Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 25 september 2026
Betreft Strategisch gasbeleid

Geachte Voorzitter,

In deze brief zet het kabinet uiteen hoe het kijkt naar het strategische gasbeleid op de langere termijn (vanaf winter 2028/2029), zodat onze toekomstige gasvoorziening toekomstbestendig en kosteneffectief is met de juiste waarborgen voor leveringszekerheid.[1] De voorstellen in deze brief betreffen dus niet deze winter of de volgende. Met de Kamer, hecht het kabinet eraan het gesprek over het lange termijn beleid nu te voeren, zodat eventuele stappen tijdig kunnen worden voorbereid.

De Kamer is of wordt afzonderlijk geïnformeerd over:

- Het actuele beeld over gasleveringszekerheid en een vooruitblik op de winter van 2026/2027.[2]
- De jaarlijkse reguliere update over gasleveringszekerheid met betrekking tot de winter van 2027/2028. Deze update wordt ieder jaar aan het einde van het lopende gasjaar[3] aan de Kamer gezonden en ontvangt u in oktober. Hierbij wordt ook het jaarlijkse overzicht gasleveringszekerheid van Gasunie Transport Services (GTS) aan uw Kamer aangeboden.
- Het ontwerpbesluit over het winningsplan Norg.

Inleiding
De mondiale gasmarkt en de rol van Nederland daarin zijn de afgelopen jaren sterk veranderd. Sinds de sluiting van het Groningenveld zijn Nederland en Europa afhankelijker geworden van import en met de uitfasering van Russisch gas bestaat deze import in toenemende mate uit vloeibaar aardgas (LNG). De mondiale markt voor LNG is de afgelopen jaren sterk gegroeid met een groter aanbod van LNG uit verschillende landen. Ook de toegang tot die LNG-markt voor Europa is toegenomen door een groei in het aantal LNG-importterminals in Europa. Tegelijkertijd wordt energie in recente jaren steeds vaker als geopolitiek instrument ingezet. In de afgelopen crises (2022 inval Rusland in Oekraïne en 2026 sluiting Straat van Hormuz) is steeds gebleken dat gasstromen zich snel aanpasten bij wegvallend aanbod, doordat de markt zorgt voor en reageert op prijssignalen. Daardoor zijn er weinig zorgen geweest over het ontstaan van

[1] Met leveringszekerheid wordt bedoeld: genoeg gas (volume en capaciteit) in de juiste kwaliteit (hoog- of laagcalorisch) om op het juiste moment te voorzien in de vraag van afnemers, ook wanneer de vraag hoog is.
[2] Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, met kenmerk 2026Z186699.
[3] Het huidige gasjaar loopt van 1 oktober 2025 tot 1 oktober 2026.

fysieke tekorten in Europa, maar zijn gasgebruikers wel blootgesteld aan meer fluctuerende prijzen.

Aan de vraagzijde is het gebruik van aardgas in Nederland naar aanleiding van de energiecrisis de afgelopen jaren afgenomen van rond 40 bcm in 2021 naar momenteel minder dan 30 bcm. Daarnaast nam de wintervraag af, waardoor het verschil in gasvraag tussen de zomer en winter kleiner werd. Zoals ook nader toegelicht in de actualisatie van het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE)[4] is de ambitie van het kabinet om de resterende gasvraag zo snel mogelijk gecontroleerd af te bouwen. Een kanttekening daarbij is dat de opbouw van duurzame ketens een lange realisatietijd kent en gepaard gaat met de nodige onzekerheden[5], en daarmee ook de afbouw van de vraag naar aardgas. Dit is ook zichtbaar in de prognoses van de KEV26 voor het aardgasverbruik in 2030 en 2040, waarbij rekening gehouden wordt met een aanzienlijke bandbreedte.[6] Dat vergt een gecoördineerde, zorgvuldige en verantwoorde afbouw, waarbij het kabinet gedurende deze transitie de leveringszekerheid van de resterende gasvraag borgt.

Het kabinet heeft de afgelopen periode de ontwikkelingen in de gasmarkt vanaf 2022 tot nu geanalyseerd. De kern van deze analyse is dat de bestaande overheidsinzet in de gasmarkt om goede redenen is ingericht, maar niet meer functioneert zoals het bedoeld was. De huidige aanpak heeft zelfs ongewenste neveneffecten, met name ten aanzien van het functioneren van de markt voor seizoensopslag. Daarom stelt het kabinet voor om in te zetten op het herstel van een onder normale omstandigheden goed functionerende markt in combinatie met een concrete versterking van de weerbaarheid bij extreme omstandigheden, zoals tijdens uitval van installaties, periodes van extreem hoge vraag (zoals bij koude) en langdurige verstoringen in de aanvoer (zoals bij de Oekraïnecrisis).[7] Hiermee blijft het kabinet aansluiten bij de eisen uit de Verordening gasleveringszekerheid, namelijk de infrastructuurnorm en gasleveringsnorm (zie toelichting onder C.3).

Met deze brief bouwt het kabinet voort op de Visie gasopslagen (2023)[8]. Met deze brief geeft het kabinet tevens invulling aan een reeks moties en toezeggingen.[9] Bijgevoegd is een uitvoeringstabel waarin per motie staat aangegeven welke concrete actie nationaal

[4] Bijlage bij de Prinsjesdagbrief Klimaat en Energie, met kenmerk 2026Z18884.
[5] De belangrijkste onzekerheden zijn de toepassing van besparing, CCS en koolstofverwijdering en onzekerheden over tijdige opbouw van duurzame alternatieven. Deze opbouw kent regelmatig beperkingen in de uitvoering, waarvan netcongestie de meest duidelijke is met forse impact op de mogelijkheden om te elektrificeren als alternatief voor aardgas in vrijwel alle sectoren. Verdiepingsdocument actualisatie NPE (2026), p. 128, bijlage bij de Prinsjesdagbrief Klimaat en Energie, met kenmerk 2026Z18884.
[6] Zo daalt het aardgasverbruik in de prognoses van de KEV26 van de huidige 26,6 bcm (2025) naar circa 19,9 tot 25,6 bcm in 2030 en naar circa 14,2 tot 19,9 bcm in 2040. De bandbreedte wordt met name bepaald door onzekerheid over het energieverbruik en het gebruik van fossiele brandstoffen als grondstof in de industrie vanwege onzekerheid over de toekomstige productievolumes en over het energieverbruik in de gebouwde omgeving. Zie www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2026.
[7] Met uitval van installaties en periodes van extreem hoge vraag wordt bedoeld: in de zin van respectievelijk infrastructuurnorm (N-1) en de gasleveringsnorm uit de Verordening gasleveringszekerheid. Daarnaast wordt ingezet op het verbeteren van de weerbaarheid bij langdurige verstoringen.
[8] Kamerstukken II 2022/2023, 29 023 nr. 442.
[9] Onder meer de motie van leden Grinwis, De Groot en Rooderkerk, kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 574, van 11 juni 2025 die de regering verzoekt om binnen een jaar met een strategisch gasbeleid te komen.

en Europees is ingezet.[10] Het kabinet heeft de relevante rapporten en externe adviezen over gasbeleid bij deze brief betrokken, waaronder het PWC-onderzoek dat het kabinet op 2 juli jl. met de Kamer heeft gedeeld.[11] Ook geeft het kabinet met deze brief een reactie op het rapport 'Een robuuste Europese aardgasvoorziening' van GTS.[12]

De overkoepelende visie van het kabinet op een verantwoorde afbouw van fossiel, zoals uiteengezet in de actualisatie van het NPE, is leidend.[13] Vervanging van fossiele energie door duurzame alternatieven zal het gebruik van aardgas in de komende decennia stapsgewijs terugdringen en uiteindelijk doen verdwijnen. Zolang de transitie naar volwaardige, duurzame alternatieven gemaakt wordt, is aardgas echter essentieel voor onze samenleving en integraal onderdeel van het energiesysteem. Daarom dient in deze transitiefase een goed functionerende gasmarkt met een zo divers mogelijk aanbod (productie en import) en voldoende gasopslag in alle relevante functies (seizoensopslag, balancering, piekcapaciteit en noodvoorraad/strategische opslag) te worden geborgd.

Om voldoende gasaanbod uit verschillende bronnen te faciliteren en zowel reguliere levering als voldoende weerbaarheid bij verstoringen te verzekeren zet het kabinet in op voldoende en diverse import door het op peil houden van voldoende pijplijnverbindingen met andere landen (interconnectie), LNG-importcapaciteit en het faciliteren van derdentoegang tot deze infrastructuur en de uitvoering van het sectorakkoord gaswinning. Verder is en blijft het kabinet alert op de veiligheid van de gasinfrastructuur en werkt het in Europa samen om zowel op land als op zee de weerbaarheid van het energiesysteem te versterken.[14]

In deze brief wordt ingegaan op ontwikkelingen op de gasmarkt en de rol van de overheid in de gasmarkt. Vervolgens staat het kabinet stil bij de belangrijkste hoofdboodschappen voor het toekomstige strategisch gasbeleid en worden vervolgstappen geformuleerd. Verderop in de brief worden de hoofdboodschappen vervolgens uitgebreider toegelicht.

Analyse: ontwikkelingen op de gasmarkt en de rol van de overheid

De mondiale gasmarkt en de rol van Nederland daarin zijn de afgelopen jaren sterk veranderd. Meest bepalend zijn de volgende ontwikkelingen:

- De mondiale markt voor LNG is de afgelopen jaren sterk gegroeid als gevolg van sterk stijgend aanbod van LNG in reactie op toenemende mondiale vraag. Deze ontwikkeling heeft in Europa en Nederland twee belangrijke gevolgen:

[10] Hiermee geeft het kabinet invulling aan de motie van de leden Van den Berg en Boomsma, Kamerstukken II 2025/2026, 21 501-33, nr. 1207.
[11] Mijnraadadvies Coördinatie gasleveringszekerheid, *Besluitvorming over Nederlandse gasvoorraden* (juni 2025), bijlage bij Kamerstukken II 2024/2025, 29 023 nr. 591; CE Delft, *Strategische gasreserves* (september 2025), https://ce.nl/wp-content/uploads/2025/11/CE-Delft_250228_Strategische_kussengasreserves_Def.pdf, toegelicht in Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 664; PwC, *Afwegingskader leveringszekerheid gasmarkt* (25 juni 2026), bijlage bij Kamerstukken II, 2025/2026, 29023, nr. 716.
[12] Zie: www.gasunietransportservices.nl/nieuws/gts-publiceert-weerbaarheidsanalyse. Toezegging met kenmerk 2026Z06222/2026D14041.
[13] Bijlage bij de Prinsjesdagbrief Klimaat en Energie, met kenmerk 2026Z18884.
[14] Kamerstukken II 2026/2027, kabinetsreactie Autonoom en Veilig (met kenmerk 2026Z18877).

    - Het relatief vlakke aanbodprofiel van zowel Russisch gas als Groningengas is ingeruild voor LNG dat kan worden geïmporteerd uit de hele wereld in elk gevraagd leveringsprofiel. Dit verkleint de rol van seizoensopslagen in het portfolio van gasleveranciers. Seizoensopslagen werkten namelijk als buffers om in de winter meer gas te kunnen leveren terwijl de aanvoer door het jaar heen redelijk constant was. De afbouwende export van laagcalorisch gas (en voorheen Groningengas) naar buurlanden versterkt dit effect.
    - Het toegenomen aandeel LNG heeft een positief effect op de weerbaarheid van de Europese gasmarkt: mondiale handelsstromen worden razendsnel verlegd bij geopolitieke verstoringen. In Europa hebben de verstoringen als gevolg van het wegvallen van het Russisch gas en de sluiting van de Straat van Hormuz vooralsnog hoofdzakelijk geleid tot prijsverhoging, niet tot tekorten. Belangrijke LNG exporterende landen in de wereld zijn bijvoorbeeld de VS, Qatar en Australië en daar komen nieuwe exporterende landen bij zoals Nigeria.
- De vraag naar gas is sterk gedaald: huishoudens, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn, met name in de winter, minder gas gaan afnemen in de laatste jaren, onder meer door energiebesparing en verduurzaming, maar ook vermindering van industriële productie. Zo is het binnenlandse gasverbruik sinds de energiecrisis van 2022 gedaald van ongeveer 40 naar 30 bcm per jaar, waarbij de grootste reductie vooral werd gerealiseerd in de industrie, gevolgd door huishoudens.

Na de Russische inval in Oekraïne ontstond er een sterke behoefte om over voldoende fysiek aanwezig gas te kunnen beschikken teneinde verstoringen van aanbod te kunnen opvangen. Dat is aanleiding geweest voor introductie van Europese en nationale vuldoelen.

Voor landen zoals Nederland die beschikken over relatief veel opslagcapaciteit ten opzichte van het eigen verbruik, pakt de huidige methode voor het vaststellen van de vuldoelen ongunstig uit omdat het EU-vuldoel is gerelateerd aan de opslagcapaciteit in plaats van het jaarlijkse verbruik. Nederland heeft namelijk een opslagcapaciteit die veel groter is dan de eigen behoefte. Het huidige EU-kader voorziet niet in een grondslag voor het verhalen van de hiervoor extra gemaakte kosten op andere lidstaten of buitenlandse afnemers, terwijl deze wel baat hebben bij het in Nederland opgeslagen gas.

Omdat lidstaten aan de EU-vuldoelen *moeten* voldoen worden overheden gedwongen om maatregelen te nemen om de seizoensopslagen te vullen waar marktpartijen zijn gestopt. Doordat er door commerciële partijen gematigd wordt gevuld, moet de Staat een vulagent aanwijzen die kan optreden. Zo is er in 2026/2027 maximaal 993 miljoen euro beschikbaar gesteld om maximaal 80 TWh gas op te slaan. Deze subsidie is beschikbaar voor onder meer de kosten voor het verschil in aankoop en verkoop van het gas en de kosten voor het gebruik van de gasopslagen. De uiteindelijke netto-kosten worden doorgeleid naar de Nederlandse afnemers van gas en leiden tot toename van de kosten voor gasgebruikers.

Bovengenoemde marktontwikkelingen in combinatie met de grootschalige aankoop van gas in de zomer door Europese overheden of aangewezen entiteiten, hebben ertoe geleid dat de gasvraag in de zomer inmiddels groter is geworden dan in de winter. Dit drijft de gasprijzen in de zomer op ten opzichte van de winter, waardoor het opgeslagen gas voor levering in de winter niet met winst verkocht kan worden.

Zodoende is er momenteel in Nederland nagenoeg geen markt meer voor het opslaan van gas in de seizoensopslagen, terwijl seizoensopslagen in het kader van leveringszekerheid wel een essentieel onderdeel blijven in de portfolio van aanbodmiddelen voor leveranciers. Deze analyse wordt onderschreven in het onderzoek dat het kabinet heeft laten uitvoeren door PWC.[15] De vraag is of de rekening daarvoor structureel bij de Nederlandse belastingbetaler zou moeten blijven liggen, of dat leveringszekerheid met een andere mix van maatregelen tegen lagere kosten te verzekeren is.

Uitdaging: balans weerbaarheid en kosten

Het kabinet stuurt voor normale omstandigheden op zo laag mogelijke kosten voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.[16] Dat vraagt om een goed functionerende gasmarkt als belangrijke waarborg voor de leveringszekerheid in normale omstandigheden, omdat een goed functionerende markt ervoor zorgt dat er gas naar Nederland komt en dat vraag en aanbod in evenwicht blijven. Ter versterking van de weerbaarheid bij verstoringen in het aanbod aan gas, bijvoorbeeld als gevolg van geopolitieke ontwikkelingen, is aanvullend behoefte aan een fysieke hoeveelheid beschikbaar gas.

Met behoud van het huidige beleid levert het realiseren van beide doelstellingen een steeds verder toenemende spanning op. De uitdaging is om de juiste balans te vinden tussen de kosten voor de beschermingsmaatregelen en de effectieve bescherming die daarmee wordt gekocht. Tegen deze achtergrond stelt het kabinet een hernieuwde strategie op de rol van de overheid in de gasmarkt voor. Bij het bepalen van de beleidsinzet houdt het kabinet rekening met een aantal randvoorwaarden. Zo is sprake van een Europese gereguleerde markt waarbij gasstromen niet beperkt mogen worden en lidstaten elkaar helpen. Ook lenen bepaalde maatregelen zich beter voor Europees dan nationaal niveau.

Strategie: toekomstbestendige invulling van het lange termijn gasbeleid

Samenvattend ziet het kabinet het volgende als de contouren van de lange termijn beleidsinzet. Een goed functionerende markt met zo gunstig mogelijke prijzen, die door effectieve instrumenten voldoende weerbaar is tegen verstoringen van de gasvoorziening of reële risico's daarop. Daarbij geeft het kabinet zich in alle gevallen rekenschap van de Europese context.

[15] PwC, Afwegingskader leveringszekerheid gasmarkt (25 juni 2026), bijlage bij Kamerstukken II, 2025/2026, 29 023, nr. 716.
[16] Zo heeft onderzoek van Strategy& in 2023 aangetoond dat de sterk geliberaliseerde marktordening voor gas en elektriciteit positieve effecten heeft gehad op de betaalbaarheid en betrouwbaarheid van de energievoorziening in Nederland. Zie Kamerstukken II 2022/2023, 29 023, nr. 446.

Het kabinet stelt de volgende acties voor:

1. **Een eerlijkere rekening voor Nederland**
   - Het kabinet zet in het kader van de herziening van de Europese Verordening gasleveringszekerheid[17] in op het uitfaseren van de EU-vuldoelen in hun huidige vorm. Momenteel leiden deze namelijk voor een onevenredig grote opgave voor lidstaten met veel opslagcapaciteit zoals Nederland. Als de vuldoelen blijven bestaan ziet het kabinet ten eerste liever dat deze rust op marktpartijen in plaats van op lidstaten. Als de verplichting op lidstaten blijft rusten ziet het kabinet liever een verplichting op basis van de daadwerkelijke gasvraag en een breder beeld van de gasinfrastructuur van een lidstaat in plaats van op basis van de opslagcapaciteit, waarin de gasvraag en LNG-importcapaciteit maar in zeer beperkte mate kan worden meegenomen, zoals nu het geval is.[18] Tot slot, als de vuldoelen in hun huidige vorm blijven pleit het kabinet voor een meer evenwichtige kostendeling tussen lidstaten voor het vullen van de gasopslagen.[19]
   - Het kabinet zet zich in om aan alle Europese normen, inclusief de Europese vuldoelen, te voldoen, zolang deze van kracht zijn.

2. **Verplichte opslag voor leveranciers in het kader van de gasleveringsnorm**
   - Zoals hierboven beschreven zet het kabinet in op Europese verplichtingen die rusten op marktpartijen en die gerelateerd zijn aan de gasvraag waarin moet worden voorzien. Concreet zet het kabinet in op het explicieter verankeren van gasopslag in de zogenoemde Europese gasleveringsnorm (die ziet op extreme koude, een extreem hoge gasvraag en uitval van infrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden) door leveranciers van beschermde afnemers te verplichten (een deel van het) gas dat nodig is om invulling te geven aan de gasleveringsnorm aan te houden in een gasopslag.[20] Dit is het effectiefst op Europees niveau en zo betalen alle afnemers in Europa mee aan de verhoogde weerbaarheid van het systeem.
   - Vooruitlopend op mogelijke aanpassing van het Europese gasleveringszekerheidskader (zie hierboven): het nationaal verkennen van de voor- en nadelen van een verplichting voor leveranciers om een deel van het gas dat nodig is om invulling te geven aan gasleveringsnorm voor beschermde afnemers aan te houden in een gasopslag. Hierbij geldt dat de ACM momenteel in het kader van de vergunningsplicht van leveranciers die leveren aan afnemers met een kleine aansluiting al toezicht houdt op deze leveranciers. In dit kader beoordeelt de ACM of leveranciers hun verwachte leveringsverplichtingen van gas in de leveringsperiode waarin de prijs vaststaat voldoende afdekken. De te verkennen verplichting moet hieraan complementair zijn.

[17] Als onderdeel van de aankomende herziening van het energiezekerheidsraamwerk dit najaar.
[18] Hierbij wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Van den Berg van 10 februari 2026, Kamerstukken II, 2025/2026, 29 023, nr. 633.
[19] Bijlage bij Kamerstukken II, 2025/2026, nr. 21 501-33, nr. 1168 en Kamerstukken II 2024/25, 29 023, 22 112, nr. 557.
[20] De gasleveringsnorm gaat verder dan het volume dat nodig is voor een 'normale' winter, en bevat eisen om voorbereid te zijn op periodes van een uitzonderlijk hoge gasvraag, extreme koude en uitval van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden.

3. Betere toegang tot de opslagen

- Verstevigen van toegang tot seizoensopslagen voor marktpartijen, hetzij technisch, hetzij door middel van virtuele producten. Zo wil het kabinet onderzoeken of het systeem van derdentoegang tot gasopslagen verder kan worden geoptimaliseerd in wetgeving. Om seizoensopslag toegankelijker te maken wil het kabinet de komende tijd onder meer het aanbieden van virtuele opslagproducten door EBN verkennen.[21] Hiermee kan ervoor worden gezorgd dat marktpartijen toch virtueel toegang krijgen tot de gasopslagen waar in de praktijk beperkte technische derdentoegang voor is.

4. Een publieke strategische opslag

- Onder het huidige beleid start de overheid met de aanleg van een strategische opslag van 5 TWh (noodvoorraad).[22] Met deze omvang is er, in geval van een crisis, twee weken tijd om niet-beschermde afnemers gecontroleerd af te schakelen om zo schade aan installaties te voorkomen en tijd te hebben voor het uitvoeren van reparaties of organiseren van alternatieve import. Met deze omvang wordt gestart omdat momenteel nog sprake is van Europese vuldoelen, waardoor al op meer dan alleen normale winters wordt voorbereid. Als deze vuldoelen zouden komen te vervallen onderzoekt het kabinet in welke mate uitbreiding van de strategische opslag nodig is. Voor eventuele uitbreiding van de noodvoorraad dient eerst budgettaire besluitvorming plaats te vinden.
- Voorbereidingen treffen voor mogelijke uitbreiding van de strategische opslag: het kabinet heeft onderzocht of het wenselijk is te streven naar een grotere strategische opslag en hoe deze eventueel vormgegeven kan worden in termen van (technische) inzetbaarheid, mogelijke locaties, omvang en kosten. Bepalende factoren hierbij zijn:
    - De baten van een strategische opslag worden bepaald door de verlichting die het kan bieden ten tijde van inzet. Een strategische opslag dient voornamelijk om bij het aandienen van een noodsituatie tijd te hebben om niet-beschermde afnemers zorgvuldig af te schakelen om schade te voorkomen en gaslevering voort te zetten terwijl een oplossing wordt gezocht voor de verstoring (zoals alternatieve importen en reparaties). Het is niet bewezen effectief en momenteel op grond van Europese regelgeving niet toegestaan om strategische opslag in te zetten om hoge prijzen te dempen.

[21] Het aanbieden van dergelijke producten via EBN zal gepaard gaan met kosten die mogelijk op de afnemers worden verhaald. Daarnaast zijn niet alle gasopslagen even geschikt voor dergelijke producten doordat de ene opslag flexibeler kan opereren dan de andere en zou het nodig zijn dat EBN langjarige toegang heeft tot de opslagen om de investeringen te doen om deze producten aan te kunnen bieden.

[22] Het gebruik van een strategische opslag is alleen toegestaan in een noodsituatie als gedefinieerd in Verordening (EU) 2017/1938. In de kamerbrief van april 2025 is uiteengezet dat voor de term 'noodvoorraad' is gekozen om te benadrukken dat deze voorraad alleen mag worden ingezet in situaties met fysieke tekorten en wanneer er in lijn met Verordening (EU) 2017/1938 een noodsituatie is uitgeroepen, Kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 563. In deze EU-verordening wordt dit 'strategische opslag' genoemd. In deze brief zal in lijn met de EU-verordening de term strategische opslag gehanteerd worden.

- De omvang van een strategische opslag bepaalt de periode die kan worden overbrugd, afhankelijk van het type verstoring dat zich voordoet en de vraag die resteert (ook in andere lidstaten, vanwege solidariteit). Het kabinet heeft een aantal opties vergeleken, namelijk 5, 9, 19 en 72 TWh. Hiermee kan variërend tussen enkele weken en 90 dagen de volledige gasvraag worden overbrugd. 5 TWh is daarbij het huidige beleid, 9 TWh komt overeen met 10% van de resterende opslagcapaciteit, met 19 TWh kan 30 dagen uitval van de grootste installatie worden overbrugd (9 en 19 TWh naar analogie van de Duitse voorstel voor strategische opslag) en met 72 TWh kan 90 dagen uitval van het volledige aanbod worden overbrugd. Elk van de opties gaat gepaard met verschillende (on)zekerheden, kosten en vraagstukken rondom de inzet van de onderscheiden opslagen.
- De inzet van een beperkt deel van het kussengas[23] als onderdeel van strategische opslag kent een aantal belangrijke juridische en technische beperkingen. Wat betreft mogelijke locaties heeft het kabinet een inschatting gemaakt van de mogelijke fysieke ruimte in het werkgasvolume van gasopslagen waarbij er voldoende ruimte overblijft voor seizoensopslag. Een strategische opslag met een groter volume dan wat past in enkel het werkgasvolume zou dan ook verder onderzoek vereisen met betrekking tot verschillende opslagen, voordat hier een besluit over kan worden genomen.
- Specifiek dient benoemd te worden dat er momenteel een besluitvormingsprocedure loopt naar aanleiding van een door de NAM ingediend winningsplan voor het gasveld Norg, dat nu nog als gasopslag fungeert. De NAM heeft hiervoor reeds drie jaar geleden een winningsplan ingediend. De besluitvorming bevindt zich in de afrondende fase waarna het ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd. De NAM is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep gegaan wegens niet tijdig beslissen. De Afdeling heeft in de uitspraak van 14 september jl. opgedragen het (definitieve) besluit uiterlijk 31 december 2026 vast te stellen op straffe van het verbeuren van een dwangsom. Voordat de opslagfunctie van het gasveld Norg beëindigd kan worden zijn instemming met het winningsplan en andere bestuursrechtelijke besluiten vereist, waaronder het oordeel van de ACM of met beëindiging van de opslagactiviteit de leveringszekerheid in Nederland de gasleveringszekerheid op nationaal of Unie-niveau niet vermindert.

Europees krachtenveld

[23] Kussengas is gas dat permanent in de gasopslagen zit om de opslag op druk te houden. Dat is nodig om het gas met voldoende snelheid uit de opslagen te kunnen produceren. Dit in tegenstelling tot werkgas dat vrij geïnjecteerd en weer onttrokken kan worden. Dit kussengas kan een andere kwaliteit gas zijn dan het werkgas.

In Europa is sprake van één interne gasmarkt, waar Nederland integraal onderdeel van uitmaakt, die ervoor zorgt dat er gas naar en via Nederland stroomt. Zoals hierboven beschreven ziet Nederland daarom het grote belang van Europese samenwerking, om onze weerbaarheid te borgen, maar zet Nederland in op eerlijke verdeling van de kosten. EZK/KGG heeft in juli 2026 op ambtelijk niveau een dialoog gehouden met meerdere lidstaten, en de Europese Commissie als toehoorder, over verschillende maatregelen om de weerbaarheid op Europees niveau te versterken, zoals een verplichte strategische opslag met een evenredige verdeling van de kosten tussen lidstaten. Vooralsnog is hier onder lidstaten onvoldoende draagvlak voor. In het algemeen lijken lidstaten die individueel al maatregelen nemen, zoals een strategische opslag, de voorkeur te hebben voor het nationaal ontwerpen en bekostigen van deze maatregelen ten opzichte van Europese coördinatie. Het kabinet zal het gesprek hierover, in het kader van de herziening van de Verordening gasleveringszekerheid, blijven voeren met de andere lidstaten.[24]

In de Gas Coordination Group (GCG) zijn lidstaten en de Europese Commissie in april van dit jaar reeds tot de conclusie gekomen dat het vullen van de gasopslagen niet koste wat kost moet gebeuren en dat betaalbaarheid en leveringszekerheid tegen elkaar moet worden afgewogen. In de GCG zijn lidstaten en de Europese Commissie overigens doorlopend in gesprek over het borgen van de leveringszekerheid zonder de prijzen verder op te drijven.

Geen opslag in het kader van prijsbeleid

Enkele ontvangen adviezen raden aan om de strategische opslag te gebruiken voor het dempen van prijzen wanneer deze zeer hoog zijn. Naast dat dit momenteel niet is toegestaan op grond van Europese regelgeving, is het kabinet niet overtuigd van de effectiviteit hiervan. Het kabinet is, in lijn met het ontvangen advies van PWC, van mening dat de negatieve impact van zeer hoge gasprijzen in een crisissituatie het best kan worden geadresseerd door kwetsbare afnemers gericht te beschermen en doet dat ook.

De meest structurele oplossingen voor hoge energierekeningen zijn minder energie gebruiken en minder afhankelijk zijn van olie, gas en kolen door verduurzamingsmaatregelen. Om deze duurzame oplossingen te versnellen, zijn onder meer maatregelen aangekondigd in het coalitieakkoord en in het in april gepresenteerde maatregelenpakket ‘Acties weerbaarheid energieschok’.[25] Daarnaast bereidt het kabinet in het kader van dat pakket een Noodfonds Energie[26] voor om huishoudens in de meest kwetsbare positie te helpen met het betalen van hun hoge energierekening. De stijgende energieprijzen vormen ten slotte onderdeel van de

[24] Bij keuzes rondom een strategische opslag in Nederland is, op basis van het huidige beeld van het draagvlak, het uitgangspunt dat er geen sprake zal zijn van Europese coördinatie en kostendeling ten aanzien van strategische opslag.
[25] Kamerstukken II 2025/2026, 36 933, nr. 1.
[26] Kamerstukken II 2025/2026, 36 933, nr. 44.

.

jaarlijkse koopkrachtbeoordeling bij de Augustusbesluitvorming. Eventuele mitigerende maatregelen worden in dat kader genomen.

Vervolg

Voor de komende en volgende winter blijft het huidige beleid ten aanzien van het vullen van de gasopslagen van kracht. Een overheidsrol zal nodig zijn zolang vulling van de seizoensopslagen noodzakelijk blijft ter uitvoering van de huidige Europese vuldoelen en de markt onvoldoende zelfstandig in deze vulling voorziet. De voorstellen in deze brief betreffen dus niet deze winter of de volgende.

In het najaar wordt het voorstel van de Europese Commissie ter herziening van het raamwerk energieveiligheid verwacht. De Verordening gasleveringszekerheid zal onderdeel zijn van die herziening. Daarnaast worden dit najaar risico-evaluaties uitgevoerd in lijn met de verplichting uit de Verordening gasleveringszekerheid. Daarin worden, hoofdzakelijk vanuit infrastructureel perspectief, meer inzichten geboden in een aantal scenario's van verstoringen. Aanvullend hierop worden inzichten verzameld over hoe de wereldwijde gasmarkt naar verwachting reageert bij bepaalde verstoringen. Dit kan bijdragen aan het vervolggesprek over maatregelen om weerbaarheid te vergroten. Daarnaast werkt het kabinet het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis en de daarbij horende lagere regelgeving verder uit. Hierbij zal ook, vooruitlopend op de Europese discussie, een leveranciersverplichting ten behoeve van de gasleveringsnorm verder onderzocht worden.

In deze brief heb ik de afwegingen van het kabinet op hoofdlijnen geschetst. Komende maanden zal ik uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang van de hier genoemde nationale en Europese dossiers. Met de Kamer hecht het kabinet eraan het gesprek over de contouren van het lange termijn beleid nu te voeren, zodat benodigde stappen tijdig kunnen worden voorbereid en onze toekomstige gasvoorziening de leveringszekerheid op een kosteneffectieve manier waarborgt.

Stientje van Veldhoven-van der Meer
Minister van Klimaat en Groene Groei

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Energiemarkt

Ons kenmerk
KGG_DGKE_EM /108429660

Onderbouwing en toelichting

A. Werking van de gasmarkt en aandachtspunten bij overheidsinterventie

Voor het in deze brief voorgestelde toekomstige strategische gasbeleid op de langere termijn (vanaf winter 2028/2029) zijn de goede werking van de gasmarkt, de belangrijkste eigenschappen van de gasmarkt en de gevolgen van overheidsingrijpen op de gasmarkt van belang.

A.1. Werking van de Europese interne gasmarkt

Het kabinet hecht veel waarde aan een goed functionerende gasmarkt omdat dit de belangrijkste voorwaarde is voor het borgen van de leveringszekerheid. Met leveringszekerheid wordt hier bedoeld: genoeg gas (volume en capaciteit) in de juiste kwaliteit (hoog- of laagcalorisch) om op het juiste moment te voorzien in de vraag van afnemers, ook als de vraag hoog is. De belangrijkste verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid ligt bij marktpartijen: zij moeten genoeg gas (laten) produceren, importeren, inkopen en/of opslaan om te voorzien in de vraag van afnemers aan wie zij een leveringsverplichting hebben. De overheid heeft primair een faciliterende rol (bijvoorbeeld door besluitvorming en regulering), en een rol in het treffen van voorzieningen voor (crisis)situaties in het geval de markt niet (langer) in de leveringszekerheid kan voorzien en een rol bij het beschermen van bijzonder kwetsbare groepen (zoals beschermde en door solidariteit beschermde afnemers).

De markt beschikt over een ingebouwd mechanisme om vraag en aanbod met elkaar in evenwicht te brengen: prijsvorming. Bij schaarste stijgt de prijs, bij veel aanbod daalt de prijs. Het is juist dit prijsmechanisme dat schaarste efficiënt vertaalt in signalen die vraag en aanbod weer in balans brengen, bijvoorbeeld bij verstoringen.

Wat betreft de werking van de gasmarkt is relevant dat in Europa sprake is van één interne gasmarkt.[27] In die Europese interne gasmarkt is Nederland in het bijzonder een belangrijke gashub. Nederland heeft een zeer uitgebreide gasinfrastructuur, grote gasopslagfaciliteiten en veruit de meest liquide gashandelsplaats van Europa (de Title Transfer Facility of TTF), waarop gas wordt verhandeld dat zich in het Nederlandse gassysteem bevindt of in de toekomst zal bevinden. Er lopen dan ook veel gasstromen via Nederland, niet alleen ten behoeve van afname in Nederland, maar ook ten behoeve van andere landen (in de EU, maar ook derde landen zoals het VK). De TTF is veruit de grootste gashandelsplaats van Europa, zowel in volumes als in liquiditeit. Zo werd op de TTF meer dan 80% van al het gas in Europa (incl. het VK) verhandeld in het jaar 2025.[28] Het TTF-verhandelde volume is ruim 250 keer groter dan de binnenlandse gasvraag.[29] De TTF-prijs wordt gezien als leidend en marktconform en wordt zowel binnen als buiten Europa als referentieprijs gebruikt.

[27] Voor een uitgebreide toelichting van de werking van de interne markt, en deelmarkten binnen de interne markt, wordt verwezen naar de Kamerbrief van 20 november 2023, Kamerstukken II 2023/2024, 29 023, nr. 453.
[28] OEIS, Patrick Heather, European traded gas hubs: Resilience in the face of adversity. Juli 2026.
[29] GTS, overzicht leveringszekerheid voor gasjaar 2026/2027, bijlage bij Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 596.

Op de mondiale gasmarkt is Europa een belangrijke afzetmarkt voor producenten en importeurs van aardgas. Zo was de EU in 2025 mondiaal de grootste afzetmarkt van LNG. Gelet op bovengenoemde rol van Nederland als gashub en meest liquide handelsplaats, heeft Nederland een belangrijke rol in het aantrekken van gasvolumes naar Europa.

Ten slotte is van belang dat de Europese interne markt in vergaande mate is gereguleerd. Centrale pijlers in deze regulering zijn het vrije verkeer in handel en transport en energiesolidariteit tussen lidstaten.[30] Voor gas betekent dit dat lidstaten een interne gasmarkt in stand moeten houden, rekening moeten houden met belangen van alle lidstaten op gebied van leveringszekerheid en elkaar bijstand moeten bieden in crisissituaties. Ook zijn grensoverschrijdende en non-discriminatoire toegang tot de gasinfrastructuur vastgelegd[31] en mogen lidstaten de gasstromen op de interne markt niet onnodig beperken en de gasleveringssituatie in een andere lidstaat niet in gevaar brengen.[32]

A.2. Kwaliteitsloze gasmarkt en afbouw laagcalorische gasvraag

Voor de beoordeling van de noodzaak en doelmatigheid van overheidsmaatregelen op de gasmarkt is een aantal specifieke technische en feitelijke kenmerken relevant.

In Nederland zijn twee soorten gas in omloop: hoogcalorisch gas en laagcalorisch gas.[33] In het verleden was het Groningenveld de belangrijkste bron van laagcalorisch gas. Vrijwel al het gas dat wereldwijd wordt geproduceerd en verhandeld is hoogcalorisch gas; onze import is daarom eveneens hoogcalorisch gas. GTS kan hoogcalorisch gas converteren naar laagcalorisch gas. Conversie van laag- naar hoogcalorisch gas is niet mogelijk.

Veel Nederlandse afnemers, met name huishoudens, zijn afgesteld op laagcalorisch gas. Veel industriële grootverbruikers en elektriciteits- en warmtecentrales gebruiken hoogcalorisch gas. In de afgelopen jaren is, vanwege geringer aanbod door het sluiten van het Groningenveld, ingezet op de afbouw van de laagcalorische gasvraag inclusief succesvolle afbouw van export van laagcalorisch gas naar buurlanden en de ombouw van de grootste binnenlandse grootverbruikers van laag- naar hoogcalorisch gas.

De handel op de gasmarkt is ‘kwaliteitsloos’. Dit houdt in dat gehandeld wordt in energie-eenheden zonder onderscheid tussen hoogcalorisch en laagcalorisch gas. Dat is relevant omdat – in tegenstelling tot de handel – het aanbod en de opslag van gas zowel

[30] Vrijheid van verkeer van goederen en diensten en gemeenschappelijke regels voor mededinging is vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Specifiek voor energie geldt bovendien het beginsel van energiesolidariteit (artikel 194 VWEU).
[31] Vastgelegd in Richtlijn (EU) 2024/1788 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG (herschikking), PBEU L 2024/1788; Verordening (EU) 2024/1789 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 en (EU) 2022/869 en Besluit (EU) 2017/684, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 715/2009 (herschikking) PBEU L 2024/1789.
[32] 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.
[33] Laagcalorisch gas heeft een lagere energie-inhoud doordat het meer stikstof bevat.

laag- als hoogcalorisch is. GTS heeft de wettelijke taak om ervoor te zorgen dat het verhandelde gas in de juiste kwaliteit bij de afnemer kan komen. Voor de leveringszekerheid in Nederland is van belang dat GTS – ook in de komende periode met veranderingen op de gasmarkt – de kwaliteitsloze gasmarkt in stand kan blijven houden, zodat beide soorten gas zonder beperkingen op het net kunnen worden ingevoed en onttrokken. Voor de inrichting van een strategische opslag is dit vraagstuk relevant omdat rekening gehouden moet worden met de kwaliteit gas die hiervoor wordt ingezet, zodat het in een noodsituatie snel gebruikt kan worden.

A.3. Overheidsingrijpen op de gasmarkt

Gelet op het hiervoor beschreven belang van een goed functionerende gasmarkt wil het kabinet marktverstoring door overheidsingrijpen beperken.

Tegelijkertijd geldt dat de gasmarkt te maken heeft met grote veranderingen en geopolitieke spanningen. Dit maakt dat een goede en zorgvuldige afweging moet worden gemaakt welke omstandigheden en gevolgen de markt zelf kan en moet opvangen, en waar de overheid een rol heeft. Zo blijft het van belang dat de overheid voorziet in de juiste waarborgen en ondergrenzen, bijvoorbeeld waar het gaat om eisen die aan energieleveranciers worden opgelegd[34]. Ook is het een taak van de overheid om bijzonder kwetsbare groepen (zoals beschermde en door solidariteit beschermde afnemers) te beschermen.

Daarnaast is het uitgangspunt dat de overheid, teneinde de markt niet meer te verstoren dan noodzakelijk, zorgvuldig selecteert welke maatregelen in welke mate worden getroffen. Zo kan de overheid maatregelen treffen, bijvoorbeeld om de weerbaarheid te vergroten, die verhoudingsgewijs minder impact hebben op het normale functioneren van de markt. Een voorbeeld hiervan is dat (incidentele) aankoop van een afgebakend volume als strategische opslag minder impact heeft op het functioneren van de markt dan aangekondigde jaarlijkse inkoop van een volume seizoensopslag door de overheid ten behoeve van het behalen van vulgraden. In de onderzoeken van PWC en CE Delft wordt ook aandacht gevraagd voor het goede functioneren van de gasmarkt en het voorkomen van verstoring door overheidsinterventie.

B. Voldoende aanbod om te voorzien in de vraag: productie en import

Voor de stabiliteit van het energiesysteem tijdens de afbouw van fossiele energie richting 2050, is van belang dat er voldoende aardgas beschikbaar blijft om te voorzien in de vraag.

Het aanbod van aardgas bestaat uit productie in Nederland, import via pijpleidingen en import in de vorm van LNG. Hierbij geldt dat Nederland netto-importeur is: het

[34] Bijvoorbeeld door middel van de gasleveringsnorm.

verwachte jaarlijkse gasverbruik in Nederland ligt significant hoger dan de productie in Nederland en dat zal de komende jaren zo blijven.[35]

In belang van de leveringszekerheid en om de afhankelijkheid van aardgas uit een specifieke bron zo veel mogelijk te beperken en te voorkomen[36], is het essentieel om de productie in Nederland stabiel te houden en de juiste randvoorwaarden in stand te houden voor voldoende en zo divers mogelijke import. De overheid heeft hierbij primair een faciliterende rol: door middel van wetgeving, besluitvorming, vergunningen, en in sommige gevallen financiële steun en/of participatie stelt de overheid marktpartijen in staat om te voorzien in productie en import en de daarvoor benodigde infrastructuur.

Naast de faciliterende rol omtrent de beschikbaarheid van aardgas zet het kabinet ook actief in op de opschaling van groen gas om op termijn een bijdrage te kunnen leveren aan het verminderen van importafhankelijkheid. Door middel van het wetsvoorstel bijmengverplichting dat momenteel ter behandeling voorligt in uw Kamer en flankerend beleid zoals de SDE++ en het Programma groen gas stimuleert het kabinet de productie van groen gas in Nederland.

Het kabinet heeft de afgelopen jaren reeds een breed scala aan maatregelen in gang gezet omtrent de productie en import van aardgas. Daarnaast treft het kabinet ook aanvullende maatregelen. Dit wordt in het navolgende toegelicht.

B.1. Winning

In de overgang naar een klimaatneutraal energiesysteem heeft het kabinet, in lijn met de Kamerbrief over het Sectorakkoord Gaswinning in de Energietransitie[37], een voorkeur voor aardgas met zo min mogelijk klimaatimpact en zo min mogelijk afhankelijkheid van andere landen. Gaswinning in eigen land biedt voordelen boven import. Geïmporteerd aardgas in de vorm van LNG, heeft een hogere CO_2-voetafdruk. Daarnaast is een deel van de opbrengst van binnenlands gewonnen gas voor de Staat, waar er bij geïmporteerd gas geen inkomsten zijn. Tot slot maakt de bijdrage van binnenlandse productie Nederland minder afhankelijk van andere landen. Het kabinet wil het benodigde aardgas daarom waar mogelijk uit eigen bodem halen.

Met het in 2025 gesloten Sectorakkoord zet het kabinet in op opschaling van gaswinning uit gasvelden op de Noordzee. Voor gaswinning uit de kleine velden op land zijn er aanvullende afspraken gemaakt.[38] Deze aanvullende afspraken moeten bijdragen aan het vinden van een balans tussen enerzijds de zorgen van inwoners en regionale bestuurders, en anderzijds de belangrijke functie die gaswinning op land nog heeft. Naast het maken van aanvullende afspraken voor gaswinning op land zet het kabinet tevens in op de dialoog met de omgeving via het programma Duurzaam Gebruik Diepe Ondergrond. Hierin wordt ook stilgestaan bij de winning van gas (en olie) op land tijdens de transitieperiode.

[35] Dit geldt ook voor de EU als geheel. Zie ACER LNG Monitoring Report 2026. https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/ACER-LNG-Monitoring-Report-2026.pdf.
[36] Energienota 2024, met een uitgebreide analyse inzake de import-afhankelijkheid van Nederland.
[37] Kamerstukken II 2024/2025, 33 529, nr. 1293.
[38] Kamerstukken II 2025/2026, 33 529, nr. 1368.

Om de Nederlandse productie de komende jaren stabiel te houden, is het belangrijk dat nieuwe gasvelden worden ontwikkeld. De komende jaren zullen er veel velden uit productie raken. Ook met stimulerend beleid, zoals het sectorakkoord, loopt de Nederlandse productie af richting zeer beperkte volumes in 2050. Hiermee zal de huidige en de toekomstige Nederlandse gaswinning onder het niveau van de binnenlandse aardgasvraag blijven.

B.2. Import

De belangrijkste waarborgen voor het in stand houden van de gasstromen naar, in en via Nederland zijn vastgelegd in EU-wetgeving inzake de interne markt.[39] Nederland moet ervoor zorgen dat deze wetgeving op de juiste wijze wordt geïmplementeerd, uitgevoerd en nageleefd. Daarnaast heeft de overheid een rol in het faciliteren van de noodzakelijke infrastructuur (voldoende importcapaciteit en interconnectie) en toegang daartoe. Ten slotte is diversificatie van belang om eventuele storingen in de aanvoer zo veel mogelijk te kunnen opvangen en de afhankelijkheid van gas uit een specifieke bron zo veel mogelijk te voorkomen.

Import per pijpleiding

Een belangrijk deel van het in Nederland geïmporteerde aardgas komt via pijpleidingen uit het Verenigd Koninkrijk (via de Bacton Balgzand Leiding, of BBL), België en Noorwegen, op dit moment de grootste leverancier van gas aan Europa.[40]

Het kabinet heeft aandacht voor de instandhouding van voldoende verbindingen met gastransportnetten in buurlanden (interconnectiecapaciteit). In de Kamerbrief van 14 februari 2025 heeft het kabinet een zogenoemde ‘botsproef’ opgenomen – een analyse naar de eventuele gevolgen van het wegvallen van de aanvoer van Noors gas als gevolg van een storing in een van de verbindingen met Noorwegen.[41] Hierin is toegelicht dat Noors gas via een uitgebreid stelsel van verbindingen naar de EU en het Verenigd Koninkrijk wordt aangevoerd. Dit stelsel maakt het mogelijk dat de uitval van één van de leidingen kan worden opgevangen door andere leidingen. In deze Kamerbrief is ook toegelicht dat de meest directe aanvoerroute van Noors gas naar Nederland op dit moment loopt via het Duitse Emden, vanwaar het Noorse gas zowel op het Nederlandse als Duitse transmissiesysteem voor gas wordt ingevoed.

Het kabinet verwelkomt marktinitiatieven die het stelsel van verbindingen met Noorwegen nog robuuster maken. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het voorstel van het bedrijf Northern Offshore Gas Transport (NOGAT) om een verbinding te maken tussen gasproductie infrastructuur in de Noordzee en Europipe I, waardoor Noors gas via een directere route naar Nederland zou kunnen stromen. Op die manier ontstaat er een additionele transportroute voor het Noorse gas, waardoor disrupties nog

[39] Voor een uitgebreide toelichting op de werking van de interne gasmarkt, in het bijzonder in relatie tot in Nederland geproduceerd gas, zie de Kamerbrief van 20 november 2023, Kamerstukken II 2023/2024, 33 529, nr. 453.
[40] Jaarverslag Gasunie 2025, onder hoofdstuk 4 kerncijfers.
[41] Kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 532.

beter ondervangen kunnen worden. Dit is zowel voor Nederland als de bredere Noordwest-Europese gasmarkt van belang.

Op 30 juni 2026 heeft het lid Van den Berg c.s. per motie de regering verzocht te onderzoeken hoe het kabinet de initiatieven zoals deze kan ondersteunen en de Kamer daarover voor 1 oktober 2026 te informeren.[42] Ter uitvoering van deze motie: het kabinet ondersteunt dit soort initiatieven waardoor de leveringszekerheid van aardgas uit het buitenland en de afvoer van geproduceerd gas op de Noordzee gewaarborgd blijft of kan worden verbeterd. Afhankelijk van de specifieke casus kan dat ondersteuning zijn op het vlak van vergunningen (bijvoorbeeld door middel van vroegtijdige ondersteuning bij het indieningsproces voor vergunningsaanvragen) en in de dialoog met buitenlandse partijen (bijvoorbeeld door contacten te faciliteren tussen publieke en private partijen). Ook kan worden geholpen bij het in kaart brengen van (Europese) financieringsopties.

Om ervoor te zorgen dat dit specifieke project gerealiseerd kan worden, is er inmiddels contact gelegd met het Duitse ministerie van Economische Zaken en Energie. De verbinding tussen de bestaande leidingen loopt namelijk over Duits grondgebied. Daarnaast ondersteunt EZK NOGAT in de inventarisatie van mogelijke Europese financiering, zoals de Europese *EIB Infrastructure and Climate Funds* en *InvestEU*. Voorts is EBN als aandeelhouder in NOGAT betrokken bij de lopende verkenning voor deze verbinding, waarbij EBN o.a. ondersteunt bij het in kaart brengen van de technische aspecten. Voor Nederland is dit een belangrijk project. De beoogde verbinding heeft een gunstig effect op de Nederlandse gaswinningsprojecten op de Noordzee doordat er extra volumes over de NOGAT-leiding worden vervoerd, waardoor de kosten van het gebruik van de leiding over relatief meer volume wordt verdeeld, wat de kosten voor de gasproducenten drukt en daarmee de bestaande en nieuwe winning op de Noordzee aantrekkelijker maakt. Onlangs heeft NOGAT aangekondigd dat zij zijn gestart met de pre-FEED fase van het project en voornemens te zijn een investeringsbesluit te nemen medio 2027 en operationeel te zijn in 2029.[43]

LNG-import

In de kabinetsvisie op de afbouw van fossiele energie in het NPE heeft het kabinet toegelicht dat richting 2050 verkend wordt of de LNG-importcapaciteit, in lijn met de verwachte daling van de gasvraag, afgebouwd kan worden. In de tussentijd geldt echter dat de productie van gas in Nederland niet voldoende is om te voorzien in de vraag: voor de leveringszekerheid van gas blijft het kabinet daarom in de komende jaren inzetten op het waarborgen van voldoende betrouwbare importstromen, waaronder via voldoende LNG-importcapaciteit.

Voldoende LNG-importcapaciteit
Nadat in 2022 de gasstromen uit Rusland voor een zeer groot deel zijn weggevallen, ontstond de noodzaak om zo spoedig mogelijk extra alternatieve importroutes te creëren, specifiek in de vorm van extra LNG-importcapaciteit zodat er alternatieve

[42] Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 708.
[43] Zie persbericht: https://www.nogat.com/nl/nieuws/nogat-start-pre-feed-fase-van-project-nornet-voor-de-eerste-directe-gasverbinding-tussen-noorwegen-en-nederland/.

volumes konden worden geïmporteerd. In dat jaar is daarom de LNG-importcapaciteit in Nederland verdubbeld van 12 naar 24 bcm per jaar.[44] Concreet heeft de GATE terminal in Rotterdam in 2022 de importcapaciteit uitgebreid van 12 bcm met 4 bcm afschakelbare capaciteit naar 16 bcm per jaar en is de EemsEnergyTerminal (EET) in de Eemshaven gerealiseerd met een importcapaciteit van 8 bcm per jaar (met mogelijkheid voor verdere uitbreiding naar 10 bcm per jaar).

Uit analyses van GTS bleek dat het behouden van de gerealiseerde LNG-importcapaciteit en verdere uitbreiding van de LNG-importcapaciteit in Nederland noodzakelijk is om in alle scenario's voldoende gas in Nederland te kunnen importeren.[45] Het kabinet heeft daarom de afgelopen jaren de vaste lijn uitgedragen, en draagt die nog steeds uit, dat de LNG-importcapaciteit in Nederland op peil moet zijn en blijven zo lang die capaciteit nodig is. Concreet betekent dit dat het kabinet uitbreiding en/of verlenging van LNG-importcapaciteit faciliteert en ondersteunt indien dit noodzakelijk is.[46] Hierbij baseert het kabinet zich op de analyses van GTS en houdt het kabinet daarnaast rekening met het feit dat elk project tot aan definitieve realisatie met risico's gepaard gaat, zodat het belangrijk is dat verschillende projecten parallel verkend worden. Ook houdt het kabinet er oog voor dat uit oogpunt van weerbaarheid LNG op verschillende locaties in Nederland kan blijven aanlanden.

In de praktijk zijn in de afgelopen jaren door verschillende marktpartijen – in overleg met EZK – uitgebreid de mogelijkheden onderzocht voor additionele en nieuwe importcapaciteit in Nederland. Dit heeft geresulteerd in de volgende lopende trajecten in samenwerking met EZK:

- ➔ In de afgelopen jaren heeft GATE gewerkt aan verdere uitbreiding van de importcapaciteit met nog eens 4 bcm per jaar vanaf het najaar van 2026 door de aanleg van een vierde opslagtank. Deze werkzaamheden lopen op schema. Dit betekent dat de totale LNG-importcapaciteit in Nederland vanaf eind 2026 ca. 28 bcm per jaar zal bedragen, verspreid over Rotterdam en de Eemshaven.
- ➔ EET is in 2022 aangelegd als tijdelijke terminal voor vijf jaar. Indien deze terminal niet verlengd zou worden na 2027, neemt de LNG-importcapaciteit in Nederland vanaf dat moment weer met 8 bcm per jaar af en is er in Nederland bovendien nog maar één LNG-importlocatie, in Rotterdam. Uit de jaarlijkse analyses van GTS volgt dat tijdelijke verlenging van EET een belangrijke randvoorwaarde is voor het behouden van voldoende importcapaciteit en daarmee de mogelijkheid voor het importeren van voldoende volume in Nederland in de komende jaren.[47] Daarom werkt EET aan verlenging van de terminal voor de periode 2028-2036.[48]
- ➔ Ten slotte werken de bedrijven VTTI B.V. en Höegh Evi aan een mogelijke LNG-terminal in Zeeland, de Zeeland Energy Terminal. Deze terminal is gepland voor opening in de tweede helft van 2029. Het kabinet heeft de Kamer op 28 mei 2026 over de voortgang van dit initiatief geïnformeerd.[49]

[44] Kamerstukken II 2022/2023, 29 023, nr. 384.
[45] Kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 519. Zie ook: www.gasunietransportservices.nl/gasmarkt/leveringszekerheid-gas/visie-2024.
[46] Kamerstukken II 2024/2025, 33 529, nr. 1238 en Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 665.
[47] Kamerstukken II 2025/2026, 29023, nr. 596.
[48] www.eemsenergyterminal.com.
[49] Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 664.

Met de hiervoor genoemde trajecten wordt voldaan aan de motie van het lid Van den Berg van 10 februari 2026, die de regering verzoekt te onderzoeken waar in Nederland de importcapaciteit vergroot kan worden en wat hier de voordelen van zouden kunnen zijn.[50]

Terwijl het kabinet zich inzet voor voldoende LNG-importcapaciteit, geldt tegelijkertijd dat het kabinet fossiele lock-in wil voorkomen en oog heeft voor hergebruik van LNG-infrastructuur voor duurzame toepassingen zodra dat mogelijk is. Het kabinet wijst in dit verband op het onderzoek dat is uitgevoerd door TNO in 2025 naar de mogelijkheden voor hergebruik van LNG-infrastructuur in Nederland.[51] Uit dit onderzoek blijkt dat het mogelijk is om voorwaarden te stellen aan 'waterstofgereedheid' van LNG-terminals om de bouw van terminals voor duurzame dragers op dezelfde locatie in de toekomst te vergemakkelijken, zoals voorwaarden ten aanzien van de draagkracht van de gebruikte constructie. Alleen voor een aantal specifieke energiedragers die directe alternatieven vormen voor LNG, zoals bio-LNG en synthetisch methaan, is direct hergebruik van de terminal zonder veel aanpassingen mogelijk.

Diversiteit
De beschikbaarheid van voldoende LNG-importcapaciteit, en de regels in de Energiewet die derdentoegang tot deze importcapaciteit regelen, maken mogelijk dat veel verschillende partijen (importeurs) deze capaciteit kunnen contracteren en gebruiken van voor de import van gas. Op grond van de regels voor LNG-terminals geldt dat als de capaciteitshouders hun capaciteit niet benutten, ze die weer vrij moeten geven zodat een andere marktpartij de capaciteit kan benutten (*use-it-or-lose-it*).

Dit systeem maakt diversiteit van importstromen mogelijk. Immers, elk van de partijen die importcapaciteit heeft geboekt, heeft een eigen portfolio aan importcontracten en kan over de hele wereld LNG inkopen. Er is niet één dominante partij die in Nederland LNG importeert. Weliswaar geldt dat veel van het LNG dat op de wereldmarkt wordt geproduceerd afkomstig is uit de VS, waardoor naar verhouding ook een groot deel van het in Nederland geïmporteerde LNG afkomstig is uit de VS. Dit neemt echter niet weg dat de groep in Nederland importerende partijen ook elders ter wereld LNG kan inkopen.

Ter illustratie: De bestaande capaciteit van GATE is op dit moment volledig geboekt door vier verschillende partijen.[52] Ook in de komende 10 tot 15 jaar is er grote interesse in de capaciteit in GATE en is er capaciteit door een groep capaciteitshouders geboekt.[53] Ook de capaciteit van de vierde tank is volledig uitverkocht aan twee verschillende partijen. De capaciteit in EET is geboekt door drie verschillende bedrijven.[54] Voor de verlenging van EET is ook al een substantieel deel van de capaciteit geboekt.[55] VTTI B.V. en Höegh Evi hebben begin 2026 een *open season* uitgeschreven voor de Zeeland Energy Terminal,

[50] Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 632.
[51] Kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 563.
[52] www.gateterminal.com/commercial.
[53] Kamerstukken II 2023/2024, 29 023, nr. 449.
[54] www.eemsenergyterminal.com/nl/laatste-nieuws/laatste-bcm-door-engie-gecontracteerd-eemsenergyterminal-in-eemshaven-volledig-uitverkocht.
[55] www.eemsenergyterminal.com/nl/laatste-nieuws/capaciteit-geboekt-voor-verlenging-eemsenergyterminal.

waarvoor veel interesse van marktpartijen is getoond.[56] Per saldo levert dit het beeld op van een grote en diverse groep importeurs op die de komende jaren LNG importeren in Nederland.

Langetermijncontracten

De motie van de leden Van den Berg en Grinwis van 30 juni 2026[57] verzoekt de regering in het strategisch gasbeleid expliciet mee te nemen hoe fysieke langetermijnimportcontracten kunnen bijdragen aan de Nederlandse gasleveringszekerheid. Dit verzoek veronderstelt dat fysieke langetermijnimportcontracten de beschikbaarheid van aardgas kunnen versterken en dat EBN als beleidsdeelneming, indien de markt deze rol niet op zich neemt, een publieke rol zou kunnen vervullen.

Het kabinet is, net als in voorgaande jaren, nog steeds van mening dat het verplichten van of sturen op langetermijncontracten, al dan niet via EBN, geen doelmatig instrument is dat bijdraagt aan de leveringszekerheid en betaalbaarheid in Nederland.

De afgelopen jaren is, naar aanleiding van verschillende moties en toezeggingen aan de Kamer, het onderwerp langetermijncontracten in verschillende marktsegmenten geanalyseerd. In de Kamerbrief van 23 november 2023 is het toenmalige kabinet ingegaan op de vraag of de Nederlandse consument er baat bij zou hebben als in Nederland gewonnen gas – al dan niet via langetermijncontracten – rechtstreeks zou worden verkocht aan partijen die gas leveren aan Nederlandse huishoudens.[58] Vervolgens is er in 2024 door Strategy& onderzocht in hoeverre de markt wordt bediend door langetermijncontracten, of het wenselijk is dat het aandeel langetermijncontracten wordt vergroot in het belang van de leveringszekerheid en wat de rol van de overheid hierin moet zijn. De uitkomsten en appreciatie van dit onderzoek zijn op 8 mei 2024 aan de Kamer gezonden.[59] De belangrijkste bevindingen uit deze analyses gelden nog steeds en worden hierbij samengevat om invulling te geven aan de motie van de leden Van den Berg en Grinwis van 30 juni 2026.

In de markt is reeds sprake van een significant, mogelijk zelfs toenemend, aantal langetermijncontracten.[60] Het staat marktpartijen (producenten, importeurs en/of leveranciers aan afnemers in Nederland en elders in de EU) vrij te kiezen welk type contracten zij sluiten en voor welke duur: bilateraal (bijvoorbeeld een langetermijncontract) of op de beurs (via de TTF).[61] Hierbij wegen marktpartijen bijvoorbeeld mee dat zij hun leveringsverplichtingen aan afnemers moeten kunnen nakomen en/of hun investeringen (bijvoorbeeld in productie- of importcapaciteit)

[56] https://zeelandenergyterminal.com/open-season/.
[57] Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 706.
[58] Kamerstukken II 2023/2024, 33 529, nr. 453.
[59] Kamerstukken II 2023/2024, 29 023, nr. 512.
[60] Strategy& constateerde in 2024: er is sprake van een toenemend aandeel LT-contracten. Ook ACER constateert dat een significant deel van de import van LNG naar de EU is gebaseerd op langetermijncontracten. Zie www.acer.europa.eu/monitoring/MMR/LNG_market_developments_2026. CE Delft in zijn advies uit van een beperkt aandeel, maar baseert zich daarbij op een oudere bron uit 2018. De hiervoor geciteerde bronnen geven een actueler beeld.
[61] Hierbij geldt dat er verschillen zijn tussen bilateraal gesloten contracten (wederpartij bekend, duur aan partijen om te bepalen, levering gedurende de hele looptijd, mogelijk periodiek heronderhandelbaar) en contracten gesloten via de TTF (mogelijk tot maximaal vier jaar vooruit, eenmalige levering, wederpartij onbekend, levering gegarandeerd door de beurs).

moeten kunnen terugverdienen. Binnen de werking van de Europese interne markt geldt dat gas dat op deze manier wordt geïmporteerd op de gasmarkt kan worden doorverkocht ook aan partijen die leveren aan Nederlandse afnemers.

Daarbij is relevant op te merken dat langetermijncontracten als zodanig niet zorgen voor extra aanbod en ook niet in alle omstandigheden een garantie geven op daadwerkelijke fysieke levering. Zo zijn de langetermijncontracten die Duitse energiebedrijven in het verleden met Russische partijen hebben gesloten door de oorlog in Oekraïne geheel weggevallen en moesten de Duitse energiebedrijven in 2022 het gas opnieuw inkopen op de interne markt. Ook meer recent konden op de mondiale markt leveringen onder langetermijncontracten met producenten in Qatar niet doorgaan, met een beroep op overmacht, als gevolg van het conflict in het Midden-Oosten.

Langetermijncontracten bieden ook geen garantie op lage prijzen. Ten eerste wordt in dergelijke contracten veelal gewerkt met een prijsformule waardoor de prijs meebeweegt met de actuele gasprijzen (en in de EU gaat het dan veelal om een combinatie van aan de TTF gekoppelde prijzen).[62] Ten tweede is niet gezegd dat gas uit een specifieke bron in prijs voordeliger is. Partijen die gas leveren aan Nederlandse afnemers kopen in voor hun hele portfolio en maken daarbij de inschatting waar zij dat op enig moment het gunstigst kunnen doen. Het is niet automatisch zo dat rechtstreekse inkoop voordeliger is en bijdraagt aan een lagere prijs voor de consument. Het is bijvoorbeeld ook goed denkbaar dat een leverancier aan Nederlandse afnemers op enig moment juist voordeliger af is met inkoop bij een andere producent of importeur of op een gasbeurs. Partijen die gas leveren aan Nederlandse afnemers kopen in voor hun hele klantenportfolio, dat ook afnemers in andere landen kan bevatten, en maken daarbij de inschatting waar zij dat op enig moment het gunstigst kunnen doen.

De motie verzoekt ook om in te gaan op de vraag of EBN een publieke rol zou kunnen vervullen indien de markt niet de fysieke beschikbaarheid van gas zou versterken middels langetermijncontracten. In dit verband geldt het volgende.

EBN mag op grond van de Mijnbouwwet alleen de in die wet opgenomen taken uitvoeren.[63] Voor andere activiteiten is instemming door de Minister van Klimaat en Groene Groei vereist. Indien ingestemd zou worden met deze activiteit gelden de volgende eisen en beperkingen. EBN opereert, bij het inkopen op de groothandelsmarkt, als marktpartij voor wie dezelfde wettelijke interne marktregels gelden als voor andere marktpartijen. Er moet dus sprake zijn van marktconforme (prijs)afspraken conform de mededingingsregels. EBN heeft zelf geen afnemers of klanten: EBN is immers geen leverancier. Dit betekent dat het gas dat zij op basis van een langetermijnimportcontract zou inkopen, bilateraal of op de TTF weer wordt verkocht aan partijen (leveranciers) op de Europese interne markt. Hierbij geldt dat het EBN niet is toegestaan om contracten te sluiten waarin is vastgelegd dat gas alleen geleverd mag worden aan Nederlandse afnemers (met uitsluiting van afnemers in andere lidstaten). Dat zou in strijd zijn met het

[62] CE Delft constateert in zijn advies ook dat een aan de TTF-prijzen gekoppeld langetermijncontract geen voordeel oplevert voor de betaalbaarheid van gas in Europa. Dat zou volgens CE Delft mogelijk anders liggen indien de prijs in het contract zou zijn aan de Amerikaanse Henry Hub, maar het is aan marktpartijen om een dergelijke constructie te beoordelen en op de markt te contracteren.
[63] Artikel 82, vierde lid van de Mijnbouwwet.

VWEU[64], de Gasrichtlijn, de Gasverordening en de Verordening gasleveringszekerheid.[65] Er mogen geen belemmeringen worden opgeworpen ten aanzien van het vrije verkeer van gas en de mogelijkheid om dit door te verkopen binnen de EU, bijvoorbeeld aan afnemers in buurlanden. Dit betekent dat het gas dat EBN op basis van een langetermijncontract zou inkopen, op de interne markt beschikbaar komt voor alle Europese partijen die dat willen kopen: dit construct zou, binnen de werking van de interne markt, dus de hele EU en niet alleen Nederland dienen.[66]

EBN kan het gas waarover zij beschikt, op basis van inkoop of op basis van de gaswinning in Nederland waarin EBN participeert, ook opslaan in het kader van de opslagactiviteiten waarvoor het instemming heeft gekregen. In dit verband geldt dat EBN zelf het in- en verkoopportfolio voor de opslagactiviteiten bepaalt en daarbij de meest gunstige strategie kiest. Voor de vraag of een langetermijnimportcontract binnen deze strategie past, is relevant dat het kabinet werkt aan een transitie wat betreft de sturing op vuldoelen en de inzet van EBN als vulagent (toegelicht in onderdeel C hierna). Gelet hierop ligt een langetermijnimportcontract ten behoeve van de opslagactiviteiten niet voor de hand.

Ten slotte geldt dat indien EBN een langetermijn importcontract zou sluiten, het meest waarschijnlijk zou moeten gaan om een LNG-importcontract en niet om een contract met bijvoorbeeld een Noorse producent, omdat Noorwegen aan maximale productie zit. Een LNG-importcontract vergt afspraken met grote (fossiele) portfoliospelers die beschikken over LNG-importcapaciteit. Een dergelijke langetermijnconstructie via EBN past niet bij de inzet van het kabinet, zoals toegelicht in het NPE, waarbij primair wordt ingezet aardgas met een zo laag mogelijke klimaatimpact en de afbouw van fossiele brandstoffen op de langere termijn.

C. Achtergrond bij huidige beleid t.a.v. gasopslagen

In dit onderdeel wordt toegelicht hoe een aantal aspecten van het huidige beleid ten aanzien van gasopslagen tot stand is gekomen. Dit betreft de rol van gasopslagen, de totstandkoming van de vuldoelen, de totstandkoming van de vulactiviteiten van EBN, de ervaringen uit de recente gascrises en de totstandkoming van de tijdelijke strategische opslag van 5 TWh. Deze context is relevant bij het bepalen van toekomstige inzet.

C.1. Rol gasopslagen

Gasopslagen vervullen meerdere functies. Zo kan door middel van gasopslag bijvoorbeeld in de zomer gas worden opgeslagen om te voorzien in de hogere gasvraag in de winter (seizoensopslag). Ook kan er snel extra gas in het net gebracht worden als er sprake is van piekvraag, bijvoorbeeld als het koud is (pieklevering). Daarnaast is gasopslag nodig voor de dagelijkse balancering van het netwerk (‘fast cycle opslagen’). Tot slot kan gasopslag dienen als buffer om te gebruiken bij verstoringen (strategische

[64] In het bijzonder beginselen van de interne markt en energiesolidariteit en mededingingsregels (neergelegd in artikel 101 en 102 VWEU) die in de weg staan aan territoriale beperkingen afspraken die de handel tussen lidstaten beperken.
[65] In het bijzonder artikel 11 Verordening gasleveringszekerheid.
[66] Ook CE Delft komt in zijn advies tot de conclusie dat gelet op de wijze waarop de EU georganiseerd en gereguleerd is, het al dan niet sluiten van langetermijncontracten niet een taak is voor de overheid maar voor marktpartijen zelf.

opslag). In de Visie gasopslagen (2023) is uitgebreid stilgestaan bij de functies van gasopslag en de opslagen die aan het Nederlandse net verbonden zijn.[67]

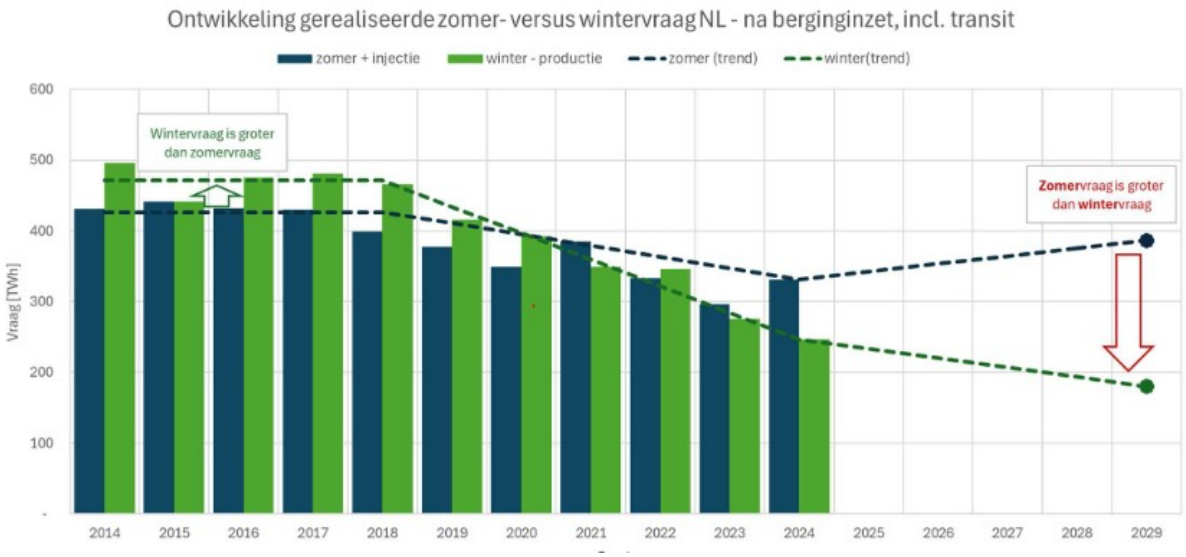
De rol van de gasopslagen is in de afgelopen jaren veranderd. Historisch gezien maakten gasopslagen Alkmaar, Grijpskerk en Norg deel uit van het Groningensysteem. Zij werden ingezet ter ondersteuning van het commerciële handelen van GasTerra, door in de winter bij hogere prijzen meer te kunnen verkopen dan in de zomer. Inmiddels vervullen deze opslagen al geruime tijd louter een functie als seizoensopslag.

Met name de toegenomen importcapaciteit van LNG in Europa zorgt voor meer mogelijkheden om in de winter meer LNG te leveren. Daarnaast is de vraag naar gas juist verhoogd in de zomer, o.a. door de wens om seizoensopslagen in de zomer te vullen. Ook was de vraag naar gas in de winter in de afgelopen jaren lager, mogelijk door zachte winters, gebruik van andere (duurzame) energiebronnen en energiebesparing. Figuur 1 laat zien dat de vraag naar gas inmiddels hoger is in de zomer dan in de winter. Door het hogere aanbod van gas in de winter, en de hogere vraag naar gas in de zomer zijn de gasprijzen in de winter niet altijd meer hoger dan in de zomer. Het verdienmodel van het opslaan van gas in seizoensopslagen wordt hierdoor onderuitgehaald.

Ten aanzien van leveringszekerheid zorgt marktwerking in combinatie met contractuele leveringsverplichtingen ervoor dat leveranciers voldoende gas opslaan om onder normale omstandigheden aan de wintervraag te kunnen voldoen. Een leverancier kan kiezen om gas op te slaan in een gasopslag om de verwachte (winter)vraag van haar afnemers te dekken, maar kan er ook voor kiezen om dit af te dekken met andere bronnen, zoals productie, import (van LNG) of gas kopen op de (spot)markt. Door de toenemende beschikbaarheid van LNG in de winter heeft een leverancier meerdere opties om in de wintervraag van zijn afnemers te voorzien.

[67] Kamerstukken II 2023/2024, 29 023, nr. 442.

Figuur 1: *Wintervraag ten opzichte van zomervraag naar gas (na inzet bergingen), gerealiseerd en projectie. Bron: JMP Energy Insights – Gasbergingen in Nederland*



Het lid Bontenbal (CDA) vroeg of het verstandig is om commerciële bergingen in publiek bezit te brengen, wegens zorgen om leveringszekerheid. Het kabinet heeft toegezegd deze vraag in deze brief te beantwoorden. Het kabinet heeft in eerdere brieven[68] verkend wat de meerwaarde voor gasleveringszekerheid is van het in publieke handen brengen van het eigendom of het beheer van gasopslagen. Op dit moment heeft EBN in de gasopslagen Alkmaar en Bergermeer een belang van 40%. Daarnaast deelt EBN op grond van de afspraken in het gasgebouw mee in de kosten en baten van de gasopslagen Norg en Grijpskerk. Het kabinet was in eerdere beantwoording en is nog steeds van mening dat een groter aandeel in het eigendom van een gasopslag onvoldoende bijdraagt aan het realiseren van een voldoende vulling van de opslag. Eigendom van een gasberging draagt namelijk op zichzelf niet bij aan de vulling ervan. Vulling is doelmatiger te sturen via andere maatregelen, zoals toegang tot de gasopslagen voor derden, en eigendom vormt daarvoor geen randvoorwaarde. In 2022 is (omdat de belangen van TAQA in Bergermeer destijds te koop stonden) ook gekeken naar vergroting van het aandeel van EBN in het eigendom van de gasopslag Bergermeer. Dit is, mede in het licht van de crisis destijds, zeer zorgvuldig beoordeeld. De kamer is hierover meermaals geïnformeerd.[69] Omdat dit, na nadere analyse, onvoldoende toegevoegde waarde had voor vulling van de opslag in de winter van ’22/23 is hiervan afgezien.

C.2. Totstandkoming vuldoelen

Sinds de gascrisis van 2022 heeft het kabinet jaarlijks een vuldoel (tot 2025 werd dit vulambitie genoemd) vastgesteld voor de start van de winter. Dit nationale vuldoel

[68] Kamerstukken II 2021/2022, 29 023, nr. 302 en kamerstukken II 2023/2024, 29 023, nr. 442.
[69] Aanhangsel van de handelingen, 2021/2022, 14965 (Antwoord op vragen van de leden Erkens en Bontenbal over het artikel ‘EBN deed bod om gasopslag Bergermeer te nationaliseren’) en Kamerstukken II 2021/2022, 33 529, nr. 1060.

kwam voort n.a.v. de introductie van Europese vuldoelen. Met de Europese vuldoelen wordt beoogd gaslevering tijdens de winter veilig te stellen, maar ook om voorbereid te zijn op uitval van een leveringsbron zoals bijvoorbeeld de verstoring van de gaslevering vanuit Rusland. In de nationale doorvertaling van de Europese vuldoelen, met de nationale vulambities en -doelen die het kabinet sinds 2022 heeft geformuleerd, is eveneens beoogd voorbereid te zijn op een zeer koude winter en op een eventuele uitval van een leveringsbron onder verschillende omstandigheden.[70] Voor het nationale vuldoel baseert het kabinet zich op het jaarlijkse overzicht leveringszekerheid van GTS.[71] GTS volgt de voorschriften uit de Energiewet en de Energieregeling waarin onder meer is voorgeschreven dat GTS toetst aan de Europese infrastructuurnorm[72], de Europese gasleveringsnorm[73] en het volume dat nodig is om Nederlandse afnemers en de gasvraag vanuit Nederland naar het buitenland te voorzien van voldoende aanbod van gas in het koudste jaar op basis van de temperatuurprofielen van de afgelopen twintig jaar (voor gasjaar 2026/2027 wordt nog gekeken naar het koudste jaar op basis van de temperatuurprofielen van de afgelopen dertig jaar). Daarnaast wordt door GTS aangenomen dat de LNG-terminals in Europa geen extra gas leveren in de winter (wat zij doorgaans wel kunnen) en dat de vraag uit buurlanden constant blijft. Marktdynamiek wordt niet meegenomen, zodat niet wordt gekeken naar een afname van de vraag in situaties met hoge prijzen (prijselasticiteit). Het vuldoel ligt daardoor hoger dan wat leveranciers zelf nodig denken te hebben aan opgeslagen gas om aan de vraag van hun klanten te kunnen voldoen en hoger dan wat daadwerkelijk gebruikt wordt. Bijvoorbeeld, het doel voor 1 november 2026 is op 115 TWh vastgesteld ten opzichte van het gemiddelde gebruik van 71 TWh in voorgaande jaren.

De Europese vuldoelen zijn tijdelijk en gelden momenteel tot en met 31 december 2027. Bij de aankomende herziening van de Verordening gasleveringszekerheid, kan de Europese Commissie het voorstel doen om deze wel of niet te verlengen. Het vorige kabinet heeft bij de Europese Commissie, samen met Duitsland en Oostenrijk, de geïdentificeerde knelpunten bij de huidige Europese vuldoelen aangegeven[74] waaronder dat de Europese vuldoelen kunnen leiden tot marktverstoring en dat de kosten voor het vullen van de gasopslagen niet eerlijk tussen lidstaten verdeeld worden. Ook uit het

[70] Zoals uitval van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur gedurende één dag van uitzonderlijk hoge gasvraag die met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar voorkomt, maar ook uitval van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden tijdens een periode van 30 dagen.
[71] Uit visie gasopslagen (2023): “Deze taak aan GTS stelt het kabinet in staat om ook tot 2025 het gewenste vulniveau te bepalen en daarbij rekening te houden met de dalende gasvraag, maar ook welke functionaliteiten het meest belangrijk zijn om te voorzien in de gasleveringszekerheid. Dit dient om te voorkomen dat het kabinet aanvullende maatregelen neemt die – gezien de dalende gasvraag – onnodig zijn of – gezien de veranderende rol van gas – niet effectief zijn. Op basis van dit advies kan het kabinet jaarlijks besluiten of en zo ja welke ondersteunende maatregelen noodzakelijk zijn om deze vulgraad te realiseren.”.
[72] Of met de technische capaciteit van de resterende infrastructuur, na verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur, voldaan kan worden aan de totale gasvraag gedurende een dag van uitzonderlijk hoge gasvraag die met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar voorkomt.
[73] De aangewezen aardgasbedrijven zijn ertoe verplicht de nodige maatregelen te nemen om de gaslevering aan de beschermde afnemers van de lidstaat te waarborgen in elk van de volgende gevallen:
a) extreme temperaturen gedurende een zeven dagen durende piekperiode die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
b) een periode van 30 dagen met een uitzonderlijk hoge gasvraag die voorkomt met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar;
c) een periode van 30 dagen in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden.
[74] Bijlage bij Kamerstukken II 2025/2026, 21 501-33, nr. 1168.

rapport van de Gas Market Task Force van de Europese Commissie[75] en het CE Delft rapport[76] volgen indicaties dat de zomer/winter-spread negatief werd beïnvloed bij nieuws over het verlengen van de Europese vuldoelen. Het kabinet blijft dus zeer kritisch ten aanzien van het eventueel verlengen van de Europese vuldoelen en zal pleiten om aanpassing van de Europese vuldoelen.

C.3. EU infrastructuurnorm en gasleveringsnorm

Lidstaten zijn verplicht om voorzieningen te treffen om in verschillende door de verordening geïdentificeerde gevallen de leveringszekerheid, al dan niet voor een beperkte groep afnemers, binnen de lidstaat te waarborgen. Deze verplichtingen zijn erop gericht om de weerbaarheid van het gassysteem van de lidstaat te vergroten om zo te voorkomen dat een lidstaat bij deze extreme omstandigheden in een crisissituatie terecht komt.

Infrastructuurnorm
Lidstaten worden in dit kader verplicht om de noodzakelijke maatregelen te nemen opdat, in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur, de technische capaciteit van de resterende infrastructuur in staat is om te voldoen aan de totale gasvraag van het berekende gebied gedurende een dag van uitzonderlijk hoge gasvraag die met een statistische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar voorkomt. Nederland voldoet aan de infrastructuurnorm.[77]

Gasleveringsnorm
De gasleveringsnorm bevat de bepaling dat lidstaten aardgasbedrijven kunnen aanwijzen die verplicht maatregelen moeten nemen om gas aan beschermde afnemers te kunnen leveren bij een vraag hoger dan de verwachte (winter)vraag (bijvoorbeeld bij extreme kou) of uitval van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur. Omdat de situaties in de gasleveringsnorm zich sporadisch voordoen is het ten algemene goedkoper voor leveranciers deze gasvraag niet af te dekken middels fysieke middelen (zoals gasopslag), maar op andere manieren, bijvoorbeeld door het achter de hand hebben van een financiële buffer om dit extra gas in te kopen op de handelsplaats wanneer het nodig is. Volgens de Europese Commissie zit er een bepaalde mate van overlap tussen de invulling van de gasleveringsnorm en Europese vuldoelen, omdat de gasleveringsnorm ook met gasopslag kan worden ingevuld.[78] Het valt daarom te overwegen om, indien de Europese vuldoelen in hun huidige vorm worden afgeschaft, gasopslag explicieter te verankeren binnen de gasleveringsnorm, door leveranciers van beschermde afnemers te verplichten (een deel van het) gas dat nodig is om invulling te geven aan gasleveringsnorm aan te houden in gasopslag, om de weerbaarheid van beschermde afnemers te versterken. Deze aanpak wordt in lidstaten zoals Oostenrijk gehanteerd. Zo verplicht Oostenrijk dat leveranciers van beschermde afnemers kunnen bewijzen dat ze het gas dat nodig is om beschermde afnemers te beleveren tijdens een

[75] Europese Commissie, stafdocument 'Ensuring well-functioning gas markets' SWD(2026) 147, p. 45.
[76] Cor Leguijt, Reinier van der Veen en Jilles van den Beukel 'Strategische kussengasreserves: een analyse van de maatregelen om de leveringszekerheid en betaalbaarheid van gas te verbeteren' (CE Delft), p. 40.
[77] GTS, overzicht leveringszekerheid voor gasjaar 2026/2027, bijlage bij Kamerstukken II 2025/2026, 29 023, nr. 596
[78] Europese Commissie, stafdocument, 'EU Energy security – evaluating the EU's security of electricity and gas supply framework', SWD/2025/0435, p. 63.

periode van 30 dagen in het geval van verstoring van de grootste afzonderlijke gasinfrastructuur onder gemiddelde winterse omstandigheden (onderdeel c van de gasleveringsnorm) hebben opgeslagen (eventueel via de upstream leverancier).[79]

C.4. Herkomst rol EBN in vullen seizoensopslagen

Hoewel het vullen van seizoensopslagen een marktverantwoordelijkheid is, was de overheid de afgelopen jaren genoodzaakt om een steeds grotere rol te nemen bij het vullen (via EBN) van de opslagen. Dit kwam voort uit de wens om vuldoelen te behalen en doordat er beperkt toegang was voor marktpartijen in een aantal grote gasopslagen. Sinds de gascrisis in 2022 hebben ook andere Europese landen maatregelen genomen om de gasopslagen te vullen.

Tabel 1: omvang opslagactiviteiten EBN sinds 2022

Opslagjaar	Maximale omvang opslagactiviteiten EBN
2022/2023	20 TWh
2023/2024	15-20 TWh
2024/2025	20 TWh
2025/2026	28 TWh
2026/2027	80 TWh (+ 5 TWh tijdelijke noodvoorraad)

C.5. Reflectie op afgelopen crises

In de afgelopen twintig jaar hebben zich meerdere grote verstoringen op de gasmarkt voorgedaan waar lessen uit te leren zijn. Een belangrijke constatering is dat gasstromen zeer flexibel zijn gebleken en bij het wegvallen van een bron snel levering uit andere bronnen tot stand kwam.

Voorafgaand aan de inval van Rusland in Oekraïne was er in het najaar van 2021 sprake van sterk gestegen prijzen en minder goed gevulde opslagen in zowel de EU als in Nederland. Het was financieel onaantrekkelijk om de opslagen te vullen omdat de zomerprijs 2021 hoger was dan de winterprijs 2021-22. Wat toen ook een rol speelde was dat Gazprom in 2021 zijn in West-Europa gelegen opslagen veel minder goed vulde dan in voorgaande jaren. In Nederland was dit vooral te merken bij de gasopslag Bergermeer die op 1 november 2021 voor slechts 30% was gevuld waar dit in eerdere jaren stelselmatig 90% of meer was. Daardoor lag de totale vulgraad van de Nederlandse opslagen per 1 november 2021 op 62%, wat lager was dan in eerdere jaren. In de winter 2021-22 heeft dit echter niet tot problemen geleid, aan het eind van de winter was de totale vulgraad nog 21%.

[79] Gas Preventive Action Plan of the Republic of Austria (2023): Preventive action plans and emergency plans.

Dit alles nam niet weg dat er in 2022 de nodige onrust was op de Europese gasmarkt. De prijzen bleven hoog en stegen zelfs naar recordhoogte (meer dan € 300/MWh eind augustus 2022) mede als gevolg van diverse nationale overheidsmaatregelen om de opslagen te vullen. Dit vanwege de heersende onzekerheden als gevolg van zeer onstabiele en sterk teruglopende leveringen vanuit Rusland, zonder dat er een direct alternatief voorhanden was. In 2020 kwam nog zo'n 40% van het Europese gasverbruik uit Rusland, wat voornamelijk via pijpleidingen werd geleverd.[80] Gevolg was dat Nederland, net als een aantal andere lidstaten, medio 2022 overging tot het eerste niveau van gascrisis (het niveau van vroegtijdige waarschuwing). Parallel daaraan werden op het niveau van de Unie in een hoog tempo tijdelijk verordeningen aangenomen die onder meer waren gericht op gasopslag, gasbesparing, gezamenlijke inkoop van gas en het bieden van solidariteit. Met name de hoge gasprijzen leidden ertoe dat het Nederlandse gasverbruik in de periode 2022-2023 met bijna 30% daalde van ca. 390 TWh naar minder dan 300 TWh, waarbij de grootste reductie vooral werd gerealiseerd in de industrie, gevolgd door huishoudens. Bovendien werd de LNG-importcapaciteit in hoog tempo uitgebreid door inhuur van drijvende LNG-terminals gebouwd en werden de slots op deze terminals snel gevuld door de hoge marktvraag. Hierdoor is het overgrote deel van het Russisch gas inmiddels vervangen door gas uit andere bronnen. Ondanks de grote verstoringen is destijds in het overgrote deel van de EU (afgezien van Duitsland in 2022 en Finland in 2023) niet verder opgeschaald dan het eerste crisisniveau en hebben lidstaten die over een strategische gasopslag beschikten deze niet ingezet.

In 2026 ontstond een nieuwe verstoring door de oorlog in het Midden-Oosten. Deze situatie verschilt met 2022. Het weggevallen volume als aandeel van de Europese gasvraag is kleiner en de leveringen uit de Golfregio verliepen grotendeels via LNG waardoor er meer flexibiliteit is in het realiseren van alternatieve aanvoer. Wel is er nu sprake van een relatief hoge gasprijs (eind augustus ca. € 65-70/Mwh), maar lang niet zo hoog als het niveau dat eind augustus 2022 werd bereikt. Ook in 2026 bleken gasstromen zich snel aan te passen, waardoor leveringen aan Europa door bleven gaan. Hierdoor zijn er geen zorgen rondom de fysieke beschikbaarheid van gas.

Vanuit de verordening gasleveringszekerheid moeten de nationale risico-evaluatie (in tandem met de gemeenschappelijke risico-evaluaties van de risicogroepen), het preventief actieplan en het noodplan[81] elke vier jaar worden herzien. Hiermee worden risico's in kaart gebracht, preventieve maatregelen beschreven ter voorkoming van deze risico's en maatregelen om de effecten van een verstoring van de gaslevering weg te nemen of te beperken. Het kabinet is begonnen met de herziening van de nationale risico-evaluatie en zal daarna ook het preventief actieplan en het noodplan herzien.

C.6. Totstandkoming strategische opslag van 5 TWh

Terminologie strategische opslag vs. noodvoorraad

[80] Het aandeel Russisch pijpleidinggas in de EU-invoer daalde van ongeveer 40% in 2021 tot ongeveer 6% in 2025, bron: Europese Raad, https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/where-does-the-eu-s-gas-come-from/.
[81] In Nederland heeft het noodplan de titel: Bescherm- en Herstelplan Gas.

In de kamerbrief van april 2025[82] is uiteengezet dat voor wat betreft de strategische opslag in de PGI Alkmaar voor de term 'noodvoorraad' is gekozen om te benadrukken dat deze voorraad alleen mag worden ingezet in situaties met fysieke tekorten en wanneer er in lijn met Verordening (EU) 2017/1938[83] een noodsituatie is uitgeroepen. Een dergelijke voorraad mag niet gebruikt worden om bijvoorbeeld de gasprijs te dempen. In deze EU-verordening wordt dit 'strategische opslag' genoemd.[84] Omdat er ook externe adviezen zijn om, naar analogie met de strategische voorraden voor olie, deze voorraden ruimer in te kunnen zetten heeft mijn voorganger gekozen om de functie van de term 'strategische opslag' te expliciteren met de term 'noodvoorraad'. Hiermee wordt dus hetzelfde bedoeld als met het begrip strategische opslag zoals gedefinieerd in de EU-verordening. In deze brief wordt aangesloten bij de Europese definitie 'strategische opslag'. De omvang van 5 TWh geeft twee weken tijd voor het zorgvuldig voorbereiden van het afschakelen van niet-beschermde afnemers, waardoor technische schade aan installaties voorkomen wordt. Deze voorraad beoogt dus geen prijs- of langdurig volume effect.

Permanent maken van de tijdelijke voorraad in PGI Alkmaar
Eind 2025 is aan EBN voor het opslagjaar 2026/27 instemming en subsidie verleend om te starten met het aanleggen van een tijdelijke noodvoorraad van ca. 5 TWh in PGI Alkmaar.[85] Dit was nog voor het uitbreken van een conflict in het Midden-Oosten. Bij de voorjaarsnota 2026[86] is budget vrijgemaakt om de tijdelijke noodvoorraad in 2027 tegen een gasprijs van ca. € 31 per MWh permanent te maken. Onder "permanent" moet hier worden verstaan dat in de toekomst voor het gas geen verkoopposities meer worden ingenomen en het gas 'ongehedged' in de opslag blijft zitten. Dat budget is op dit moment echter onvoldoende als gevolg van de toegenomen gasprijzen. Het is kostbaar en verder prijsopdrijvend om voorbereidingen voor een toekomstige verstoring te treffen ten tijde van een verstoring gegeven de krapte op de markt. Tegen die achtergrond vindt het kabinet het niet verstandig om de tijdelijke noodvoorraad dit opslagjaar al permanent te maken. Praktisch betekent dit het volgende: dit opslagjaar zal er 5 TWh gas in PGI Alkmaar worden opgeslagen. Naar verwachting zal er tijdens de winter van 2026/2027 gas worden geleverd vanuit de PGI. In feite functioneert de PGI aankomende winter daarmee als extra seizoensopslag. In 2027 zal de PGI opnieuw tot 5 TWh worden gevuld. Dit verkopen en weer opnieuw aankopen is naar verwachting financieel aantrekkelijker dan het gas in de opslag laten zitten en de verkoopposities ongedaan maken. Bij de miljoenennota 2027 is extra budget vrijgemaakt zodat EBN in 2027 maximaal 5 TWh in de PGI Alkmaar definitief op kan slaan als noodvoorraad.[87] Hoeveel het kost om de tijdelijke noodvoorraad permanent te maken is afhankelijk van de gasprijs op het moment van aankopen.

D. Relevante aspecten bij toekomstig beleid gasopslagen

[82] Kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 563.
[83] Artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van de Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid.
[84] Artikel 2, onderdeel 29, jo artikel 11, eerste lid, onderdeel c, jo Bijlage VIII van de Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid.
[85] Kamerstukken II 2025/2026, 29023, nr. 596.
[86] Kamerstukken II 2025/2026, 36 915 nr. 1.
[87] Kamerstukken II 2026/2027, 37020-XXIII nr. 2.

Om vooruit te kijken naar herzien beleid ten aanzien van de gasopslagen wordt een aantal onderwerpen verder uitgediept. Ten eerste het Europese krachtenveld en het beleid in andere lidstaten, ten tweede wordt ingegaan op mogelijke opties voor het ontwerp van een strategische opslag, ten derde wordt stilgestaan bij de (on)mogelijkheden van de inzet van kussengas en ten vierde wordt stilgestaan bij het staande beleid ten aanzien van het dempen van hoge prijzen voor kwetsbare groepen.

D.1. Europees krachtenveld en beleid andere lidstaten

Zoals aangegeven in de hoofdboodschappen van deze brief zijn maatregelen op Europees niveau het effectiefst en zet het kabinet zich in voor Europese coördinatie ten aanzien van strategische gasopslag, zoals ook geadviseerd door de Mijnraad, PWC, GTS en CE Delft.[88] Voor Europese coördinatie ten aanzien van strategische gasopslagen blijkt vooralsnog geen draagvlak voor te zijn. Enkele individuele lidstaten hebben al strategische opslagen of zijn al gestart met de aanleg daarvan. Zo heeft Duitsland in juli 2026 aangekondigd in de komende jaren een strategische opslag van 24 TWh aan te zullen leggen. Daarmee zou Duitsland bij onverminderd verbruik 30 dagen kunnen leveren als de grootste bron van volume uitvalt. Verder zijn er veel lidstaten die al eerder (bijvoorbeeld naar aanleiding van de gascrisis van 2022) een strategische opslag hebben aangelegd, zoals Oostenrijk, Spanje en Italië. In de bijlage is een tabel opgenomen met de inzet t.a.v. strategische opslag per lidstaat en waar mogelijk is deze informatie ook geverifieerd bij de desbetreffende lidstaten. De methodiek om te komen tot een omvang van een strategische opslag verschilt sterk per lidstaat. Ook de wijze van bekostiging van de opslag verschilt, bijvoorbeeld via algemene middelen of, indien dit de taak is van de transmissiesysteembeheerder, via de gereguleerde tarieven van de transmissiesysteembeheerder. Ongeacht de manier van bekostigen slaan de kosten van deze maatregelen (grotendeels) nationaal neer. De strategische opslagen komen echter ten goede aan de gehele Europese Unie, omdat lidstaten een strategische opslag, gezien de werking van de Europese interne markt en de Europese regelgeving daarover, niet alleen voor zichzelf kunnen houden. Daardoor maken deze nationale maatregelen de Europese Unie als geheel weerbaarder tegen een verstoring van het aanbod van aardgas.

D.2. Opties voor ontwerp strategische opslag

Het kabinet heeft, in uitvoering van de moties van het lid Postma (NSC) van 11 juni 2025[89], onderzocht welke mogelijkheden er zijn ten aanzien van een nationale strategische opslag die verder gaat dan de 5 TWh in de PGI Alkmaar waar nu mee wordt gestart.[90] Hiertoe is gekeken naar de mogelijke momenten van inzet van een strategische opslag, de locaties waar het zou kunnen worden opgeslagen, de omvang en mogelijk gebruik van kussengas voor dit doel. Deze informatie is bedoeld om de Tweede Kamer te informeren over mogelijke alternatieve opties voor een strategische opslag.

[88] Mijnraadadvies Coördinatie gasleveringszekerheid *Besluitvorming over Nederlandse Gasvoorraden (juni 2025);* PWC, *Afwegingskader leveringszekerheid gasmarkt (juni 2026);* GTS, *Een robuuste Europese Aardgasvoorziening (maart 2026);* CE Delft, *Strategische Kussengasreserves (september 2025).*
[89] Kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 575.
[90] Kamerstukken II 2024/2025, 29 023, nr. 591

Onder de huidige EU-verordeningen en de bijbehorende overheidsinzet (dus met vuldoelen) is in ieder geval een strategische opslag van 5 TWh wenselijk. Over mogelijk verdere uitbreiding in samenhang met flankerend beleid, gaat het kabinet graag met de Kamer het gesprek aan. In het najaar wordt het voorstel van de Europese Commissie ten aanzien van de herziening van de Verordening gasleveringszekerheid verwacht, waarbij ook in zal worden gegaan op de voortzetting van de vuldoelen. Als deze worden afgeschaft zal het kabinet een nieuw beleidsvoorstel doen, mogelijk in lijn met een van de onderzochte opties in deze brief. Het eerstvolgende moment om met een beleidsvoorstel te komen is bij Voorjaarsbesluitvorming in 2027.

Om een idee te geven van de omvang een mogelijke strategische opslag zijn vier opties weergegeven. In bijlage 1 is additionele informatie over deze opties te vinden.

Inzet/gebruik van strategische opslag
Zoals eerder genoemd mag op grond van de geldende EU regelgeving een lidstaat zijn strategische opslag alleen inzetten als een noodsituatie is uitgeroepen. Dit hoogste niveau van gascrisis is nog nooit bereikt. Ook tijdens de gascrisis na de inval in Oekraïne in 2022 hebben lidstaten met een strategische opslag deze niet ingezet. De kans dat een dergelijke noodsituatie zich voordoet is heel klein. Waarschijnlijk is dan sprake van grootschalige uitval van lokale infrastructuur, niet alleen het wegvallen van een aanvoerroute zoals een leiding uit Noorwegen, omdat er in dat geval alternatieven zijn om gas naar Nederland aan te trekken. Bij besluiten over de omvang en daarmee bijbehorende kosten van een strategische opslag moet daarom ook meegewogen worden wat de kans is dat deze ooit gebruikt wordt. De inzet van een strategische opslag tijdens een noodsituatie kan bijdragen om ten eerste tijd te hebben om niet-beschermde afnemers zorgvuldig af te schakelen (waar huidige 5 TWh voornamelijk voor bedoeld is), om tijd te hebben om het aanbod van gas te herstellen (bijvoorbeeld door reparaties of alternatieve aanvoer) en om beschermde afnemers zo lang mogelijk van gas te kunnen voorzien zo lang de alternatieve aanvoer nog niet tot stand is gekomen (dit kan afhankelijk van de situatie om meer dan 5 TWh vragen).

Wat precies kan worden bereikt met een strategische opslag hangt erg af van het type verstoring. Het maakt bijvoorbeeld verschil of LNG-importinfrastructuur uitvalt, of een stikstofinstallatie waarmee laagcalorisch gas voor huishoudens wordt gemaakt. De gewenste omvang, locatie en kwaliteit van het aangehouden gas (L-gas of H-gas) in de strategische opslag kunnen per situatie verschillen. De lengte van de periode waarin een strategische opslag in de vraag kan voorzien hangt onder andere af van het gasgebruik op dat moment en de situatie in onze buurlanden. Naar verwachting heeft een hoge prijs tegen de tijd dat een strategische opslag wordt ingezet gezorgd voor afname in het gebruik (zoals ook te zien was tijdens de gascrisis van 2022-2023, toen het binnenlandse verbruik daalde van zo'n 40 bcm naar zo'n 30 bcm), en zullen ook andere crisismaatregelen tot een lager gebruik leiden.

Een strategische gasopslag die Nederland aanlegt en zodra dat nodig is op de markt zet zal geen invloed hebben op de Europese en wereldwijde prijzen van gas. Het volume is daar simpelweg niet groot genoeg voor. Bovendien is ook bij eventuele Europese coördinatie van een reserve niet gezegd dat dit prijzen zal kunnen beïnvloeden.

Ruimte voor strategische opslag
Voor een strategische opslag moet voldoende opslagvolume beschikbaar zijn naast volume dat voor seizoensopslag nodig is. Het gas dat aanwezig is in gasopslagen kan gecategoriseerd worden als twee verschillende typen gas; werkgas en kussengas. Werkgas kan vrij geïnjecteerd en onttrokken worden uit een gasopslag. Wanneer men spreekt over het vullen van gasopslagen heeft dit betrekking op het werkgas. Kussengas is gas dat doorgaans permanent in de gasopslagen zit om de opslag op druk te houden. Kussengas is nodig om het werkgas met voldoende snelheid uit de opslagen te kunnen produceren. Kussengas kan een andere kwaliteit gas (L-gas, H-gas of een mix) zijn dan het werkgas (zie voor een overzicht van werk- en kussengas per gasopslag in scope van deze brief bijlage 2). In deze brief wordt een inschatting gemaakt van het volume werkgas dat beschikbaar is om te weten hoeveel ruimte er nog is wat betreft werkgas en vanaf welk niveau mogelijk gekeken kan worden naar kussengas. Er loopt momenteel een besluitvormingsprocedure rondom eventuele toekomstige winning van het kussengas in Norg. Als aan alle voorwaarden zou worden voldaan en het winnen van Norg als een regulier veld op enig moment zou worden toegestaan onder de Mijnbouwwet, en de beëindiging van de opslagactiviteit de leveringszekerheid niet zou verminderen als beoordeeld door ACM, zou Nederland op termijn nog over 85 TWh opslagvolume (werkgas) beschikken. Omdat zoutcavernes voornamelijk passend zijn voor kortcyclische opslag zijn deze minder geschikt voor strategische gasopslagen. Om die reden zijn alleen de gasopslagen PGI Alkmaar, Bergermeer en Grijpskerk logische kandidaten voor zowel seizoensopslag als mogelijk strategische opslag. Tezamen hebben deze opslagen ruimte voor 79 TWh aan werkgas. Daarnaast beschikken deze opslagen samen over 162 TWh aan kussengasvolume.

In een analyse van GTS naar de rol van Norg in de totale behoefte aan seizoensopslagen schat GTS in haar advies dat tijdens een periode van 10 jaar van geprofileerde winning (wat betekent dat meer gas in de winter wordt gewonnen dan in de zomer), er nog 70 TWh aan seizoensopslag in de overige opslagen nodig is.[91] Wanneer uitgegaan wordt van 70 TWh behoefte aan seizoensopslag dan is er nog 9 TWh in het werkgasvolume ‘over’ die mogelijk als strategische opslag kan worden aangemerkt. Hiervan wordt al 5 TWh opslagcapaciteit in de PGI Alkmaar aangemerkt als strategische opslag.

Verwachte kosten strategische opslag
Bij de kosten van een strategische opslag wordt ervan uitgegaan dat het gas in de strategische opslag ooit weer verkocht wordt (dan wel in een noodsituatie, dan wel als deze niet langer nodig is bijvoorbeeld als het gasverbruik sterk is afgenomen). Als aanname voor verkoopprijs is de huidige ‘future prijs’ ver in de toekomst genomen als referentie. De daadwerkelijke kosten kunnen echter ook een stuk hoger uitvallen bijvoorbeeld omdat de gasprijs op moment van aanleggen hoger is[92], of omdat een eigenaar van een gasopslag enkel het volledige volume van de opslag wil contracteren en niet alleen het benodigde volume voor de strategische opslag. De kosten van het

[91] Hierbij wordt, net als bij het jaarlijkse advies rondom het vuldoel, uitgegaan van een koude winter, uitval van een bron en geen maximale benutting van LNG-import in de winter. Daarmee is 70 TWh een inschatting van het benodigde volume voor seizoensopslag bij een suboptimale situatie. In het verlengde daarvan is mogelijk de marktbehoefte aan seizoensopslag lager. Desondanks lijkt het verstandig ten minste 70 TWh aan ruimte te laten, ook om ruimte te bieden voor opslag van een hoger volume als dat om commerciële redenen aantrekkelijk is.
[92] Zo heeft Oostenrijk in 2022 een strategische opslag aangelegd in twee tenders voor 117,4 EUR/MWh en 230,23 EUR/MWh.

aanleggen van een voorraad zijn daarnaast afhankelijk van de gasopslagen die gekozen worden om het gas in op te slaan en of het gaat om werkgas of kussengas, plus de gasprijs op het moment waarop de voorraad wordt aangelegd en op het moment dat het weer wordt verkocht. Op basis van de kosten van de huidige strategische opslag in PGI Alkmaar, kost het aanleggen van een strategische opslag zo'n 7 tot 13 miljoen euro per TWh per jaar (incl. toekomstige inkomsten). Dat betekent dat de kosten voor de huidige strategische opslag met een omvang van 5 TWh ongeveer 35 - 65 miljoen EUR per jaar zijn. Deze kosten worden betaald via een opslag op de energierekening. Uiteraard spant het kabinet zich in om de kosten van een strategische opslag per TWh zo laag mogelijk te houden en wordt doorlopend samen met EBN gekeken welke efficiëntieverbeteringen mogelijk zijn.

Mogelijke omvang strategische opslag
De omvang van een strategische opslag in Nederland in de toekomst ligt nog niet vast en hangt af van het al dan niet voortzetten van de Europese vuldoelen. In het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis (Wbe) wordt de wettelijke grondslag voor het aanhouden van een noodvoorraad via een aanpassing van de Mijnbouwwet opgenomen. Daarin staat opgenomen dat de Minister van Klimaat en Groene Groei jaarlijks de omvang van de noodvoorraad kan vaststellen.

In de analyses hieronder wordt een aantal opties in kaart gebracht t.a.v. de omvang van een strategische opslag. Hierbij wordt een conservatieve schatting gegeven van het aantal dagen dat een voorraad de volledige Nederlandse vraag kan afdekken, doordat de gemiddelde Nederlandse gasvraag per dag is gebruikt. Naar verwachting zal het gasverbruik tijdens een noodsituatie lager zijn waardoor de opslag een langere periode in de vraag kan voorzien. De tijd die het kost om het gas uit de opslag te halen hangt af van de uitzendcapaciteit van de gebruikte opslaglocaties. Het kan dus zijn dat de periode waarin een opslag qua beschikbaar volume in de volumevraag kan voorzien niet overeenkomt met de daadwerkelijke volumes die onttrokken kunnen worden door de tijd die het kost om het gas op het transportnet te krijgen. Over het algemeen geldt dat spreiding over meerdere plekken zorgt voor het sneller kunnen onttrekken van het gas en dat werkgas sneller kan worden onttrokken dan kussengas.

De onderzochte opties zijn gebaseerd op ervaringen uit het buitenland en uit de oliemarkt. Er zijn ook andere mogelijkheden denkbaar. Zo wordt door GTS geadviseerd om 55 tot 110 TWh aan strategische opslag aan te leggen om voorbereid te zijn op een half jaar uitval van een grote bron. Dit zou gepaard gaan met jaarlijkse kosten tussen zo'n 400 miljoen EUR en 1.500 miljoen EUR. Daarnaast bestond in tijden van de afbouw van de winning uit het Groningenveld een 'back-up volume' van ongeveer 15 TWh wat extra geproduceerd mocht worden bij extreme omstandigheden. Deze extreme situaties waren beschreven als onbeschikbaarheid van de kwaliteitsconversie-installaties, transportbeperkingen en onvoorziene ontwikkeling in de samenstelling van het H-gas, en daarnaast feitelijke onbeschikbaarheid van gasopslagen Norg, Alkmaar en Grijpskerk en een noodsituatie als bedoeld in artikel 4.1.4.4 van de Transportcode gas TSB, ten gevolge waarvan GTS een instructie geeft betreffende entrypunten of exitpunten van het transmissiesysteem voor gas, voor zover het nodig was om een daardoor ontstane onbalans gedurende zeer korte tijd op te vangen.

Opties omvang strategische opslag
A. Huidige situatie: 5 TWh
Momenteel start de overheid met 5 TWh, omdat een dergelijk volume twee weken tijd geeft om niet-beschermde gebruikers af te schakelen in een noodsituatie. Deze omvang is dus bedoeld om voor te bereiden op een noodsituatie, waarbij het resterende beschikbare volume kan worden gebruikt voor beschermde afnemers, en/of om in deze twee weken reparaties uit te voeren of alternatieven te zoeken voor het weggevallen aanbod. De kans dat een dergelijke situatie zich voordoet is klein en de kans dat in twee weken nieuw aanbod georganiseerd kan worden is aanzienlijk. De ervaringen uit de recente crises leren dat gasstromen zeer wendbaar zijn gebleken waardoor naar verwachting al snel alternatieve aanvoer tot stand kan worden gebracht. Daarnaast wordt in een deel van de gevolgen van verstoringen al voorzien met de Europese vuldoelen en de vulopdracht aan EBN. Om die reden acht het kabinet deze omvang voldoende voor een situatie waarin zich grotere verstoringen dan reeds gedekt met de Europese vuldoelen voordoen.

Als de vuldoelen worden aangepast lijkt het wenselijk om de strategische opslag te vergroten. Daartoe heeft het kabinet een aantal andere opties onderzocht die hierna verder worden toegelicht.

B1. Analogie met Duits voorstel o.b.v. 10% opslagcapaciteit: 9 TWh
Duitsland heeft op 13 juli 2026 aangekondigd in de komende twee tot drie jaar een strategische opslag van 24 TWh aan te zullen leggen. Dit komt overeen met het volume van uitval van hun grootste bron (de pijpleiding uit Noorwegen) voor 30 dagen en beslaat ongeveer 10% van hun totale opslagcapaciteit. Duitsland geeft aan dat deze voorraad bedoeld is om tijd te creëren voor het organiseren van alternatieve gasimporten of het herstellen van technische gebreken en zo aanzienlijke economische schade te voorkomen.

Toepassing van deze methodologie op de Nederlandse situatie betekent 30 dagen uitval van de GATE terminal wat overeenkomt met een volume van 19 TWh.[93] 10% van de Nederlandse opslagcapaciteit zou (onder aanname dat de opslagfunctie in Norg op enig moment beëindigd zou worden, indien aan alle daaraan verbonden voorwaarden zou worden voldaan) 9 TWh inhouden. Het equivalent met Duitsland ligt dus ergens tussen 9 en 19 TWh.

Met 9 TWh is meer volume beschikbaar in een periode van ten minste 2 weken (tijd waarin het gas uit de opslagen kan worden gehaald). Hiermee kan bijvoorbeeld een groter weggevallen volume worden opgevangen of kan meer tijd worden verkregen om reparaties of alternatieve import te realiseren. Ook kan de levering aan beschermde afnemers, na het afschakelen van niet-beschermde afnemers, langer worden voortgezet. Als uit wordt gegaan van bepaalde vraagreductie of slechts uitval van een deel van het

[93] Na de capaciteitsuitbreiding per 1 oktober 2026 heeft GATE een capaciteit van 26,5 GW, overeenkomend met een 30-daags volume van circa 19,1 TWh.

aanbod vergelijkbaar met de 5 TWh, zou deze voorraad voldoende zijn voor zo'n 4 weken[94].

B2. Analogie met Duits voorstel o.b.v. uitval grootste volumebron: 19 TWh
Toepassing van de methodologie van 30 dagen uitval op de Nederlandse situatie betekent 30 dagen uitval van de GATE terminal wat overeenkomt met een volume van 19 TWh. Hiermee kan dus in 30 dagen vraag worden voorzien als een deel van het aanbod wegvalt. Als het volledige aanbod wegvalt kan hiermee ongeveer 3,5 week worden overbrugd. Als er weer van wordt uitgegaan dat slechts een deel van het aanbod wegvalt of vraagreductie plaatsvindt is de periode die met dit volume overbrugd kan worden eerder rond acht weken. Dit additionele volume is alleen zinvol als wordt verondersteld dat zich fysieke tekorten kunnen voordoen waarbij volumeaanvoer langer dan twee weken gehinderd wordt.

C. Analogie met oliereserves: 72 TWh
De oliereserves die lidstaten van het IEA aanhouden zijn goed om 90 dagen in de volledige vraag te kunnen voorzien. 90 dagen gasgebruik in Nederland betreft zo'n 72 TWh. Het is hierbij van belang op te merken dat de oliereserves, anders dan bij gas, al ingezet kunnen worden voordat fysieke tekorten optreden en internationaal gecoördineerd worden ingezet (coördinatie door het IEA).[95] Een deel van de voorraad wordt door leveranciers aangehouden. Daarnaast is het opslaan van olie(producten) makkelijker dan het opslaan van gas doordat olie in vloeibare vorm in bovengrondse tanks kan worden opgeslagen, waardoor ieder land hier makkelijker in mee kan doen. Dit in tegenstelling tot gasopslag, waarbij ondergrondse opslag het meest geschikt is en niet ieder land over ondergrondse opslag beschikt.

Deze omvang van 72 TWh valt binnen de door GTS in haar visie weerbaarheid geadviseerde bandbreedte van 55 tot 110 TWh. GTS baseert deze bandbreedte op het wegvallen van LNG-import via de GATE terminal of het Noors pijpleidinggas voor een half jaar, waarbij er geen alternatieve stromen op gang komen. GTS gaat in haar analyse uit van Europese coördinatie en een bredere inzet van de reserve dan enkel bij fysieke tekorten, bijvoorbeeld ook bij zeer hoge prijzen. Eerder is toegelicht dat het inzetten van strategische opslag voor prijsdemping niet effectief is en dat inmiddels is gebleken dat er geen draagvlak is voor Europese coördinatie van strategische opslagen. Een hoge opslag in Nederland betekent dat Nederland een onevenredige bijdrage zal moeten leveren aan de Europese weerbaarheid, met navenante kosten.

Een strategische opslag van 72 TWh komt met hoge kosten en de nodige uitdagingen, mede omdat in dat geval een groot deel van het kussengas aangemerkt moet worden als strategische opslag. Er is immers onvoldoende werkgasvolume om daarmee tot 72

[94] 5 TWh is goed voor 6,25 dagen volledige vraag in Nederland. Naar verwachting valt niet het volledige aanbod weg en zal een deel van de vraag wegvallen. Daarom is het aannemelijk dat met 5 TWh twee weken in vraag kan worden voorzien. 9 TWh is goed voor 11,25 dagen volledige vraag, als dezelfde lijn wordt gevolgd als bij 5 TWh lijkt het aannemelijk dat hiermee ruim 25 dagen aan de vraag kan worden voorzien, dus grofweg zo'n vier weken.
[95] Zie doel IEA reserves: https://www.iea.org/about/oil-security-and-emergency-response "*The Agency's collective response system is designed to mitigate the negative economic impacts of sudden oil supply shortages by providing additional oil to the global market. The system focuses on alleviating short-term oil supply disruptions either by increasing supply (e.g. releasing emergency stocks) and/or reducing demand (e.g. implementing demand restraint measures). The IEA emergency response system is not a tool for price intervention or long-term supply management, both of which are more effectively addressed through other measures.*"

TWh te komen. Daarnaast zullen veel verstoringen in veel minder dan 90 dagen hebben geleid tot alternatieve aanvoer of herstel van verstoringen, waardoor het mogelijk onnodig is om een dergelijk grote voorraad aan te leggen[96]. Zie ook sectie C. waarin ervaringen uit eerdere crises zijn beschreven.

D.3. Kussengas

De inzet van kussengas voor een grotere strategische voorraad zou betekenen dat buiten het werkgasvolume, kussengas ingezet zou moeten worden in een noodsituatie. Deze manier van inzet van kussengas is door meerdere adviezen van GTS en CE Delft aangekaart. Het is nog niet duidelijk of de inzet van kussengas mogelijk is omdat de inzet hiervan met meer uitdagingen gepaard gaat dan de inzet van werkgasvolume. Deze uitdagingen bevinden zich onder meer op technisch, operationeel, juridisch en financieel vlak.

Kussengas is in de reguliere situatie permanent in de gasopslag aanwezig en heeft als doel om de gasopslag op voldoende druk te houden, zodat het werkgas kan worden geproduceerd. Het produceren van kussengas zelf heeft meerdere effecten waarop hierna wordt ingegaan.

Hoeveel van het kussengas daadwerkelijk ingezet kan worden als strategische opslag moet per opslaglocatie worden onderzocht en hangt mede af van het beschikbare volume, capaciteitsafname en de kwaliteit van het gas. Daarnaast zal geanalyseerd moeten worden of de capaciteit om het kussengas te produceren wel kan voldoen aan de capaciteitsvraag gedurende een noodsituatie en in hoeverre voor de installatie additionele compressoren nodig zijn. Ook de verwerkingscapaciteit van stikstofinstallaties is hier relevant. De noodzaak om vuil kussengas (mix van L-gas en H-gas) te behandelen vraagt extra inzet van deze installaties[97]. Daarnaast kan het onttrekken van kussengas gedurende noodsituaties neveneffecten hebben op de reguliere functies van de opslag wat gevolgen heeft voor de capaciteitshouders van gasopslagen ten tijde van niet-noodsituaties.

Bij de productie van kussengas zal het drukniveau in de gasopslag afnemen. Bij lagere druk in gasopslagen neemt de kans op seismische activiteit toe, met name op breuklijnen die eerder bewogen hebben. Het is zonder verder onderzoek niet met zekerheid vast te stellen of kleine drukverlagingen wel of niet tot verhoogde seismische activiteit zal leiden. Bij de gasopslagen Alkmaar en Bergermeer hebben bijvoorbeeld in het verleden bevingen plaatsgevonden. Nader onderzoek is nog nodig ten aanzien van onder welke drukgrenzen dit gebeurde en hoe zich dit verhoudt tot eventuele aanpassing van drukgrenzen.

Om werkgas te kunnen produceren uit een opslag is op grond van de Mijnbouwwet een opslagvergunning nodig in combinatie met een opslagplan waarmee is ingestemd door de staatssecretaris van Klimaat en Groene Groei aan de hand van in de wet opgenomen criteria. Dit systeem is niet expliciet ingericht voor de inzet van kussengas als

[96] Dit effect is ook in de oliemarkt waargenomen n.a.v. de recente verstoringen van aanvoer door de Straat van Hormuz.
[97] Ook zal een aparte transportleiding nodig zijn om het vuile kussengas naar de stilstofinstallaties te transporteren. Vanwege het vuile karakter van het gas is transport via het reguliere gastransportnet niet mogelijk.

strategische opslag. Of inzet van kussengas past binnen dit systeem wordt nog nader onderzocht. Mocht dit passen, dan zou in ieder geval een aanpassing van de drukgrenzen in het opslagplan nodig zijn. Deze drukgrenzen hebben een veiligheidsdoeleinde zodat geen onaanvaardbare seismische risico's optreden. Aanpassing van die drukgrenzen vraagt hernieuwde instemming met het gewijzigde opslagplan op grond van eerdergenoemde criteria uit de Mijnbouwwet.

Naast dat er een aangepast opslagplan vereist is, is een instrument nodig om te borgen dat het kussengas in geval van nood ook daadwerkelijk geproduceerd wordt op het gevraagde moment en in de benodigde hoeveelheid.

Zoals hierboven beschreven is er een aantal open vraagstukken met betrekking tot het mogelijk aanmerken van kussengas als onderdeel van een grotere strategische voorraad en de daadwerkelijke onttrekking ervan ten tijde van noodsituaties dat verder onderzocht moet worden. Dit vervolgonderzoek en uitwerking van de verschillende aspecten kan worden opgepakt nadat een gesprek met uw Kamer heeft plaatsgevonden over algehele wenselijkheid van een grotere strategische opslag.

D.4. Beleid bij extreem hoge gasprijzen

Enkele ontvangen adviezen, zoals die van CE Delft/Energie Nederland adviseren om de strategische opslag te gebruiken in situaties van schaarste voor het dempen van prijzen wanneer deze zeer hoog zijn. Naast dat dit momenteel niet is toegestaan is het kabinet niet overtuigd van de effectiviteit hiervan. PWC stelt dat niet is aangetoond dat het aanhouden van een voorraad op de gasmarkt een prijs dempend effect heeft en geeft aan dat dit marktverstorend is. Daarnaast is inmiddels duidelijk dat het niet kansrijk is dat er Europese verplichtingen komen ten aanzien van het aanhouden van strategische opslag. Met enkel een nationale reserve is het gezien de omvang van de Europese gasmarkt uitgesloten dat een strategische opslag voor prijsdemping kan worden gebruikt. Het kabinet is daarom van mening is dat het raadzamer is om strategische opslagen alleen te gebruiken voor noodsituaties.

Er zijn andere maatregelen die wel passend kunnen zijn om het effect van hoge prijzen te mitigeren. Zo adviseert PWC om kwetsbare afnemers te ondersteunen in het geval van hoge prijzen. De onderzoekers stellen dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd kan zijn wanneer prijsstijgingen een disproportionele impact hebben op kwetsbare afnemers die de financiële last daarvan niet kunnen dragen. Hierbij wordt gerichte inkomenssteun aangeraden omdat dit doelgerichter is, gepaard gaat met lagere kosten en minder marktverstorend effecten met zich meebrengt dan generieke prijsinstrumenten. PwC adviseert in dit kader om de doelgroepen en de mate van steun vooraf scherp te definiëren. In het verlengde van deze aanbeveling adviseren de onderzoekers een crisisstrategie op te stellen om bij een onverwachte crisis snel gerichte steun te kunnen verlenen waar de structurele maatregelen nog onvoldoende effect hebben gehad.

Het kabinet onderkent dat overheidsingrijpen gerechtvaardigd kan zijn wanneer prijsstijgingen een disproportionele impact hebben op kwetsbare afnemers. Gerichte inkomenssteun heeft de voorkeur boven generieke prijssteun. Het kabinet onderschrijft

daarbij het belang van een tijdige afbakening van doelgroepen, maar acht een uniforme definitie van kwetsbare afnemers niet voor alle maatregelen passend. Dit hangt ook samen met de aard en intensiteit van een verstoring. Het is daarom wenselijk om enige beleidsmatige vrijheid te behouden om tot passende, doelgerichte en doelmatige maatregelen te komen. De stijgende energieprijzen zijn daarnaast onderdeel van de jaarlijkse koopkrachtbeoordeling bij de Augustusbesluitvorming, eventuele mitigerende maatregelen worden in dat kader genomen worden.

Ten aanzien van de aanbeveling voor het opstellen van een crisisstrategie voor gerichte inkomenssteun, geldt in lijn met bovenstaande dat het type, de duur en de omvang van de crisis uiteindelijk bepalen wat de meest passende inzet is. Zo heeft het kabinet in het kader van het conflict in het Midden-Oosten recent geschetst op welke scenario's het kabinet zich voorbereidt, waarbij diverse maatregelen en de voor- en nadelen zijn onderzocht.[98]

Daarnaast adviseert PwC een structurele strategie op te stellen voor de middellange termijn om de gasafhankelijkheid van kwetsbare afnemers te verminderen, zodat er in crisistijden minder behoefte bestaat aan verstorende steun. Zoals ook in de brief over de opzet van het Noodfonds werd aangegeven, zijn de beste oplossingen voor hoge energierekeningen minder energie gebruiken en minder afhankelijk zijn van olie, gas en kolen door verduurzamingsmaatregelen.

Om deze duurzame oplossingen te versnellen, zijn maatregelen aangekondigd in het coalitieakkoord, het in april gepresenteerde maatregelenpakket 'Acties weerbaarheid energieschok'[99] en wordt een aanvraag voorbereid voor het Sociaal Klimaatplan. Met een Nationaal Isolatieoffensief wordt daarnaast ingezet op het versneld isoleren van woningen. Daarbij wordt gekeken naar wijken waar verduurzaming en isolatie het hardste nodig zijn. Ook worden in dit verband afspraken gemaakt met financiële instellingen en verhuurders.

[98] Kamerstukken II 2025/2026, 36 933, nr. 1.
[99] Kamerstukken II 2025/2026, 36 933, nr. 1.

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Energiemarkt

Ons kenmerk
KGG_DGKE_EM /108429660

Bijlage 1: Tabel met mogelijke omvang strategische opslag en kosten daarvan

	Omvang	**Periode, volume[100]**	**Periode, capaciteit**	**Kosten per jaar[101]**	**Mogelijke locatie**	**Aanvullende acties nodig:**
A	5 TWh	1 week (6,25 dagen)	2 weken	€35 – 65 miljoen per jaar	PGI Alkmaar	
B1	9 TWh	11,25 dagen	2 weken (want uitzendcapaciteit PGI Alkmaar is de beperkende factor, de overige 4 TWh in het werkgasvolume van een andere opslag kan binnen 2 weken gewonnen worden)	€63 - 117 miljoen per jaar	PGI Alkmaar + 4 TWh in werkgasvolume van één of meerdere seizoensopslagen	Contracteren capaciteit in tweede opslag naast PGI Alkmaar
B2	19 TWh	3,5 weken (24 dagen)	Afhankelijk van waar het wordt opgeslagen. In vrijwel alle situaties kan het ook in 3,5 weken gewonnen worden.	€133 – 247 miljoen per jaar	5 TWh in de PGI Alkmaar en 14 TWh in één of meerdere van de andere seizoensopslagen, waarvan nog 4 TWh in werkgas kan en 10 TWh in kussengas.	Werkgas: Contracteren capaciteit in tweede opslag naast PGI Alkmaar Kussengas: Verder onderzoeken van: • Seismische risico's bij drukvermindering gasopslagen • Capaciteitsafname • Capaciteitsanalyse infrastructuur om "vuil" kussengas te kunnen afwaarderen • Impact kussengaswinning op functies gasopslag gedurende niet-noodsituaties • Instrument om kussengaswinning mogelijk te maken gedurende noodsituaties • Juridische randvoorwaarden
C	72 TWh	90 dagen	Afhankelijk van de uitzendcapaciteit bij het gebruik van	€504 – 936 miljoen	5 TWh in de PGI Alkmaar, en 67 TWh in naar verwachting	Idem met bovenstaande acties

[100] Bij aanname van een gemiddelde vraag van 0,8 TWh per dag (dit is een conservatieve schatting, naar verwachting is in tijden van crisis de vraag afgenomen).
[101] Bij aanname dat de kosten van een voorraad tussen 7 en 13 miljoen euro per TWh per jaar bedraagt. Dit is gebaseerd op gasprijzen tussen 30 EUR/MWh en 60 EUR/MWh en operationele kosten vergelijkbaar met die van de huidige tijdelijke noodvoorraad in de PGI Alkmaar. Zie ook toelichting op pagina 33.

			kussengas. Nader onderzoek nodig.	per jaar	meerdere andere opslagen. Daarvan kan nog 4 TWh in werkgas en de resterende 63 TWh in kussengas.	

Bijlage 2: Overzicht werk- en kussengas per gasopslag in scope van deze brief

Opslag	**Type gas**	**Kwaliteit gas**	**Technische capaciteit**	**Uitzend-capaciteit** (neemt af naarmate er meer uit is)	**Relevante partijen**
Norg	Werkgas	L-gas	59,3 TWh	744 GWh/d	NAM
	Kussengas	Vuil gas	197,7 TWh	NTB	NAM
Grijpskerk	Werkgas	L-gas	23,9 TWh	620 GWh/d	NAM
	Kussengas	Vuil gas	82,0 TWh	NTB	Operator: NAM Kussengas: NAM
Bergermeer	Werkgas	H-gas	49,7 TWh	397 GWh/d	Taqa/EBN
	Kussengas	H-gas	49,4 TWh	NTB	Operator: Taqa Kussengas: Gazprom
Alkmaar	Werkgas	L-gas	4,9 TWh	360 GWh/d	Opslag: Alkmaar partners Gas: EBN
	Kussengas	L-gas	30,6 TWh	NTB	Opslag: Alkmaar partners Operator: Taqa Kussengas: EBN

Directoraat-generaal Klimaat en Energie
Directie Energiemarkt

Ons kenmerk
KGG_DGKE_EM /108429660

Bijlage 3: uitvoeringstabel moties

Indiener(s)	Kamerstuk	Kern motie	Status	Verwachte weerstand/ steun van lidstaten
Van den Berg en Boomsma (JA21)	21 501-33, nr. 1207	Uitvoeringstabel toevoegen aan Kamerbrief Strategisch Gasbeleid.	Uitgevoerd door middel van dit overzicht.	n.v.t.
Grinwis (CU), De Groot (VVD) en Rooderkerk (D66)	29 023, nr. 574	Binnen een jaar met strategisch gasbeleid te komen.	Uitgevoerd door middel van deze Kamerbrief.	n.v.t.
Postma (NSC)	29 023, nr. 575	Onderzoek doen naar omvang noodvoorraad voor beschermde afnemers (zie brief van juli 2025 inzake gasopslag[102]).	In onderdeel D van deze brief is toegelicht hoe het kabinet aan deze motie uitvoering heeft gegeven.	n.v.t.
Van den Berg (JA21)	29 023, nr. 632	Onderzoek doen naar het vergroten de LNG-importcapaciteit en de voordelen hiervan.	In onderdeel B.2. van deze brief is toegelicht hoe het kabinet aan deze motie uitvoering heeft gegeven.	n.v.t.
Van den Berg (JA21)	29 023, nr. 633	Koppelen van financiering van kussengasreserves en leveringszekerheidsmaatregelen aan consumptie of import van gas per lidstaat.	In sectie D.1 is toegelicht dat het kabinet zich in EU verband heeft ingezet voor meer coördinatie ten aanzien van maatregelen voor het verbeteren van	Vooralsnog blijkt er geen draagvlak voor Europese coördinatie. Wel nemen individuele lidstaten maatregelen, waaronder het aanleggen van strategische opslag. Er zijn geen voorbeelden van lidstaten die belangstelling hebben getoond

[102] Kamerstukken II, 2024-2025, 29 023, nr. 591.

			weerbaarheid, waaronder strategische opslag.	in het gebruik van kussengas voor dit doel.
Van den Berg (JA21)	29 023, nr. 634	Opstellen van het noodwinningsplan voor het in noodsituaties beschikbaar stellen van kussengas uit gasopslag Norg.	Het winningsplan Norg is behandeling bij EZK. De Kamer wordt over besluitvorming bij aparte brief geïnformeerd. Dit winningsplan ziet niet specifiek op noodsituaties.	n.v.t.
Van den Berg (JA21)	36 800 XXIII, nr. 41	Deel 1: In EU-verband inzetten voor aanpassing van de EU-verordening over vulgraden, zodat lidstaten meer flexibiliteit krijgen en aantoonbare alternatieven voor leveringszekerheid kunnen meewegen;	Dit deel van de motie is reeds afgedaan met de paper die het vorige kabinet, samen met Duitsland en Oostenrijk bij de EC heeft ingediend[103]. Daarnaast zal het kabinet dit standpunt blijven uitdragen t.a.v. de herziening van de Verordening gasleveringszekerheid. Zie o.a. sectie C.2.	Duitsland en Oostenrijk delen het Nederlandse standpunt.
		Deel 2: Onderzoek doen naar een kussengasreserve en LNG-capaciteit als (gedeeltelijk) alternatief voor strikte vulgraadverplichtingen;	In sectie D.3 zijn de resultaten van het eerste onderzoek naar een kussengasreserve toegelicht. In sectie C.2. is verder ingegaan op het kabinetsstandpunt ten aanzien van strikte vulgraadverplichtingen.	In verschillende gremia zijn in Europees verband ook gesprekken over het vormen van een strategische opslag (in kussengas) gevoerd maar dat heeft (nog) niet geleid tot Europees gedragen standpunten voor het vormen van een verplichte strategische opslag op Europees niveau. Zie sectie D.1.

[103] Bijlage bij Kamerstukken II 2025/2026, 21 501-33, nr. 1168.

		Deel 3: verzoekt de regering de potentiële impact van een heffing op de energierekening in kaart te brengen en dit element mee te nemen in de uitwerking van de lagere regelgeving op grond van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis.	Dit onderdeel van de motie zal in een ander stuk worden afgedaan.	n.v.t.
Van den Berg (JA21) en Grinwis (CU)	29 023, nr. 706	Bepalen hoe fysieke langetermijnimportcontracten kunnen bijdragen aan de Nederlandse gasleveringszekerheid	In onderdeel B.2. van deze brief is toegelicht hoe het kabinet aan deze motie uitvoering heeft gegeven.	n.v.t.
Van den Berg (JA21), Köse (D66) en Müller (VVD)	29 023, nr. 708	Ondersteuning van initiatieven zoals de aansluiting van de A6-F3 leiding op Europipe I	In onderdeel B.1. van deze brief is toegelicht hoe het kabinet aan deze motie uitvoering heeft gegeven.	Het kabinet is in gesprek met de betrokken stakeholders, waaronder Duitsland.

Toezeggingen

Indiener(s)	**Debat (Toezegging nummer)**	**Kern toezegging**	**Status**
Bontenbal (CDA)	PD Economische gevolgen van de oorlog in het Midden-Oosten voor Nederland (n.v.t.)	De vraag beantwoorden of het verstandig is om commerciële bergingen in publiek bezit te brengen, wegens zorgen om leveringszekerheid.	Deze vraag is beantwoord in onderdeel C.1.
	CD Gasmarkt en leveringszekerheid (TZ202601-026)	Voor de zomer stuurt de minister naar aanleiding van de motie-Grinwis c.s. (Kamerstuk 29023-574) een brief over het strategische beleidskader voor gas, waarin zij ingaat op strategische	Uitgevoerd door middel van verzending van deze kamerbrief.

		kussengasreserves en de mogelijkheden voor nationaal gebruik van de nationale noodvoorraad in tijden van crisis.	
Jumelet (CDA)	TMD Gasmarkt en leveringszekerheid (n.v.t.)	Onderdeel van het strategisch gasbeleid wordt een onderzoek wat de definitieve omvang van de noodvoorraad moet zijn.	In onderdeel D.2 zijn een aantal opties voor de omvang van strategische opslag uitgewerkt en staat toegelicht dat de omvang jaarlijks bepaald kan worden door de minister, zoals vastgelegd in de WBE.

Bijlage 4: strategische reserves in andere EU lidstaten

Lidstaat	Wie houdt de strategische opslag aan	Grootte strategische opslag	Doorberekening kosten	Jaarlijkse gasvraag (2025)[104]
Denemarken[105]	Energinet (transmissiesysteem-beheerder)	Momenteel 1,7 TWh	Tarieven van de transmissie-systeembeheerder	25,8 TWh
Estland[106]	Estonian Stockpiling Agency	1 TWh	(Uiteindelijk) wordt het doorberekend aan eindafnemers	3,4 TWh
Hongarije[107]	Hungarian Hydrocarbon Stockpiling Association (HUSA)	Ca. 12 TWh (1200 Mm^3)	Aardgasbedrijven staan een contributiebijdrage af aan HUSA	95,7 TWh
Italië[108]	Stogit (opslagsysteem-beheerder en in eigendom van SNAM)	Ca. 51 TWh	Via de gereguleerde tarieven van Stogit	668 TWh
Letland[109]	In eigendom van de Letse Staat	1,8 TWh	Via de algemene middelen	8,6 TWh
Nederland	EBN (in eigendom van de Nederlandse Staat)	5 TWh	Wordt via de heffing gasleverings-zekerheid doorberekend aan de netgebruikers, die dit weer doorberekenen aan hun eindafnemers	293,4 TWh

[104] Waar mogelijk is deze data verkregen via het gasleveringszekerheid dashboard van de Joint Research Centre (JRC) van de Europese Commissie, die data van Eurostat gebruikt.
[105] "Redegørelse for gasforsyningssikkerhed 2025" (Rapportage leveringszekerheid 2025), tevens bevestigd door ambtenaren van de Deense overheid.
[106] https://varudekeskus.ee/en/estonian-stockpiling-agency/national-stockpiles/fuel-stocks/strategic-natural-gas-stocks#how-is-the-managemen
[107] https://www.husa.hu/en/stockpiling-of-energy-sources/
[108] https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/m_amte-mase-registro_ufficiale_i_-0003861-12-01-2026-1-pdf, bevestigd door ambtenaren van de Italiaanse overheid.
[109] https://likumi.lv/ta/en/en/id/49833-energy-law en bevestigd door ambtenaren van de Letse overheid.

Oostenrijk[110] (tijdelijk tot 1 april 2029)	Austrian Strategic Gas Storage Management GmbH (ASGM)	20 TWh	Algemene middelen, maar bij vrijgave is de prijs gelijk aan de aankoopprijs of beursprijs (afhankelijk van wat hoger is)	83,1 TWh
Polen[111] (dit systeem wordt gewijzigd)	Leveranciers en eindafnemers	Staat gelijk aan 30 dagen aan gasimport. Deze voorraden moeten binnen 40 dagen geleverd worden aan het Poolse transmissiesysteem.		233,8 TWh
Spanje[112]	Leveranciers van aardgas en afnemers die niet beleverd worden middels een leverancier maar zelf gas inkopen	10 dagen van verkoop/verbruik van aardgas.	Bedrijven rekenen dit door aan hun eindafnemers.	330,8 TWh
Tsjechië[113] (tijdelijk)	Administration of State Material Reserves	ca. 2,5 TWh (240 mcm)	Algemene middelen	79,4 TWh

[110] https://www.aggm.at/en/security-of-supply/strategic-gas-reserve/
[111] Bevestigd door ambtenaren van de Poolse overheid.
[112] https://www.cores.es/es/seguridad-suministro/gas-natural en bevestigd door ambtenaren van de Spaanse overheid.
[113] Bevestigd door ambtenaren van de Tsjechische overheid.

Bijlage 5 – appreciaties van ontvangen adviezen

Op de relevante plekken in deze brief is aangegeven hoe het kabinet kijkt naar de ontvangen adviezen ten aanzien van het betreffende onderwerp. In deze bijlage wordt per ontvangen onderzoek nog kort samengevat wat de belangrijkste adviezen zijn en hoe het kabinet deze apprecieert.

Bijlage 5a – Appreciatie rapport GTS: *Een robuuste Europese Aardgasvoorziening*

Per commissiebrief is het kabinet gevraagd te reageren op het rapport Een robuuste Europese Aardgasvoorziening van GTS. In dit rapport doet GTS aanbevelingen met betrekking tot het waarborgen van een weerbaar gassysteem. Het kabinet onderschrijft het belang van een weerbaar gassysteem en zet hier met huidig en toekomstig beleid dan ook op in.

Het kabinet deelt de visie van GTS dat instandhouding van bestaande infrastructuur, waaronder LNG-terminals van belang is voor de leveringszekerheid en hub-functie die Nederland heeft in Europa. Met betrekking tot langetermijncontracten is het kabinet, net als in voorgaande jaren, nog steeds van mening dat het verplichten van of sturen op langetermijncontracten, al dan niet via EBN, geen doelmatig instrument is dat bijdraagt aan de leveringszekerheid en betaalbaarheid in Nederland.

Ook adviseert GTS om alle gasopslagen in bedrijf te houden. Het kabinet erkent het belang van een goed functionerende markt voor gasopslagen en neemt ook meerdere maatregelen om deze markt te verstevigen. Het kabinet beziet daarbij per geval de noodzakelijke inzet van de individuele gasopslagen voor de leveringszekerheid.

Om voorbereid te zijn op langdurige verstoring adviseert GTS om een noodvoorraad aan te leggen. Het kabinet ziet een noodvoorraad ook als een belangrijk middel om voorbereid te zijn op fysieke storingen en is daarom gestart met de voorbereidingen voor een strategische opslag (noodvoorraad) van 5 TWh door EBN.

Daarnaast noemt GTS de optie tot het aanmerken van kussengas als noodvoorraad. Om kussengas in te zetten zijn er verschillende componenten zoals de capaciteit, volume, eigenaarssituatie van het kussengas en gasopslagen, veiligheidsoverwegingen en juridische aspecten die verder onderzoek vereisen. Daarnaast voert het kabinet graag eerst het gesprek met uw Kamer over de gewenste vorm van een strategische noodvoorraad.

Verder noemt GTS een aantal maatregelen die overwogen kunnen worden om het effect van tekorten te mitigeren door te kijken naar verplichte afschakeling van bepaalde sectoren en/of verplichte inzet van andere energietypen. In 2027 staat herziening van het bescherm en herstelplan gas (BHG) op de agenda waar verder gekeken zal worden naar mogelijke maatregelen, het effect hiervan en de algehele wenselijkheid.

GTS noemt in het rapport ook het belang van risico-evaluatie van langdurige verstoringen op Europees niveau. Het kabinet deelt deze mening van GTS, zo wordt er om de vier jaar worden er regionale risico-evaluaties opgesteld in de Europese

risicogroepen (Nederland is lid van de risicogroep voor LNG-levering en de risicogroep voor gaslevering rond de Noordzee) en worden nationale risico-evaluaties opgesteld door de lidstaten. Het kabinet maakt hierbij dankbaar gebruik van de kennis van GTS. ENTSO-G geeft verder elke vier jaar een simulatie van gasleverings- en infrastructuurverstoringsscenario's, met inbegrip van scenario's van een langdurige verstoring van één leveringsbron. Daarmee worden de risico's voldoende in kaart gebracht op Europees niveau en is dit afdoende geborgd in de Verordening gasleveringszekerheid.

GTS adviseert het kabinet ook om de Verordening gasleveringszekerheid zodanig aan te passen opdat Nederland bij een aannemelijke noodsituatie een noodvoorraad kan vrijgeven. Ten algemene geldt dat er voorzichtig moet worden omgesprongen met het aanpassen van de criteria wanneer een noodsituatie in de zin van de Verordening gasleveringszekerheid kan worden afgekondigd. In een noodsituatie kunnen lidstaten immers niet-marktgebaseerde maatregelen treffen die, gezien de ernst van de crisis, beoogd zijn om de crisis te verhelpen. PwC waarschuwt dat te ruime inzet van een strategische opslag, marktprikkels kunnen verstoren en marktherstel zelfs kan vertragen doordat normale werking van vraag en aanbod wordt onderdrukt.

Bijlage 5b – Appreciatie rapport CE Delft *Strategische Kussengasreserves*

Het kabinet reageert op het ontvangen advies 'Strategische Kussengasreserves' van CE Delft in opdracht van Energie Nederland. Dit rapport bevat een analyse van maatregelen om de leveringszekerheid en betaalbaarheid van gas te verbeteren. Het kabinet erkent in grote lijnen de situatie zoals geschetst in het rapport, en constateert net als de auteurs dat de gasmarkt ingrijpend is veranderd wat vraagt om een andere benadering om leveringszekerheid te borgen.

In het rapport wordt een aantal maatregelen geschetst. Ten aanzien van LNG wordt aanbevolen dat de LNG-importcapaciteit in Nederland moet worden gehandhaafd. Het kabinet onderschrijft dat dit van belang is voor de leveringszekerheid en hub-functie die Nederland heeft in Europa. Ook onderschrijft het kabinet de zienswijze dat een gezamenlijke inkoop van LNG geen effect heeft op de vraag/aanbod dynamiek en ziet dit dan ook niet als effectieve maatregel. CE Delft noemt bovendien langetermijncontracten als middelen om de leveringszekerheid te bevorderen. Zoals in onderdeel B van deze brief beschreven staat het marktpartijen vrij te kiezen welk type contracten zij sluiten en voor welke duur: bilateraal (bijvoorbeeld een langetermijncontract) of op de beurs (via de TTF) en is het kabinet geen voorstander van verplichtingen of sturing op het afsluiten van langetermijncontracten.

Indien zich hoge prijzen op de gasmarkt voordoen noemt CE Delft dat gerichte steun voor specifieke inkomensgroepen effectiever is dat generieke prijsplafonds, het kabinet deelt deze opvatting. Het kabinet onderschrijft ook de opvatting genoemd in het rapport dat prijsplafonds marktverstorend zijn en de vraag aanbod dynamiek ten tijde van een crisis juist negatief beïnvloeden. Gedurende een crisis zullen maatregelen altijd tegen elkaar afgezet worden om zo effectief mogelijk op de ontstane crisis te kunnen reageren.

Daarnaast noemt CE Delft de verplichte vulgraden voor gasopslagen en het effect hiervan op gasprijs. Met diezelfde reden is het kabinet geen voorstander van verplichte vulgraden voor gasopslagen wanneer sprake is van een goed functionerende opslagmarkt. Het kabinet is wel van mening dat wanneer de opslagmarkt niet voldoende functioneert, zij een rol moet nemen om de leveringszekerheid en vulgraden op voldoende niveau te krijgen voor de winter. Het kabinet deelt de mening dat een noodvoorraad tot zekere hoogte achtervang kan bieden bij hevige verstoringen zoals fysieke tekorten. Het kabinet ziet geen rol weggelegd voor voorraden om marktprijzen te dempen gezien de beperkte effectiviteit van de volumes van een Nederlandse voorraad ten opzichte van de volumes op de wereldmarkt.

Daarnaast noemt CE Delft de optie tot het aanmerken van kussengas als noodvoorraad. Om kussengas in te zetten zijn er verschillende aandachtspunten zoals de capaciteit, volume, eigenaarssituatie van het kussengas en gasopslagen, veiligheidsoverwegingen en juridische aspecten die verder onderzoek vereisen. Daarnaast voert het kabinet graag eerst het gesprek met uw Kamer over degewenste vorm van een strategische noodvoorraad.

Bijlage 5c – Appreciatie rapport PWC *afwegingskader leveringszekerheid gasmarkt*

Het rapport gaat in op de veranderde situatie op de gasmarkt en de toegenomen afhankelijkheid van import en daarmee toenemen blootstelling aan geopolitieke risico's. Daarbij noemt PWC lokale energieopwekking en het verlagen van de totale energiebehoefte door energiebesparing als de effectiefste middelen om importafhankelijkheid te verminderen. Het kabinet onderschrijft dit en zet vol in op energiebesparing middels verduurzaming en het vergroten van nationale productie van elektriciteit, waterstof en groen gas.

Daarnaast gaat PWC in op beleidsinstrumenten gericht op het mitigeren van verstoringen in de gasmarkt. Deze kunnen naast het beoogde positieve effect, bijvoorbeeld meer zekerheid of (tijdelijke) verlichting van lasten voor kwetsbare afnemers, ook ongewenste effecten hebben, zoals het in stand houden van een hoge gasprijs en de afhankelijkheid van fossiele import en hoge kosten voor de Staat met zich meebrengen. Het kabinet is zich van deze neveneffecten bewust en is daarom ook van mening dat bij de inzet van maatregelen voorzichtigheid is geboden en kosten en baten van tevoren tegen elkaar afgewogen moeten worden.

Tegelijkertijd noemt PWC dat prijsstijgingen een disproportionele impact kunnen hebben op kwetsbare afnemers die niet over de middelen beschikken om dit te betalen en geen alternatieven hebben voor gasgebruik. Voor deze doelgroep is gerichte inkomenssteun de meest doelmatige maatregel. Het kabinet onderkent dat overheidsingrijpen in bepaalde situaties gerechtvaardigd kan zijn, waarbij gerichte inkomenssteun de voorkeur heeft ten opzichte van generieke prijssteun.

Het onderzoek stelt daarnaast dat het wenselijk kan zijn om verzekeringen te treffen zoals het aanleggen van noodvoorraden, om voorbereid te zijn op zeer ernstige verstoringen op de internationale gasmarkten die leiden tot fysieke tekorten om te voorzien in de basisbehoeften. Hierbij maakt PWC wel de kanttekening dat het niet

mogelijk is om tegen iedere noodsituatie verzekerd te zijn, dat Europese coördinatie gewenst is bij het creëren van voorraden en dat iedere vorm van verzekering kosten met zich meebrengt gedurende niet-noodsituaties. Het kabinet ziet het belang van een noodvoorraad om voorbereid te zijn op fysieke verstoringen en onderkent dat zorgvuldigheid geboden is om kosten en baten in balans te houden. Daarnaast onderstreept het kabinet het belang van Europese coördinatie, maar moet zij concluderen dat er op dit moment geen draagvlak is voor Europese gasvoorraden.

Wat betreft specifieke typen maatregelen, trekt PWC een aantal conclusies. Het onderzoek is kritisch op het aanhouden van een grotere strategische opslag met als doel prijzen te dempen. Het effect van zo'n maatregel is niet aangetoond, de inzet van strategische markvoorraden werkt marktverstorend en inzet is momenteel niet toegestaan onder EU-regelgeving. Het kabinet onderkent dit en ziet strategische opslag als een oplossing voor situaties met fysieke tekorten.

Ook wat betreft overheidsmaatregelen gericht op het vullen van de seizoensopslagen, waaronder verplichte vuldoelen en een (grote) vultaak voor de overheid is het rapport kritisch. Het kabinet erkent dat vuldoelen een prijsopdrijvend effect hebben en is dan ook geen voorstander van voortzetting van vuldoelen, wel ziet het Kabinet een rol voor de overheid als vulagent zolang de vuldoelen er zijn en de markt onvoldoende vult.