



Consultatiereactie ENGIE rondom 'Wetsvoorstel bestrijden energieleveringscrisis'

Inleiding

ENGIE heeft kennis genomen van de consultatie van het 'Wetsvoorstel bestrijden energieleveringscrisis' zoals op 26 februari 2025 is gepubliceerd. Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het voorstel. Indien hiertoe in de gelegenheid gesteld, geven wij graag een nadere toelichting op onze reactie.

Opmerking vooraf

In het wetsvoorstel is op verschillende plaatsen vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (of via een ministeriële regeling) nadere regels geïntroduceerd (kunnen) worden. De invulling van deze lagere regelgeving zal bepalend zijn voor hoe onderdelen in het wetsvoorstel in de praktijk gaan uitpakken. Om deze reden is het van belang dat ook de lagere regelgeving behorend bij het wetsvoorstel geconsulteerd wordt.

Opmerkingen bij het wetsvoorstel

Introductie van een vuldoel

Het wetsvoorstel regelt dat jaarlijks uiterlijk op 1 oktober door de overheid een nationaal vuldoel vastgesteld wordt (voor het daaropvolgende jaar) voor op het Nederlands grondgebied gelegen gasopslagen om op betrouwbare wijze te kunnen voorzien in de verwachte gasvraag van eindafnemers van gas. Uit het wetsvoorstel volgt niet duidelijk of het vuldoel een hard vereiste is (en dus ieder jaar gehaald moet worden), of dat het een gewenst doel is dat richting geeft in hoeveel gas idealiter opgeslagen is. In geval van het eerste merkt ENGIE het volgende op.

Een verplicht vuldoel zorgt er op zichzelf voor dat het risico dat gedurende een winterperiode een gastekort optreedt beperkt wordt. Tegelijkertijd heeft een dergelijke verplicht doel een keerzijde: het kan ervoor zorgen dat de gasprijzen in de zomer gaan stijgen ten opzichte van de gasprijzen in de winter. Dit kan een effect hebben op het vullen van gasopslagen. Normaal gesproken worden gasopslagen in de zomer namelijk gevuld (wanneer gas goedkoper is) en in de winter geleegd (wanneer gas duurder is). Een marktpartij die gas wil opslaan betaalt echter ook voor het gebruik van een opslag ('yearly cycling costs') en het transport van gas. Uiteindelijk moet de zomer - winter spreiding, het verschil tussen de gasprijs in de zomer en de winter, daarom voldoende hoog zijn. Als dat niet het geval is (of zelfs negatief), vervalt de economische prikkel om gas op te slaan. Na aftrek van de opslag- en transportkosten moet het 'onder de streep' dus economisch gezien nog steeds interessant zijn om gas op te slaan.

Door de introductie van een verplicht vuldoel wordt echter het prijssignaal voor het vullen van opslagen verstoord. De zekerheid dat gas ingekocht moet worden ten behoeve van het vastgestelde vuldoel zal de prijs van zomergas omhoog duwen (omdat de markt anticipeert op een verplichte vraag naar gas). Dit effect wordt versterkt als er verplichte tussentijdse vuldoelen gelden: in dat geval is er meer precies bekend wanneer gas nodig is.

Als de economische prikkel om gas op te slaan is komen te vervallen, zal de in het wetsvoorstel aangewezen vulpartij op enig moment overgaan tot het kopen van gas om de opslagen gevuld te krijgen. Als dat plaatsvindt tijdens een negatieve zomer – winter spreiding, zal het opgeslagen gas (als de winterprijs voor gas na het vullen niet stijgt) tegen een lagere prijs in de winter verkocht worden dan in de zomer ingekocht. In dat geval zal de aangewezen marktpartij 'onder de streep' verlies maken en geconfronteerd worden met netto-kosten voor zijn vultaak. Deze kosten worden betaald door partijen die gebruik maken van het GTS netwerk en de energierekening verder doen stijgen.

Los van de negatieve effecten op het prijssignaal, is er ook geen reden om een verplicht vuldoel te introduceren. Uit het onderstaande plaatje (afkomstig uit een recente Kamerbrief) blijkt dat de Nederlandse gasopslagen – met uitzondering van 2021¹– gevuld tot een percentage van rond de 90% en soms zelfs hoger. Dit was ook het geval in de jaren dat er nog helemaal geen verplicht EU vuldoel bestond:

Overzicht vulgraden gasopslagen 2015 t/m 2024

Jaar	Vulgraad 1 april	Vulgraad 1 november
2015	23,44%	92,98%
2016	30,13%	94,88%
2017	17,66%	95,83%
2018	6,29%	95,87%
2019	49,38%	95,03%
2020	44,09%	86,62%
2021	23,00%	61,84%
2022	21,26%	91,81%
2023	58,22%	99,62%
2024	52,88%	88,88%

Bron: <https://agsi.gie.eu/data-overview/NL>

De 'markt' heeft daarmee feitelijk altijd zijn werk gedaan en vanuit dat oogpunt is een verplichte vuldoel niet nodig. ENGIE meent dan ook dat er feitelijk geen reden is om een verplicht vuldoel te introduceren.

Voor zover dat wel gaat gebeuren moet bij het vaststellen van het doel met het volgende rekening gehouden worden:

- Het gestelde doel moet zodanig zijn dat niet het signaal wordt afgegeven dat de opslagen tegen welke kosten/ marktprijs dan ook gevuld moeten worden.
- Er moet enige vorm van flexibiliteit zijn rondom de te behalen doelstelling (e.g. +/- x% afwijking is toegestaan).
- Er moeten geen tussentijds vuldoelen gesteld worden, zodat de markt zelf de snelheid van het behalen van het vuldoel kan bepalen.
- De vuldoelen en bijbehorende spelregels moeten ruim voor de veilingen van opslagcapaciteit bekend zijn en de geldende regels mogen in dat opslagjaar daarna niet meer wijzigen.

Introdactie van een vulverplichting

Met het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om aan aardgasbedrijven of bepaalde eindafnemers een plicht op te leggen om op bepaalde momenten een minimale hoeveelheid gas opgeslagen te hebben. Door het opleggen van een vulverplichting aan bepaalde marktpartijen is er zekerheid dat de door de overheid gestelde vulgraad daadwerkelijk gehaald gaat worden. Tegelijkertijd meent ENGIE dat een dergelijke plicht a) het huidige functioneren van de gasmarkt doorkruist en b) een impact gaat hebben op aangewezen partijen.

¹ Dit door exceptionele omstandigheden.

Op dit moment is gasopslag een activiteit die wordt uitgevoerd door een partij die daar zelf voor kiest en dit doet als het economisch lonend is. Het opslaan van gas en beheer van gasopslag is daarbij een kapitaalintensieve aangelegenheid is en vereist bepaalde marktkennis. Het is soms ook mogelijk om bepaalde diensten – zoals virtuele opslag – te contracteren, hetgeen gebruikers ontzorgt. Het opslaan van gas wordt (daardoor) niet door iedere partij uitgevoerd. Een vulverplichting kan, in uiterste vorm, ertoe leiden dat marktpartijen die goed geëquipeerd zijn om gas op te slaan en bijbehorende diensten aan te bieden dat straks niet meer kunnen doen.

Een vulverplichting lijkt (kijkend naar de mogelijke kandidaten opgesomd in het wetsvoorstel) het beste opgelegd te worden aan een leverancier.² Gasopslag vormt voor deze partijen namelijk een vorm van flexibiliteit om aan gecontracteerde leveringsverplichtingen te voldoen. Tegelijkertijd is gasopslag zeker niet de enige vorm van flexibiliteit die een leverancier tot zijn beschikking heeft. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk om met (langjarige) contracten gas te kopen op de TTF, vloeibaar aardgas te importeren of nationaal geproduceerd gas in te kopen. Gasopslag is daarmee een activiteit die een marktpartij optionaliteit biedt. Een vulverplichting zal deze optionaliteit deels doen verdwijnen. Het introduceert daarentegen wel een vorm van gedwongen winkelnering.

Zoals reeds benoemd is het opslaan van gas alleen lonend als de zomer-winter spreiding positief genoeg is. Bij de introductie van een vulverplichting moet evenwel (ongeacht de prijssituatie) gas in de grond gestopt worden. Dit kan ertoe leiden dat gasopslag voor deze partijen verlieslatend is. De risico's en kosten die zijn verbonden met gasopslag zullen vervolgens wel doorbelast worden aan afnemers en dat zorgt voor een hogere energierekening.

Introductie van een strategische reserve

Algemene opmerkingen

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om EBN de taak te geven om een strategische reserve aan te leggen en aan te houden. De aanwezigheid van een dergelijke noodvoorraad kan ertoe bijdragen dat mogelijk prijspieken die zich voordoen in geval van een hoge gasvraag gedempt worden. Een dergelijke voorraad kan als zodanig 'prijsrust' in de markt brengen.

De aanleg van een strategische reserve gaat tegelijkertijd wel gepaard met hoge kosten: niet alleen moet aardgas aangekocht worden (wat weer zorgt voor een hogere gasvraag in de zomer en dus een negatief effect kan hebben op de zomer - winter spreiding), maar ook is opslag- en transportcapaciteit benodigd. In tegenstelling tot gasopslag gedurende de winter wordt de strategische reserve – nu het als noodvoorraad dient – in beginsel ook nooit aangesproken. De gemaakte kosten worden daarmee niet in één opslagjaar terugverdiend, maar blijven voor vele jaren in stand. De kosten van een strategische reserve zullen dan ook langjarig aan afnemers in rekening gebracht moeten worden en dat zal de energierekening doen stijgen. Een strategische reserve mag daarom niet resulteren in zeer hoge kosten.

Een strategische reserve moet daarnaast ergens opgeslagen worden. De aanleg van infrastructuur die hiervoor geschikt is (zoals opslagtanks voor vloeibaar aardgas of een gasopslag) duurt echter vele jaren. Dat betekent dat bij de aanleg van een strategische reserve op de korte termijn gebruik gemaakt moet worden van bestaande infrastructuur.

² Het is onlogisch om de vulverplichting op de opslagbeheerder te leggen: die is de beheerder van de infrastructuur en biedt juist diensten aan zodat anderen (derden) gas kunnen opslaan. Daarnaast zal het opleggen van de verplichting op een capaciteitshouder enkel werken als deze reeds (langjarig) capaciteit in een opslag heeft geboekt. Dat zal zeker niet bij alle opslagen het geval zijn. Als de zomer - winter spreiding ten tijde van het boeken van opslagcapaciteit onvoldoende positief is, zullen marktpartijen geen capaciteit boeken en is er niemand om de verplichting aan op te leggen.

Deze infrastructuur is echter nog altijd in gebruik en zorgt ervoor dat de energiemarkten goed kunnen functioneren. De aanleg van een strategische reserve mag er dan ook niet toe leiden dat bijvoorbeeld beslag gelegd wordt opslagcapaciteit van bestaande gasopslagen zolang die capaciteit nodig is om zonder problemen de winter door te komen. Anders wordt namelijk de kans op een leveringszekerheidsprobleem juist vergroot.

Tot slot zullen bepaalde afnemers (doorgaans de industrie) bij een zeer hoge gasprijs besluiten om uit bedrijfseconomische redenen tijdelijk over te stappen op een andere brandstof of hun productie af te schalen. Dit zorgt ervoor dat de vraag naar gas zal dalen, vraag en aanbod daardoor beter in balans komen en de gasprijs zal dalen. De introductie van een strategische reserve mag deze marktprikkel niet ongedaan maken. Dit vergt in ieder geval dat er duidelijkheid bestaat over a) wie het besluit neemt om de strategische reserve in te zetten, b) voor welke redenen dat gaat gebeuren en c) hoeveel in beginsel ingezet gaat worden. Ook moeten er duidelijke regels gelden die ervoor zorgen dat de strategische reserve, indien ingezet, niet over de grens gaat als de betalingsbereidheid daar hoger is. Dit is temeer van belang omdat de kosten van de strategische reserve volgens het wetsvoorstel enkel op binnenlandse afnemers verhaald gaan worden.

Tot slot moet de vraag gesteld worden in hoeverre een strategische reserve, kijkend naar de vooruitzichten over het gasaanbod en het doel waarvoor een reserve geïntroduceerd wordt, echt nodig is. De algemene verwachting is bijvoorbeeld dat de LNG-exportcapaciteit vanaf 2027 sterk gaat toenemen, waardoor de vraag naar gas beter vervuld kan worden. Dit kan de kans op een leveringszekerheidsprobleem doen dalen (en de noodzaak voor een strategische reserve verminderen).

Beoogd doel van de strategische reserve

Volgens het wetsvoorstel moet een noodvoorraad aangelegd worden voor het 'zorgvuldig voorbereiden van de verplichtende maatregelen uit het BHG horend bij een noodsituatie'. Zeker met de gascrisis van een aantal jaren geleden in het hoofd mag verwacht worden dat de overheid reeds nu al alle (voorbereidende) maatregelen heeft getroffen die nodig zijn om over te gaan tot afschakelen. Zo mag verondersteld worden dat het bekend is welke partijen naar verwachting afgeschakeld kunnen worden in geval van een noodsituatie en of dat zeer snel of gefaseerd gaat geschieden. Vanuit dit oogpunt bezien is de aanleg van een strategische reserve, zeker gezien de impact die een dergelijke verplichting op de markt kan hebben, niet nodig.

Kosten gasopslag en strategische reserve

In het wetsvoorstel wordt geregeld dat twee heffingen geïntroduceerd worden ter dekking van de kosten voor a) de tijdelijke vulmaatregelen rondom gasopslag en b) het aanleggen en aanhouden van een noodvoorraad. Daarbij wordt het principe van 'de vervuiler betaald' gehanteerd en worden de kosten doorbelast aan bepaalde gebruikers op de exitpunten van het gastransportnet. In het geval van de heffing rondom tijdelijke vulmaatregelen wordt de heffing ook geïntroduceerd op interconnectiepunten met aangrenzende landen. Duitsland heeft ook eerder een dergelijke heffing geïntroduceerd op de interconnectiepunten met aangrenzende landen. Die heffing is echter ingetrokken omdat a) gastransport vanuit Duitsland duurder werd en b) het contraproductieve effect ervan op het uitfasen van Russisch gas. Ook de Europese Commissie is van mening dat de heffing een negatief effect had op de interne markt. Als dit standpunt ook van toepassing is op Nederland, betekent dit dat de heffing voor tijdelijke vulmaatregelen enkel op binnenlandse exitpunten geheven mag worden.

Omdat het aantal capaciteitsboekingen waarover de kosten rondom tijdelijke vulmaatregelen versleuteld worden kleiner wordt, zal de heffing per gebruiker hoger uitvallen. Dit zal de energierekening van huishoudens alleen maar verder doen stijgen, zeker nu de heffing voor de aanleg van een noodvoorraad ook enkel bij binnenlandse exitpunten belegd gaat worden. Beide maatregelen zijn ook niet marktgedreven, maar worden geïntroduceerd uit geopolitiek oogpunt. Om deze redenen ligt het meer voor de hand dat beide heffingen door de overheid worden gedragen.



Pieklevering gas

In de huidige situatie rust op GTS de wettelijke taak rondom pieklevering. Op grond van deze taak moet GTS onder andere voldoende gas inkopen om de levering van gas aan bepaalde afnemers te garanderen in de temperatuurrange van -9 graden tot -17 graden Celsius. Met het wetsvoorstel wordt geregeld dat de taak pieklevering voor GTS niet langer geldt vanaf de temperatuurgrens vanaf -9 graden Celsius, maar vanaf -11 graden Celsius.

Ten tijde van de invoer van de piekleveringstaak is de grens van -9 graden Celsius bewust ingesteld. In de bijbehorende memorie van toelichting staat hierover onder andere het volgende:

Voor het segment kleinverbruikers moeten voorzieningen worden getroffen waar slechts zeer incidenteel een beroep op moet worden gedaan, namelijk op extreem koude dagen, die zich jaren en zo mogelijk decennia niet voordoen, hoeven te worden ingezet. Juist bij kleinverbruikers is dit een actueel probleem, omdat in dit segment de behoefte op uurbasis nog sterk toeneemt beneden de min 9 graden Celsius.

En

Hetzelfde geldt voor het door de beheerder van het landelijk gastransportnet ingekochte en geleverde gas. Het betreft hier 0% tot 2% van de gasbehoefte van het segment kleinverbruikers in Nederland, met een geraamd gemiddelde van 0,5%. In feite wordt de reguliere marktwerking voor dit volume uitgeschakeld. Eén en ander is noodzakelijk om te kunnen komen tot een uitvoerbare regeling voor pieklevering.

ENGIE ziet niet in waarom deze argumentatie vandaag de dag anders is dan ten tijde dat de taak pieklevering werd ingevoerd. Het verleggen van de grens naar -11 graden Celsius is dan ook niet logisch en in het wetsvoorstel wordt ook niet (goed) uitgelegd waarom deze wijziging noodzakelijk is. ENGIE meent daarom dat de huidige grens van -9 graden Celsius gehandhaafd moet blijven.

Onteigening van gas en compensatie

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een partij wordt aangewezen die op verzoek van de overheid overgaat tot onteigening van gas in het geval dat een verzoek tot solidariteit is gedaan aan Nederland. Juridisch gezien kan er volgens ENGIE echter geen sprake zijn van onteigening van gas: een gasleverancier/ PV-partij zijn slechts rechthebbende wat betreft het gas. Zij hebben recht op een bepaalde hoeveelheid gas en dat recht kan hen hoogstens worden ontzegd of ingeperkt.

Daarnaast zal een partij bij onteigening niet alleen gecompenseerd moeten worden voor het gas dat door overheidsingrijpen is afgenomen, maar ook voor de schade en kosten die ontstaan als gevolg van onbalansposities. Ook kan een leverancier in het geval van onteigening geen gas aan afnemers leveren en daar kan een eis tot schadevergoeding uit voortkomen. Het wetsvoorstel regelt uit het oogpunt van schadevergoeding hier ogenschijnlijk niets voor.

Betrokkenheid leveranciers en PV-ers

Bij het afkondigen van maatregelen vindt overleg plaats met de netbeheerders. In het wetsvoorstel ontbreekt ogenschijnlijk de betrokkenheid van de gasleverancier/ PV-partij. Deze laatste twee partijen zijn minstens zo belangrijk voor het bewaren van de systeemintegriteit en balans in het gasnet. Bij een gascrisis zou er dus een crisisgroep moeten komen waarin de Staat, de netbeheerders en ook de grote gasleveranciers/PV-partijen overleg hebben en integraal bepalen hoe de gevolgen van de gascrisis kunnen worden gemitigeerd.
