het goed dat gekeken wordt naar mechanismen om in de toekomst de maatschappelijke impact van tekorten en daaraan gerelateerde hoge gasprijzen te kunnen beheersen. Daarbij moet bij alle maatregelen zeer goed bekeken worden of ze de gewenste effecten hebben en dat ze niet juist de maatschappelijke impact vergroten.
- 1.4 In algemene zin is voor VGN de markt het juiste uitgangspunt. Als VGN onderschrijven we dan ook de analyse¹ die gemaakt is door Strategy& over de oorzaken van de energiecrisis, en dan met name de conclusie:

De geliberaliseerde Europese energiemarkt moet echter niet worden gezien als de oorzaak daarvan, die was immers primair gelegen in tijdelijke schaarste, en lijkt juist eerder geholpen te hebben om de ergste effecten van de crisis te mitigeren, namelijk door de toegenomen mogelijkheden om schaarse energie efficiënt en snel te verdelen.

- 1.5 De gascrisis van 2022 heeft twee belangrijke oorzaken. Enerzijds heeft Gazprom een aantal gasopslagen (o.a. Bergermeer en Rehden) niet gevuld en anderzijds heeft Rusland minder gas geleverd als flankerend beleid in het kader van de oorlog met Oekraïne. Beide zijn veroorzaakt door geopolitiek gedrag van Rusland en niet door het “falen” van de interne EU-gasmarkt.
- 1.6 De markt heeft op zich goed gewerkt omdat als gevolg van de schaarste van gas (afname van gas uit Rusland) en de toegenomen vraag (vullen van de gasopslagen die door Gazprom niet gevuld waren), de prijzen sterk zijn gestegen. Hierdoor kwam er meer LNG naar Europa en de vraag naar gas nam af. Mede door de flexibiliteit van alle marktpartijen is relatief snel de rust wedergekeerd.
- 1.7 Naar mening van VGN heeft de markt dus goed gewerkt en moeten eventuele maatregelen die genomen worden om een energieleveringscrisis te voorkomen niet de flexibiliteit van de markt en de marktpartijen belemmeren. VGN is vooral bezorgd over de mogelijke consequenties van de voorgenomen wetgeving op de gasmarkt in algemene zin, de gasopslagmarkt in het bijzonder en de liquiditeit op de TTF.

¹ Onderzoek publieke belangen Nederlandse energievoorziening; juni 2023; Strategy&; pagina 10

- 1.8 In onze reactie volgen we primair de tijdslijn van het vullen van een gasopslag, dat wil zeggen het GTS-advies², het vaststellen van het vuldoel door de minister, de activiteiten van de vulagent en als laatste de eventuele vulverplichtingen.
- 1.9 Alle teksten die integraal zijn overgenomen uit andere documenten zijn cursief weergegeven. Deze reactie is openbaar en kan gedeeld worden met bronvermelding.

² Formeel is dit het “GTS overzicht leveringszekerheid”, Artikel 10a lid 1, onderdeel q

2 GTS-ADVIES EN VULDOEL

- 2.1 Het startpunt voor het vullen van gasopslagen is het GTS-advies, dat wettelijk verplicht, voor 15 september aan de minister van KGG gegeven wordt. Mede op basis van dit advies stelt de minister het vuldoel vast.
- 2.2 GTS baseert zijn advies op basis van Europese regelgeving, onder andere de infrastructuurnorm en de gasleveringszekerheidnorm. Daarnaast houdt GTS rekening met historische flows van gas en de verwachte vraag naar gas.
- 2.3 In de praktijk blijkt dat er verschillende inzichten zijn over wat de toekomstige vraag is, hoe het gas gaat stromen en hoe de markt reageert bij krapte. Een voorbeeld van het verschil van inzicht is het recente GasTerra-rapport³.
- 2.4 VGN herkent de lijn in het bovengenoemde GasTerra-rapport, dat GTS onvoldoende rekening houdt met de marktreactie bij schaarste. Dit zal onder andere resulteren in een lagere vraag (vanwege de hogere gasprijs) en het aantrekken van additioneel gas uit het buitenland door onder andere directe LNG import of via interconnectiepunten met onder andere België.
- 2.5 In sommige opzichten is het GTS-advies dus conservatief en dat kan leiden tot het vaststellen van een te hoog vuldoel. Aangezien het belangrijk is dat de minister en de Tweede Kamer op de hoogte zijn van alternatieve zienswijzen van de representatieve organisaties, zouden de samengevatte reacties van de representatieve organisaties ook als bijlage bij het advies naar hun meegestuurd moeten worden. Op die manier is geborgd dat ook alternatieve zienswijzen meegenomen kunnen worden bij het vaststellen van het vuldoel door de minister. Dit proces is analoog aan hoe er nu omgegaan wordt met de investeringsplannen van GTS.
- 2.6 De minister stelt het vuldoel vast, onder andere op basis van het GTS-advies. Recente ontwikkelingen⁴ hebben laten zien dat hier zeer terughoudend mee moet worden omgegaan vanwege de impact op de gasmarkt. De minister heeft dit ook onderkend in de kamerbrief van 14 maart 2025.
- 2.7 VGN is van mening dat het meewegen van de negatieve en potentieel kostbare markteffecten nadrukkelijk meegenomen moet worden in de afwegingen van de minister bij het vaststellen van het vuldoel.

³ [https://www.gasterra.nl/gas/achtergrond/\\$4788](https://www.gasterra.nl/gas/achtergrond/$4788) : De Nederlandse gasmarkt: Vraag en aanbod, leveringszekerheid en marktwerving

⁴ De negatieve spread ontwikkeling naar aanleiding van THE-aankondigingen in februari 2025 in Duitsland over mogelijke vulverplichtingen en subsidiemaatregelen

2.8 VGN aanbevelingen:

2.8.1 Neem in de memorie van toelichting een paragraaf op dat GTS in het finale advies aan de minister de samengevatte zienswijzen van de representatieve organisaties als bijlagen meeneemt.

2.8.2 Neem in de memorie van toelichting een paragraaf op dat de minister uitdrukkelijk de negatieve en potentieel kostbare markteffecten meeneemt bij het vaststellen van het vuldoel.

3 VULAGENT

- 3.1 VGN steunt het aanwijzen van EBN als vulagent en het wettelijk verankeren van deze rol voor EBN. Het is daarbij cruciaal om tegelijkertijd ook aan te geven hoe de rol van vulagent wordt geïmplementeerd.
- 3.2 VGN onderscheidt drie mogelijke implementatiewijzen:
 - 3.2.1 Interruptible basis: De vulagent krijgt wettelijk toegang tot alle gasopslagen op interruptible basis. Dit kan op basis van het Use-It-Or-Lose-It ("UIOLI") zoals dat momenteel onder andere geïmplementeerd is bij Gasopslag Bergermeer.
 - 3.2.2 Firm basis: De vulagent koopt firm rechten in een gasopslag, b.v. door mee te doen aan een veiling. Op basis van deze firm rechten kan de vulagent in ieder geval ervoor zorgen dat er tot het niveau van de firm rechten wordt gevuld.
 - 3.2.3 Duitse model: Onder het Duitse model krijgt de vulagent op het moment dat de capaciteitshouder van een gasopslag niet kan voldoen aan zijn vulverplichting, diens rechten.
- 3.3 Elk van deze modellen heeft zijn eigen voor- en nadelen. De impact hangt per model ook af van de marktomstandigheden. Tevens is het belangrijk te onderkennen dat de vulagent sowieso kosten gaat maken in geval van negatieve zomer-winter spreads.
- 3.4 Het grote voordeel van interruptible basis is dat de vulagent in principe geen kosten maakt zolang het vuldoel door de markt gehaald wordt. Echter, op het moment dat de markt niet vult en de vulagent gaat vullen, loopt de vulagent een operationeel risico. Het kan zijn dat tijdens het vullen, de capaciteitshouders alsnog gaan vullen (het interruptierisico). Hoe groot dit risico is, hangt erg af van de marktomstandigheden en van de hoogte van het vuldoel.
- 3.5 Het grote voordeel van firm basis is dat de vulagent zeker weet dat hij de capaciteit kan gebruiken. Er zijn echter wel kosten aan verbonden en in feite neemt de vulagent een gelijke rol op zich als een marktpartij. Het is de vraag of dat wenselijk is en of dat niet in conflict is met staatssteunregels.
- 3.6 Het voordeel van het Duitse model is dat de vulagent niets hoeft te doen zolang de markt zijn werk doet. Nadeel is dat er een vulverplichting opgelegd moet zijn, dat de timing van de overdracht erg lastig is en dat het in feite een vorm van onteigening is met mogelijk schadeclaims als gevolg. Tevens is er niets geregeld als de capaciteit niet verkocht is. Vanwege de vulverplichting komen er mogelijk schadeclaims vanuit de opslagbeheerder in verband met waardedaling⁵
- 3.7 Geen van de drie implementatiemodellen is zonder nadelen. VGN adviseert om in eerste instantie te kiezen voor een wettelijke toegang voor de vulagent op interruptible basis. Dit stelt de vulagent in ieder geval in staat om zijn werk te doen.

⁵ Zie ook Kyos-rapport pagina 27 over waardeverschil tussen Sediane (Franse opslag met vulverplichting) en Bergermeer van 1.1 Euro/MWh

4 VULVERPLICHTINGEN

4.1 VGN ziet het opleggen van een vulverplichting aan marktpartijen als een draconische maatregel die tot allerlei onbedoelde negatieve effecten kan leiden. Volgens VGN zijn er met het aanstellen van een vulagent, de pieklevering en het reguleren van energieleveranciers genoeg mogelijkheden voor de overheid om de gasleveringszekerheid te borgen. In de volgende paragrafen zetten we onze argumenten verder uiteen.

4.2 Marktverstoring

Het opleggen van een vulverplichting kan gemakkelijk leiden tot een averechts effect. De recente verslechtering van de zomer-winter spread door de aankondiging van de Duitse market operator THE in februari 2025 is daar een goed voorbeeld van. Door de aankondiging van een mogelijke subsidiemaatregel ging de gasmarkt ervan uit dat de vraag in de zomer veel hoger zou worden en ging de zomerprijs fors omhoog. Daardoor was het voor partijen niet meer interessant om überhaupt gasopslagcapaciteit te contracteren, laat staan te vullen of het gas in opslag te laten. De aankondiging van THE had dus uiteindelijk juist het tegengestelde effect van wat het beoogde te doen, het vullen van gasopslagen door de markt. Ook nemen de kosten van het vullen toe doordat de spread negatiever is geworden.

4.3 Extra kosten voor consumenten

Leveranciers zijn bij uitstek geschikt om risico-inschattingen te maken en op een prudente manier hun portfolio te managen. Daar zijn ze op basis van hun vergunning ook toe gedwongen en de ACM houdt daar toezicht op. Voor het leveren van gas aan klanten in de winter staan leveranciers vele mogelijkheden ter beschikking. Dat kan door het contracteren van een gasopslag en deze in de zomer te vullen, maar het kan ook door bijvoorbeeld LNG te contracteren voor de komende winter. Het opleggen van een vulverplichting dwingt een leverancier tot een bepaalde route die tot hogere prijzen kan leiden, zeker als er een negatieve zomer-winter spread bestaat. Uiteindelijk zullen de consumenten die extra kosten gaan betalen.

4.4 Liquiditeit TTF

Gasopslagen zijn in algemene zin een zeer belangrijke bron van flexibiliteit voor de gasmarkt. Door vulverplichtingen wordt de flexibiliteit minder en dit zal zijn weerslag hebben op de liquiditeit van de TTF. In de memorie van toelichting wordt terecht geschreven dat de TTF een zeer belangrijke handelsplaats is waarmee flexibiliteit voor de markt beschikbaar komt. Er ontstaat een potentieel risico dat marktpartijen de TTF gaan mijden als er mogelijk vulverplichtingen worden opgelegd. Dus alhoewel er nu in de wet een "kan"-bepaling staat, is die dermate breed dat marktpartijen mogelijk voortaan de TTF gaan mijden omdat ze niet het risico van een vulverplichting willen lopen. Het belang van de TTF wordt ook onderschreven door Strategy&⁶.

"Het is niet vanzelfsprekend dat de TTF zonder aanvullend beleid een liquide marktplaats blijft als de Nederlandse volumes wegvallen. Nederland is qua infrastructuur goed gepositioneerd als internationale fysieke hub met een groot transportnetwerk en hier ligt een duidelijke rol voor de overheid om te zorgen dat

⁶ Onderzoek publieke belangen Nederlandse energievoorziening; juni 2023; Strategy&; pagina 8

deze infrastructuur op orde is en uitbreidingen in nieuwe infrastructuur, zoals LNG-terminals, mogelijk worden gemaakt, om de markt in staat te stellen nieuwe volumes aan te trekken.”

De hele vulverplichting kan in principe aan alle aardgasbedrijven worden opgelegd en hangt dus als een zwaard van Damocles boven alle marktpartijen. VGN ziet het als een reëel risico dat marktpartijen, vanwege dit zwaard van Damocles, de TTF voortaan zullen mijden met alle negatieve gevolgen voor de liquiditeit van de TTF en hogere risicopremies.

4.5 Bestaande contracten, onteigening en schade

Bij het opleggen van de vulverplichting dient er rekening gehouden te worden met bestaande contracten. Indien de vulverplichting ook wordt opgelegd aan bestaande capaciteitscontracten dan is dat de-facto een vorm van onteigening. In dat geval beperkt de overheid via de vulverplichting de flexibiliteit van de capaciteitshouder. Het leidt ook tot een in theorie ongelimiteerd risico voor de capaciteitshouder, omdat deze ook bij hele hoge negatieve spreads alsnog gedwongen wordt te vullen. Hierdoor zal er mogelijk minder capaciteit geboekt worden en tegen een lagere prijs. Doordat er minder capaciteit geboekt wordt, ontstaat er een averechts effect omdat de overheid immers de markt wil laten vullen. Tevens betekent een vulverplichting een lagere waarde van de capaciteit en een schadepost voor de gasopslagbeheerder.

4.6 Uitvoerbaarheid is beperkt

Bij het opleggen van een vulverplichting is de timing erg lastig. Uitgaande dat de overheid niet zal ingrijpen in bestaande contracten, zal het moeten worden opgelegd voordat alle capaciteitscontracten verkocht zijn, ofwel uiterlijk in februari voordat het vulseizoen begint. Op dat moment zitten we echter nog in de winter en is er niets zinnigs te zeggen over de noodzaak van een vulverplichting.

Daarnaast is er mogelijk ook een probleem bij de handhaafbaarheid. Veel van de marktpartijen zijn internationale spelers, soms ook van buiten de EU. Dat maakt het lastig om deze partijen te dwingen bij negatieve spreads kosten te maken die ze niet vergoed krijgen.

4.7 Kyos-rapport

VGN onderschrijft de analyse in het Kyos-rapport dat er geen vulverplichting of andere restricties opgelegd moeten worden aan capaciteitshouders⁷.

"Het is daarnaast maar zeer de vraag of deze partijen in de toekomst capaciteitshouder willen blijven (en dus gas blijven opslaan) als zij geconfronteerd worden met een vulverplichting met tussentijdse vuldoelen die gelden ongeacht de zomer-winter spread."

VGN ondersteunt de analyse in het Kyos-rapport dat het opleggen van verplichtingen aan retailers niet effectief is. Deze groep is te divers en een eventuele vulverplichting draagt maar beperkt bij aan de leveringszekerheid en het behalen van de

⁷ GTS-visie pagina 48

vulverplichtingen. Er is een groot risico op een negatief effect op de concurrentie in de retailmarkt.

- 4.8 VGN onderschrijft de analyse in de memorie van toelichting dat er geen restricties opgelegd moeten worden aan Zuidwending, een fast-cycle storage. Dit zou ook moeten gelden voor eventuele nieuwe fast-cycle storages.
- 4.9 VGN realiseert zich dat het voor de overheid nuttig is om een "kan"-bepaling op te nemen in de wet die zo breed mogelijk is. Echter, zoals in de vorige paragrafen is aangegeven zijn vulverplichtingen een draconische maatregel. VGN adviseert daarom om niet de mogelijkheid van het opleggen van een vulverplichting aan marktpartijen op te nemen in de Wbe.
- 4.10 Mocht de overheid desondanks toch een "kan"-vulverplichtingbepaling willen opnemen in de Wbe, dan dient er in de memorie van toelichting uitdrukkelijk opgenomen te worden dat:
 - 4.10.1 De overheid nooit vulverplichtingen zal opleggen aan bestaande contracten.
 - 4.10.2 De overheid zeer terughoudend zal zijn met het opleggen van vulverplichtingen.
 - 4.10.3 De overheid eventuele schade zal vergoeden in de vorm van subsidies of andere instrumenten.
 - 4.10.4 Er alleen vulverplichtingen zullen worden opgelegd aan retailers en/of capaciteitshouders. Dus niet aan shippers in brede zin of aan gasopslagbeheerders.
 - 4.10.5 Alle bestaande en nieuwe fast-cycle storages worden uitgesloten van vulverplichtingen.

Bovenstaande is in de optiek van VGN noodzakelijk om te voorkomen dat marktpartijen zich zorgen gaan maken over mogelijke ongelimiteerde verplichtingen als ze op de TTF gaan handelen, capaciteit boeken of door Nederland gas transporteren

5 TPA VOOR GASOPSLAGEN

- 5.1 De Wbe introduceert "Third Party Acces" ("TPA") voor gasopslagen, zowel onderhandeld voor commerciële gasopslagen als gereguleerd voor zover het de activiteiten van EBN betreft. VGN onderschrijft dat dit een goed uitgangspunt is. Met het verdwijnen van GasTerra is het goed dat ook andere marktpartijen toegang krijgen tot bijvoorbeeld Norg en Grijskerk.
- 5.2 Met betrekking tot TPA zou VGN graag zien dat veilingen expliciet worden erkend als een vorm van onderhandelde toegang. Het veilen van capaciteit onder uniforme voorwaarden, zoals de afgelopen 10 jaar bij gasopslag Bergermeer, functioneert uitstekend en borgt onder andere het UIOLI-principe en de secundaire markt voor gasopslagcapaciteit.
- 5.3 Met betrekking tot de gereguleerde activiteiten van EBN op het gebied van noodvoorraad, pieklevering en vulagent gaat VGN ervan uit dat het toezicht van de ACM ingaat op het moment dat er nieuwe contracten worden aangegaan en dat het toezicht niet van toepassing zal zijn op bestaande contracten.

6 PIEKLEVERING

- 6.1 VGN ondersteunt de oplossing met betrekking tot de pieklevering, waarbij de verantwoordelijkheid voor het leveren in de winter gedeeld wordt door de retailer en GTS.
- 6.2 Het verplichten van EBN tot het doen van een marktconforme aanbieding aan GTS zorgt ervoor dat de pieklevering tijdens koude periodes aan beschermde afnemers geborgd is.

7 NOODVOORRAAD

- 7.1 Een noodvoorraad is een duur middel dat ieder jaar tot serieuze kosten leidt. De kosten van de voorgestelde 5 TWh bedragen al snel 35M euro per jaar die door de marktpartijen moeten worden opgebracht.
- 7.2 Voordat er besloten wordt tot het aanleggen van een noodvoorraad dient de overheid eerst nader te onderzoeken wat de doelen en voordelen zijn van een dergelijke noodvoorraad. Er zijn andere mogelijkheden zoals het tijdelijk produceren van kussengas. EBN zou op dit vlak een coördinerende rol kunnen spelen. Dit is een veel goedkopere oplossing omdat hier geen capaciteitsvergoeding of additioneel werkkapitaal voor nodig zijn. Wel zijn hier aanpassingen rondom de vergunning nodig, onder andere met betrekking tot de minimale druk in de gasopslag.
- 7.3 Een andere oplossing voor een noodvoorraad is het gefaseerd leeg produceren van het werk- en kussengas uit Norg. Op die basis is er de komende jaren altijd een noodvoorraad aanwezig.

8 KOSTEN EN HEFFINGEN

- 8.1 De Wbe introduceert een heffing voor de kosten die EBN maakt op het gebied van de noodvoorraad, pieklevering en de vulagent. De voorgetelde route is op zich redelijk, de kosten komen dan uiteindelijk bij de afnemers die ook baat hebben bij de activiteiten van EBN op dit vlak.
- 8.2 Er zullen ook jaren zijn dat EBN een bate heeft uit zijn activiteiten. Het is goed als in de Wbe wordt aangegeven hoe de baten en kosten gesaldeerd worden over meerdere jaren. Dit voorkomt grote schommelingen in deze heffingen.

9 AANBEVELINGEN

9.1 GTS-advies

9.1.1 Neem in de memorie van toelichting een paragraaf op dat GTS in het finale advies aan de minister de samengevatte zienswijzen van de representatieve organisaties als bijlagen meeneemt.

9.1.2 Neem in de memorie van toelichting een paragraaf op dat de minister uitdrukkelijk de negatieve en potentieel kostbare markteffecten meeneemt bij het vaststellen van het vuldoel.

9.2 Vulagent

9.2.1 Stel EBN aan als vulagent

9.2.2 Kies in eerste instantie voor een wettelijke toegang voor de vulagent op interruptible basis. Dit stelt de vulagent in ieder geval in staat om zijn werk te doen.

9.3 Vulverplichtingen

9.3.1 Neem in de Wbe geen vulverplichtingen op voor marktpartijen.

9.3.2 Mocht de overheid desondanks toch een "kan"-vulverplichtingbepaling willen opnemen in de Wbe, dan dient er in de memorie van toelichting uitdrukkelijk opgenomen te worden dat:

- De overheid nooit vulverplichtingen zal opleggen aan bestaande contracten.
- De overheid zeer terughoudend zal zijn met het opleggen van vulverplichtingen.
- De overheid eventuele schade zal vergoeden in de vorm van subsidies of andere instrumenten
- Er alleen vulverplichtingen zullen worden opgelegd aan retailers en/of capaciteitshouders. Dus niet aan shippers in brede zin of aan gasopslagbeheerders.
- Alle bestaande en nieuwe fast-cycle storages worden uitgesloten van vulverplichtingen.

9.4 TPA voor gasopslagen

9.4.1 VGN ondersteunt onderhandelede toegang voor gasopslagen. Neem veilingen expliciet op in de memorie van toelichting als een toegestane vorm van onderhandelde toegang.

9.4.2 Voor de gereguleerde activiteiten van EBN (eventueel noodvoorraad, pieklevering en vulagent) gaat het toezicht van de ACM in op het moment dat er nieuwe contracten worden aangegaan.

9.5 Noodvoorraad

9.5.1 Voordat besloten wordt een noodvoorraad aan te leggen, dient de overheid eerst nader te onderzoeken wat de doelen en voordelen zijn van een dergelijke noodvoorraad.