
Vergaderjaar 2021 – 2022

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

36 059

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (COM(2021)803)| Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (COM(2021)804)| Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de vermindering van de uitstoot van methaan in de energiesector en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 2019/942 (COM(2021)805)

Q¹**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2022

De oorlog in Oekraïne als gevolg van de Russische invasie woedt voort. Dit heeft verschrikkelijke humanitaire en volkenrechtelijke gevolgen voor de Oekraïense bevolking. Het kabinet steunt Oekraïne via onder meer militaire, financiële, humanitaire en diplomatieke hulp. Tegelijkertijd leggen de Europese Unie en andere landen Rusland zware sanctiepakketten op om Rusland terug naar de onderhandelingstafel te krijgen en te zorgen dat de agressie stopt.

Het kabinet wil aan het einde van dit jaar onafhankelijk worden van Russische fossiele brandstoffen. Nederland zet zich daarom nationaal en Europees actief in om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in het algemeen en Russische fossiele brandstoffen in het bijzonder zo snel als veilig mogelijk af te bouwen met behoud van de leveringszekerheid.

Het kabinet wil dit doel bereken door in de eerste plaats in te zetten op besparing en door de energietransitie te versnellen. Daarnaast is het op korte termijn nog nodig om fossiele alternatieven voor Russische fossiele brandstoffen te gebruiken ('fossiel voor fossiel'). De import van Russische kolen zal mede door het vijfde sanctiepakket in Nederland en in de rest van Europa binnen vier maanden volledig zijn afgebouwd. Voor gas wordt nog dit jaar de infrastructuur gecreëerd waarmee een hoeveelheid LNG kan worden geïmporteerd ter vervanging van het aandeel Russisch gas. Voor olie zet Nederland de komende weken erop in om afspraken te maken binnen de EU voor het zo spoedig mogelijk, bij voorkeur nog dit jaar, onafhankelijk worden van Russische olie met behoud van voldoende leveringszekerheid.

Dit wordt in deze brief nader toegelicht.

Nederland is, net als andere lidstaten, voorbereid op een onderbreking of ernstige verstoring van de gastoevoer, en heeft hiervoor een noodplan klaar liggen, het zogenoemde Bescherm- en

¹ De letter Q heeft alleen betrekking op 29 023.

Herstelplan Gas. Een aantal lidstaten, te weten Duitsland, Italië, Letland en Oostenrijk, heeft inmiddels om verschillende redenen de eerste fase van hun noodplan afgekondigd. Omdat Nederland zich in een andere positie bevindt dan die lidstaten, is voor deze stap in Nederland nog geen noodzaak geweest. De energiemarkten kenmerken zich echter nog steeds door grote onzekerheid met hoge prijzen als gevolg. De hoge prijzen hebben grote gevolgen voor huishoudens en bedrijven. Ondanks omvangrijke financiële steunmaatregelen vanuit de overheid is deze pijn ook niet volledig te verzachten.

Met deze brief wordt invulling gegeven aan twee toezeggingen aan de Tweede Kamer.

Ten eerste de toezegging om de Tweede Kamer nader te informeren over de actuele situatie en voortgang van een aantal maatregelen op gebied van gasleveringszekerheid (conform Kamerbrief 14 maart jl.² en recente Tweede Kamerdebatten, onder meer het debat van 22 maart jl.). Ten tweede wordt invulling gegeven aan de motie Klaver c.s. waarin het kabinet wordt oproepen om voor 1 mei 2022 een concreet plan te presenteren voor de afbouw van de Nederlandse afname van Russische olie, gas en kolen, inclusief een bijbehorend tijdspad (Kamerstuk II 36 045, nr. 48).³

Besparing en verduurzaming

Energiebesparing

Energiebesparing is een van de meest effectieve manieren van verduurzaming die direct bijdraagt aan het onafhankelijker worden van Russische fossiele bronnen, omdat elk bespaarde hoeveelheid energie ook niet ingekocht hoeft te worden. Het kabinet heeft op 2 april jl. de landelijke campagne 'Zet ook de knop om' gelanceerd. Dit is één van de maatregelen om minder afhankelijk te worden van gas uit Rusland. Daarnaast is energiebesparing goed voor de energierekening van huishoudens en bedrijven en draagt energiebesparing bij aan het behalen van de klimaatdoelen. De campagne biedt praktische tips waarmee huishoudens en ondernemers meteen eenvoudig energie kunnen besparen. 'Zet ook de knop om' is de komende tijd te zien op radio, tv, online en in landelijke en regionale dagbladen en bestaat uit onder meer uit advertenties toegespitst op huishoudens of bedrijven. De belangrijkste tips worden in de verschillende advertenties onder de aandacht gebracht. Op de campagnewebsite zetookdeknoopom.nl is een top 5 van relatief eenvoudige en effectieve tips opgenomen voor huishoudens en bedrijven. Uit berekeningen van Milieu Centraal blijkt dat een huishouden (uitgaande van een eengezinswoning) door het volgen van de vijf tips het gasverbruik met een derde kan verminderen, vergeleken met de situatie waarin de tips helemaal niet worden gevolgd. Huishoudens en bedrijven die meer willen doen en bijvoorbeeld hun woning willen isoleren worden gericht doorverwezen naar informatie en adviezen van bestaande platformen en loketten. De Rijksoverheid geeft daarnaast zelf het goede voorbeeld door in 200 Rijkskantoren de thermostaat gemiddeld 2 graden naar beneden te zetten en in de zomer minder te koelen.

Wat betreft de vraagreductie in de gebouwde omgeving heeft de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Tweede Kamer op 4 april jl. (Kamerstuk II 30 196, nr. 787) geïnformeerd over het nationaal isolatieprogramma. Hierin zijn vier actielijnen benoemd: 1) Lokale aanpak isoleren 750.000 koopwoningen samen met gemeenten; 2) Isoleren van 1 miljoen huurwoningen door verhuurders; 3) Versneld isoleren van 750.000 koopwoningen op eigen initiatief, onder meer met een beter toegankelijke ISDE-regeling; 4) Samen energie besparen met laagdrempelige maatregelen.

Met het aanpassen en uitbreiden van de energiebesparingsplicht uit het Activiteitenbesluit milieubeheer zet het kabinet verder stevig in op energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Het kabinet is bezig om met brancheverenigingen en andere experts de Erkende Maatregellijsten, waarmee bedrijven tot en met een mediumgroot energiegebruik invulling kunnen geven aan deze verplichting, te actualiseren. Daarnaast wordt de terugverdientijdmethodiek gewijzigd en in overleg met relevante partijen de randvoorwaarden vastgesteld, waaronder een isolatiescan, waar een in te dienen energiebesparingsonderzoek voor grootverbruikers aan moet voldoen. Om deze wijzigingen per 2023 in werking te laten treden wordt de benodigde wetgeving rond de zomer aan uw Kamer

² Kamerstuk II 29 023, nr. 283.

³ Een eerste appreciatie van deze motie is op 5 april jl. naar de Tweede Kamer gezonden, Kamerstuk II 36 045, nr. 58.

voorgelegd. De benodigde lagere regelgeving en de voorgestelde lijsten met Erkende Maatregelen worden in dezelfde periode openbaar geconsulteerd per internetconsultatie. Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld (Kamerstuk II 29023, nr. 283) zullen met extra middelen, toezichthouders vaker langs kunnen gaan om het uitvoeren van de maatregelen, zoals isolatie en ledverlichting, te controleren.

In aanvulling op het wettelijk spoor biedt de overheid diverse regelingen die bedrijven in staat stellen additionele energiebesparende maatregelen te nemen, zoals via de subsidieregeling Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie (VEKI) die uiterlijk eind juni weer opengesteld zal worden met een budget van bijna € 60 miljoen, de energie-investeringsaftrek (EIA) en de Milieu-investeringsaftrek (MIA) / Willekeurige Afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL). Voor ondersteuning van innovatievere (niet bewezen) energiebesparende technologie staat de DEI+ subsidieregeling (Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie) open. Daarnaast wordt met TNO verkend of nationale energiebesparingsdoelen, eventueel per sector, van toegevoegde waarde kunnen zijn om de Nederlandse klimaatambitie en EU doelstellingen te halen. De Tweede Kamer wordt na de zomer over de resultaten van deze verkenning geïnformeerd.

Verduurzaming

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 14 maart jl. zet het kabinet in op versnelling van de energietransitie. Nationaal door ambitieus beleid op gebied van groene waterstof, groen gas en versnelde elektrificatie. Het kabinet heeft in maart 2022 de ambities voor windenergie op zee verdubbeld tot circa 21 GW rond 2030. In Europees verband zet Nederland zich in voor de ambitieuze implementatie van het *Fit for 55* pakket van de Europese Commissie. Voor de zomer ontvangt de Tweede Kamer de nadere uitwerking van het beleidsprogramma Klimaat en Energie waarin een nadere wordt gegeven op het versnellen van het klimaatbeleid en uitwerking van het Coalitieakkoord, wat direct bijdraagt aan het onafhankelijker worden van Russische fossiele bronnen.

Onafhankelijkheid van Russische kolen, gas en olie met behoud leveringszekerheid en Europese ontwikkelingen

In Tweede Kamerdebatten in de afgelopen weken heeft een groot deel van de Tweede Kamer aangegeven de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen zo snel mogelijk te willen afbouwen. In de motie Klaver c.s. (Kamerstuk II 36 045, nr. 48) wordt gevraagd een concreet Nederlands afbouwplan te presenteren van Russische olie, gas en kolen. In de brief van 5 april jl. (Kamerstuk II 36 045, nr. 58) met daarin een appreciatie van de motie is aangegeven dat Nederland zich in Europees verband actief inzet voor extra maatregelen ten aanzien van de import van Russische fossiele brandstoffen.

Op Europees niveau zijn inmiddels vijf grote sanctiepakketten in werking getreden, waarvan de laatste is ingegaan op vrijdag 8 april 2022. Op basis van de eerste vier pakketten kon de import van kolen, gas en olie nog doorgang vinden. In het vijfde pakket zijn echter beperkingen gesteld ten aanzien van de import van kolen. Hierna wordt ingegaan op de rol van Nederland in de Europese energiehuishouding. Daarbij worden per energiedrager de concrete sancties en maatregelen besproken om de afhankelijkheid van respectievelijk Russische kolen, gas en olie af te bouwen met behoud van de leveringszekerheid.

1. Algemeen: Nederlandse rol op gebied kolen, gas en olie

De Europese en Nederlandse energiehuishouding is nog grotendeels afhankelijk van fossiele brandstoffen. Nederland vervult een belangrijke functie als doorvoerland, onder andere door de aanwezigheid van cruciale infrastructuur. De bijzondere positie van Nederland maakt de Nederlandse economie internationaal gezien bovengemiddeld kwetsbaar voor een disruptie in de aanvoer van Russische olie en gas via de internationale waardenketens. Een vergelijkbaar effect zien we overigens bij andere handelsverstoringen, waar Nederland door zijn open economie en afhankelijkheid van indirecte waardeketens relatief kwetsbaar is.

Ondanks de potentieel grote economische effecten op de korte termijn acht het kabinet het in licht van de oorlog en het onafhankelijk worden van Rusland van groot belang om import van Russische kolen, gas en olie af te bouwen.

Wat de bredere economische effecten op de korte termijn betreft, heeft Centraal Planbureau (CPB) op 23 maart jl. de economische effecten gesimuleerd van het stopzetten van de Russische energietoevoer, bijvoorbeeld door westerse sancties of door Rusland zelf. Ondanks dat Nederland relatief gezien minder direct afhankelijk is van Russisch gas (15% van totale gasinvoer) dan het gemiddelde in Europa (34% van totale gasinvoer), blijkt daaruit dat Nederland indirect via internationale waardenketens relatief hard wordt geraakt. Het potentieel dichtdraaien van de gaskraan zal niet alleen een direct effect hebben op (internationale) productie, maar ook leiden tot hogere energie- en inputprijzen op de korte termijn. De Nederlandsche Bank (DNB) geeft in een rapport van 17 maart jl. aan dat voor Nederland de energieprijzen een aandachtspunt zijn. De verwevenheid tussen de Nederlandse en Europese economie - die op haar beurt sterk verweven is met de invoer van Russisch gas en olie - onderstrepen het belang van een Europa-brede aanpak van mogelijke energietekorten om zo effectief en ambitieus mogelijke maatregelen te treffen.

2. Kolen

In het vijfde Europese sanctiepakket is de aankoop, import en doorvoer van kolen met een overbruggingsperiode van vier maanden verboden. Hoewel kolen in verschillende EU-lidstaten, waaronder Nederland, nog worden gebruikt in onder meer energieproductie en bepaalde (basis)industrieën (46% van kolenimport Europese Unie kwam vorig jaar uit Rusland) zijn er genoeg alternatieven uit bijvoorbeeld Australië en Colombia beschikbaar. Het lijkt aannemelijk dat in de vier maanden tot het verbod definitief ingaat de handelsstromen zich zo kunnen verleggen dat – in combinatie met reeds bestaande voorraden – de leveringszekerheid niet in gevaar komt.

Ten aanzien van de afbouw van kolen uit Rusland is dus geen verdere (Europese of nationale) actie ten behoeve van de leveringszekerheid noodzakelijk. Wel heeft het importverbod een prijsopdrijvend effect.

3. Gas

Afbouwpad

In de Kamerbrief van 14 maart jl. over aardgasleveringszekerheid (Kamerstuk II 29 023, nr. 283) is aangegeven welke acties in gang zijn en worden gezet om de Nederlandse afhankelijkheid van aardgas in de komende jaren drastisch te verminderen. Naast energie-efficiëntie zet het kabinet in op duurzame gasvormige brandstoffen (groene waterstof en groen gas) en andere alternatieve energiebronnen als wind in combinatie met elektrificatie. Daarbij is meer in het bijzonder aangegeven wat richting 2030 de doelen zijn op het gebied van waterstof, inclusief de import daarvan, en groen gas.

Nederland is één van de meest aardgas intensieve landen in de EU. Aardgas voorziet in meer dan 40% van ons primaire energieverbruik, voor de EU als geheel gaat het om iets meer dan 20%. De focus ligt voor de korte termijn op het afbouwen van ons gasverbruik met een omvang die gelijk staat aan het geschatte gebruik van Russisch gas. Dit betekent dat we ons gasverbruik zo snel mogelijk met 15% (ca. 6 miljard m³) moeten verminderen. Dat is het geschatte statistische aandeel van Russisch gas in onze gasconsumptie.

Het afbouwpad voor dit Russisch gas steunt op twee pijlers. Ten eerste wordt, zoals in deze brief toegelicht, het gasverbruik zo spoedig mogelijk afgebouwd. De schatting is dat het verbruik in 2025 bij huidig beleid met ruim 9 miljard m³ kan zijn teruggedrongen. Dat is meer dan het aandeel Russisch gas in Nederland. Ten tweede wordt door de uitbreiding van de importcapaciteit van de LNG-infrastructuur (met circa 8 miljard m³) nog dit jaar de mogelijkheid gecreëerd om het statistisch aandeel Russisch gas in het Nederlandse gasverbruik te vervangen door LNG, mits door marktpartijen de capaciteit van de nieuwe infrastructuur wordt benut. Hierbij geldt de kanttekening dat de nieuwe LNG-infrastructuur niet alleen Nederland maar ook andere delen van Noordwest

Europa bedient en het feit dat op korte termijn nog geen nieuwe LNG op de wereldmarkt komt en het dus zal moeten gaan om een verlegging van LNG stromen.

Met deze maatregelen kan Nederland aan het eind van 2022 onafhankelijk zijn van Russisch gas. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat een dergelijke vermindering nog niet betekent dat er fysiek geen Russisch gas meer naar Nederland komt. Zo lang er vanuit Rusland aan de EU wordt geleverd kan (en zal) dat gas ook richting Nederland stromen. Daarnaast is het zo dat op de Nederlandse gasmarkt, die sterk is geïntegreerd in de Europese gasmarkt, internationaal opererende bedrijven actief zijn die ten behoeve van hun Europese klanten portfolio ook gas in Rusland inkopen.

Een situatie waarin daadwerkelijk geen Russisch gas meer door Nederlandse leidingen stroomt, kan alleen via Europees beleid met sturing op de buitengrenzen worden vormgegeven. Op dit moment is niet gekozen om gas onderdeel te laten van het sanctieregime. Wel worden er vanuit Europa en Nederland concrete acties ingezet om ruimte te creëren om Russisch gas te vervangen door alternatieven, zoals duurzame opties (elektrificatie, groen gas en groene waterstof), vraagreductie of aardgas uit andere landen. In de Kamerbrief van 14 maart jl. is toegelicht hoe wordt voorkomen dat de productie uit Nederlandse kleine velden sneller daalt dan de Nederlandse vraag naar aardgas, om te voorkomen dat de importafhankelijkheid toeneemt.

Wat betreft de Nederlandse afbouw met de voornoemde 6 miljard m³ geldt dat de industrie op korte termijn maar zeer beperkt in staat is om een brandstofswitch uit te voeren: Van de 49 bedrijven die bevestigd zijn ten behoeve van de toepassing van het Bescherm- en Herstelplan Gas, zijn er maar enkele die aangeven hebben op de korte termijn over een alternatief voor aardgas te beschikken.

Ter verduidelijking, het vormgeven van een afbouwplan van Russisch gas staat los van de toepassing van het Bescherm- en Herstelplan. Het eventueel afschakelen van (aangewezen) grootverbruikers is pas aan de orde wanneer het Bescherm- en Herstelplan Gas wordt geactiveerd. Activering kan alleen bij een acute noodsituatie en niet in functie van een gepland afbouwplan. De consequenties van afschakeling van grootverbruikers, waaronder industriële bedrijven, zijn potentieel significante en ontwrichtende verstoringen in de economie en maatschappij.

Vanwege de complexe situatie zet het kabinet voor de zeer korte termijn in op een aantal andere maatregelen: het tijdig voor de komende winter gevuld krijgen van de Nederlandse gasopslagen en het snel uitbreiden van de importcapaciteit voor LNG. Deze maatregelen worden hieronder nader toegelicht tegen de achtergrond van de huidige marktsituatie.

Huidige marktsituatie

Nu de winterperiode voorbij is kenmerkt de Europese gasmarkt zich momenteel door een afname van vraag in combinatie met stabiele levering. Daarnaast hebben de hoge gasprijzen een drukkend effect op de vraag in met name de industrie en in mindere mate de elektriciteitssector en de gebouwde omgeving. Aan de aanbodkant is de markt al sinds tijden krap, maar vindt er nog wel constante levering plaats. De prijzen schommelen sinds enige weken op een hoog niveau van rond de 100 cent/m³. De huidige verwachting in de markt is dat de hoge prijzen ook gedurende volgend jaar zullen aanhouden. Zo liggen de forwardprijzen voor het winterseizoen 2022/23 en daarna ook op een hoog niveau, maar wel iets lager dan de huidige gasprijs. Dit is een ongebruikelijke situatie, gewoonlijk ligt de zomergasprijs lager dan de wintergasprijs. Dat forwardprijzen iets lager liggen dan de huidige gasprijs maakt opslag van gas voor marktpartijen onaantrekkelijk. Het zou immers neerkomen op het inkopen tegen een hogere prijs dan de verwachte verkoopprijs in de winter. Deze ongebruikelijke marktsituatie remt de opslag van gas door marktpartijen, wat de leveringszekerheid voor aankomende winter aantast.

Door de relatief warme winter zijn de Europese gasopslagen op dit moment naar verhouding vol voor de tijd van het jaar. De gemiddelde vulgraad in de Europese Unie is op moment van schrijven van deze brief ruim 28%. In Nederland zijn de laagcalorische gasopslagen met 30% gevuld en de enige hoogcalorische gasopslag Bergermeer met 11,5%. Er wordt momenteel in geringe mate bijgevuld. Dat terwijl er de komende maanden volop gevuld moet worden om voldoende hoge vulgraden te bereiken voor volgende winter. De combinatie van hoge marktprijzen en hogere

zomer- dan winterprijzen maakt dat marktpartijen onvoldoende prikkel hebben zelf gasopslagen te vullen, wat een risico is voor de gasleveringszekerheid.

Het vullen van de opslagen

De Europese Commissie heeft op 23 maart jl. een voorstel voor regelgeving ingediend om tot verplichte vuldoelen voor gasopslagen te komen, namelijk 80% voor winter 2022/2023 en 90% voor de winters daarna. In het coalitieakkoord was al gekozen voor verplichte vuldoelen om daarmee beter voorbereid te zijn op koude winters en verstoringen in de gaslevering. Het BNC-fiche met daarin de appreciatie van het kabinet over dit voorstel zal op zeer korte termijn aan uw Kamer worden toegestuurd.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van voornoemd voorstel zijn afspraken gemaakt en maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat alle seizoensopslagen in Nederland per 1 november van dit jaar naar behoren zijn gevuld.

In het Norg Akkoord (Kamerstuk II 33 529, nr. 850) is afgesproken dat de gasopslagen in Norg, Alkmaar en Grijskerk ten minste zover worden gevuld dat voldoende capaciteit beschikbaar is. Verdere vulling, zoals door diverse partijen geadviseerd om de afhankelijkheid van gas uit Rusland te verkleinen, is technisch mogelijk maar vereist vanaf het vulseizoen in 2023 aanvullende afspraken. De gasopslag Norg zal deze zomer, in lijn met het voorstel van de Europese Commissie, minimaal tot 80% worden gevuld. De gasopslag Alkmaar wordt volledig gevuld. Ook de gasopslag Grijskerk wordt volledig gevuld met laagcalorisch gas, waarmee sluiting van het Groningenveld in oktober 2023 binnen bereik blijft. Inmiddels is gestart met het vullen van Norg en Grijskerk.

Het voornoemde voorstel voor regelgeving van de Europese Commissie beoogt te bereiken dat de in de Europese Unie aanwezige gasopslagen voorafgaand aan de aankomende winter en volgende winters tijdig en adequaat zijn gevuld. Het vuldoel van 80% voor de winter '22/23 komt, omdat het gaat om een geaggregeerde verplichting op lidstaatniveau en gegeven de mate waarin de opslagen Alkmaar, Grijskerk en Norg gevuld gaan worden, concreet neer op het doel om gasopslag Bergermeer, de grootste vrij toegankelijke hoogcalorische gasopslag van West-Europa en een belangrijk onderdeel van de energie-infrastructuur, dit jaar te vullen tot ca. 70%.⁴

De markt geeft momenteel onvoldoende prikkels voor marktpartijen om gas op te slaan in Bergermeer. Om de vulgraad toch te behalen is het kabinet voornemens de volgende twee maatregelen te nemen. Allereerst een subsidiemaatregel die marktpartijen voldoende stimulans geeft om Bergermeer alsnog te vullen in lijn met het hierboven genoemde EU-voorstel.

Marktpartijen kunnen in een tenderregeling mededingen naar een subsidie die hen vergoedt voor:

- a. het negatieve verschil tussen de huidige gasprijzen en de verwachte gasprijzen aankomende winter (de zogenoemde zomer-winter spread);
- b. een incentivebonus (premie) om deelname te stimuleren; en
- c. een vergoeding voor de opslagkosten (indien de partij niet reeds opslagcapaciteit geboekt heeft in gasopslag Bergermeer).

Marktpartijen zullen zelf het gas moeten in- en verkopen. De subsidie is enkel bedoeld om het rendabel te maken om gas op te slaan.

Daarnaast is het kabinet voor de resterende vulbehoefte, die niet wordt gevuld door marktpartijen, voornemens om Energie Beheer Nederland (EBN) aan te wijzen als partij om gas op te slaan in Bergermeer. EBN is een beleidsdeelneming met de Staat als enige aandeelhouder. EBN zal hiervoor eveneens een vergoeding (subsidie) krijgen. 40% van de voor opslag beschikbare capaciteit van Bergermeer is in handen van Gazprom. Ten behoeve van het realiseren van de beoogde vulgraad zal deels gebruik worden gemaakt van de door Gazprom niet benutte capaciteit, de zogenaamde *interruptible space*. De tussen Gazprom en de opslagbeheerder gesloten contracten bieden hiervoor voldoende ruimte.

⁴ Nederland heeft verschillende gasopslagen. De 80%-vulgraad voor 1 november 2022 is een geaggregeerd doel voor alle gasopslagen. Verschillende gasopslagen gaan naar 100% en short- en multicycle opslagen blijven wat het kabinet betreft buiten beschouwing. Daarmee resteert een vulbehoefte van ca. 70% voor gasopslag Bergermeer.

Uitgangspunt is dat de kosten die met deze maatregelen gemoeid zijn worden gedragen door de gebruikers (ofwel: de gebruiker betaalt). Dit betreft zowel gebruikers in Nederland als daarbuiten.

Ten behoeve van het verhaal van de uiteindelijke gemaakte kosten op gebruikers wordt, in samenhang met de uiteindelijke wijze waarop voor de langere termijn invulling wordt gegeven aan de vulverplichting, gewerkt aan een heffing op geboekte capaciteit voor transport via het landelijk gastransportnet van GTS (bovenop - maar niet in - de tarieven voor gastransport). Op die manier kan de rekening worden gelegd bij de gebruikers die profiteren van de vulling van de gasopslagen (leveringszekerheid), inclusief de gebruikers in het buitenland. Deze heffing zal zodanig worden uitgewerkt dat de financiering een vorm van voorfinanciering is en de uiteindelijke kosten door de gebruikers van het gastransportnet worden opgebracht.

Het streven is om de tenderregeling op de kortst mogelijke termijn uit te voeren, zodat marktpartijen zo snel mogelijk gas gaan opslaan (medio mei). Dit laatste is van belang aangezien het vulseizoen reeds is begonnen en loopt tot medio oktober. Na de uitkomst van de tenderregeling kan ook de resterende vulbehoefte die EBN moet invullen worden bepaald. Het kabinet zal de Tweede Kamer tussentijds informeren over de uitkomsten van de tenderregeling en resterende opgave voor EBN.

Gegeven het open en grensoverschrijdende karakter van de Europese gasmarkt dragen de Nederlandse gasopslagen en het vullen ervan bij aan de leveringszekerheid van de gehele Europese Unie en met name de ons omringende landen. Of er op Europees niveau tot een Europese systematiek voor de kostenvereffening met andere lidstaten wordt gekomen is onderwerp van gesprek over het voorstel voor regelgeving van de Europese Commissie en is iets waarover momenteel nog geen uitsluitsel gegeven kan worden.

Het kabinet heeft ook alternatieve maatregelen onderzocht, waaronder het opleggen van een vulverplichting aan partijen die opslagcapaciteit hebben gecontracteerd of aan leveranciers en grootverbruikers. Deze maatregelen zijn echter als riskant en niet voldoende kansrijk beoordeeld, met name vanwege de grote en onevenredige financiële risico's voor marktpartijen en het risico dat deze alternatieven niet het gewenste effect sorteren. Ook is gekeken naar vergroting van het aandeel van EBN in het eigendom van de gasopslag Bergermeer. Omdat dit, na nadere analyse, onvoldoende toegevoegde waarde had voor vulling van de opslag in de winter van '22/23 is hiervan afgezien.

De twee voorgestelde maatregelen zien slechts op het vullen van de gasopslag Bergermeer voor de winter '22/23. Ten aanzien van deze maatregelen dient voor wat betreft eventuele staatssteunaspecten mogelijk nog afstemming met de Europese Commissie plaats te vinden. Voor de vormgeving van de invulling van een vulverplichting voor de langere termijn moet worden afgewacht op welke wijze de vulverplichting in Europese regelgeving precies wordt vormgegeven.

De totale uitgaven gemoeid met de twee maatregelen hangen grotendeels af van de uiteindelijke zomer-winter spread. De uitgaven worden momenteel geraamd op € 623 miljoen, waarvan circa € 366 miljoen voor de subsidieregeling en € 257 miljoen voor de vergoeding aan EBN. Om de maatregelen zo spoedig mogelijk te kunnen treffen, dient het kabinet, parallel aan deze brief, een incidentele suppletoire begroting in. Om de regeling spoedig open te kunnen stellen, zal het kabinet zich beroepen op artikel 2.27, tweede lid van de Comptabiliteitswet 2016.

Er is gekozen voor een vuldoel van de bovengenoemde ca. 70%. In theorie kan een hoger vuldoel worden vastgelegd (bijvoorbeeld 80% of hoger), maar dit levert dan een aanvullend dilemma op. Het zou de leveringszekerheid verhogen voor overwegend niet-beschermde gebruikers in Nederland en de ons omringende landen, maar het stelt ons ook voor een nog grotere uitdaging om de bijbehorende kosten vergoed te krijgen. Enerzijds wordt het steeds duurder om de laatste percentages vulling te bereiken, terwijl het anderzijds niet zeker is dat dit ook daadwerkelijk gebruikt gaat worden.

LNG

Extra LNG-import zal ook komende winter een belangrijke rol vervullen bij het leveren van flexibiliteit en het vervangen van de import van Russisch gas. De LNG-terminal op de Maasvlakte kent nu een bezettingsgraad van bijna 100% en extra LNG-import kan alleen plaatsvinden bij uitbreiding van de LNG-importcapaciteit. Gasunie heeft reeds aangegeven dat ze alles in het werk zal stellen om de capaciteit van de Nederlandse LNG-terminal nog dit jaar te verhogen van de huidige 12 miljard m³ per jaar tot maximaal 16 miljard m³ op basis van een volledige jaarinzet.

Gasunie heeft daarnaast succesvol een drijvende LNG-terminal gecontracteerd voor een periode van 5 jaar bij het Belgische bedrijf Exmar. De terminal zal worden afgemeerd in de Eemshaven, vanaf daar zal het LNG in het gasnet van Gasunie Transport Services (GTS) worden gevoed. Hiermee kan, bij tijdige aansluiting op het gasnetwerk, voor aankomende winter een extra LNG-doorvoercapaciteit van 4 miljard m³ per jaar worden gerealiseerd. Gewerkt wordt aan de benodigde vergunningen en ontheffing voor deze nieuwe infrastructuur.⁵

Met deze twee maatregelen zal de LNG-importcapaciteit van Nederland met ongeveer 70% toenemen tot ca. 20 miljard m³. Met de extra importcapaciteit voor LNG komt jaarlijks 8 miljard m³ extra ruimte voor aardgas uit alternatieve bronnen. Dit kan worden afgezet tegen de geschatte 6 miljard m³ Russisch gas in het Nederlandse gebruik. Een belangrijke kanttekening hierbij is echter dat de extra Nederlandse importcapaciteit evengoed van belang is voor onze buurlanden. De additionele capaciteit betekent verder nog niet dat ook de benodigde LNG met zekerheid wordt gecontracteerd.

De totale investering voor het beschikbaar maken van de extra doorvoercapaciteit in de Eemshaven voor de komende 5 jaar is ongeveer € 200 miljoen. Gasunie is een groot gedeelte van deze financiële verplichtingen al aangegaan, voordat er contracten zijn gesloten met gebruikers. Vanwege de geopolitieke situatie en schaarste op de markt voor drijvende LNG-terminals was het namelijk noodzakelijk voor Gasunie om snel te handelen. Het ministerie van Financiën heeft, in haar hoedanigheid als aandeelhouder van Gasunie, deze stappen ondersteund en het aandeelhoudersbesluit voor deze investering goedgekeurd.

Het is de intentie van Gasunie om deze kosten te dekken via de tarieven die de klanten van de terminal betalen. Desalniettemin loopt Gasunie momenteel een potentieel financieel risico omdat er nog geen klanten zijn die de beschikbare capaciteit van de terminal hebben gecontracteerd. Om dit financiële risico voor Gasunie in te perken lijkt een garantie vanuit de staat wenselijk. De minister van Financiën zal uw Kamer op korte termijn informeren over de vormgeving van een eventuele garantie.

Gasunie verkent op dit moment de mogelijkheden om een vorm van voorkeursbehandeling te voeren ten aanzien van geïnteresseerde afnemers voor het boeken van capaciteit van de FSRU. Gasunie wil te allen tijde voorkomen dat capaciteit wordt geboekt die straks voor het aanlanden van LNG-volumes uit Rusland wordt gebruikt.

In eerste instantie was er sprake van dat ook Duitsland een drijvende installatie in de Eemshaven zou plaatsen. Uiteindelijk heeft Duitsland besloten om drie tot vier van dergelijke installaties aan de Noord-Duitse kust te plaatsen en parallel terminals op het land te bouwen, zoals in Brunsbüttel. De huidige stand is dat de drijvende installaties in Wilhelmshafen, Brunsbüttel en Rostock worden afgemeerd. In totaal zullen deze installaties een capaciteit van ruim 15 miljard m³ opleveren. Aangezien aan Duitse zijde de nodige aanpassingen om deze installaties te plaatsen en verbinden met het gasnet groot zijn zullen deze installaties pas op zijn vroegst in de loop van 2023 operationeel worden. Zowel in Duitsland als in Nederland zullen procedures die voortvloeien uit de Gasrichtlijn voor de plaatsing van deze installaties moeten worden versneld. In het kader van het EU Energy Platform opgericht door de Europese Commissie heeft Nederland samen met Duitsland aan de Europese Commissie gevraagd om waar mogelijk procedures zo snel mogelijk te doorlopen.

Het beschikbaar hebben van (extra) LNG-aanvoercapaciteit is een noodzakelijke eerste stap om extra import mogelijk te maken. De beoogde extra import dient nog wel gerealiseerd te worden.

⁵ Bij vergunningen gaat het om onder meer om milieu- en veiligheidsvereisten. Bij ontheffingen kan het gaan om vrijstelling van het regime van gereguleerde toegang.

De Europese Raad van 25 maart jl. heeft in haar conclusies opgeroepen tot vrijwillige gezamenlijke inkoop. Met de Europese Commissie en andere lidstaten wordt nu gekeken hoe een dergelijke coördinatie kan worden vormgegeven waarbij het uitgangspunt is dat het private bedrijven zijn die gas inkopen en verkopen en dat het vrijwillig van aard is. Een dergelijke vrijwillige inkoop zou dan op regionaal niveau moeten plaatsvinden.

Overige Sancties

In het vijfde sanctiepakket van de EU hebben de lidstaten, naast de reeds genoemde sancties, afgesproken dat het verboden is voor aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven om nieuwe opdrachten te gunnen aan Russische partijen gevestigd in de Russische Federatie, met inbegrip van dochters die in de EU zijn gevestigd en die door deze partijen worden gecontroleerd of aangestuurd. Het is bekend dat verschillende gemeenten en semi-overheden die onder de aanbestedingsplicht vallen een contract hebben met een gasleverancier die in beginsel onder deze nieuwe sanctieregels valt. In de bijlage bij deze brief zijn deze sancties en gevolgen nader toegelicht.

Voor de volledigheid wordt nog gemeld dat de Europese Commissie en de juridische dienst van de Europese Raad tot de conclusie zijn gekomen dat het recente roebeldecreet van Rusland, waarbij Rusland Europese partijen verzocht hun gasleveranties in roebels te betalen, niet in lijn is met het sanctieregime. Het is voor bedrijven verboden om financiële transacties te doen waarbij de centrale bank van Rusland betrokken is. Dat betekent dat bedrijven het aangepaste contract van Gazprom niet kunnen tekenen. Nederland schaart zich hier uiteraard volledig achter. Het is op dit moment niet te zeggen wat dit gaat betekenen voor de gaslevering vanuit Rusland. Leveringen kunnen alleen op basis van bestaande contracten plaatsvinden. Gazprom dient zich daar aan te houden. Het zou kunnen betekenen dat Gazprom op korte termijn stopt met gasleveringen aan Europa. Dat is dan ook een scenario waar we rekening mee houden en ons op voorbereiden, onder andere in uiterste instantie met toepassing van het Bescherm- en Herstelplan Gas, waarbij Nederland ook gebonden is aan Europese afspraken omtrent het leveren van solidariteit ten behoeve van door solidariteit beschermde afnemers in buurlanden (en andersom). Het kabinet houdt contact met Gasunie, energieleveranciers en andere lidstaten en monitort de situatie nauwlettend.

4. Olie

Nederland wil dat de EU zo spoedig mogelijk onafhankelijk wordt van Russische olie met behoud van voldoende leveringszekerheid. De Nederlandse inzet is dat dit nog dit jaar moet gebeuren. Tot op heden zijn er op Russische olie nog geen importverboden of andere maatregelen genomen. Wel zijn er reeds beperkingen gelegd op bijvoorbeeld de export van olieraffinage gerelateerde technologie naar Rusland. Het kabinet is voorstander van verdere aanscherping van de sancties op energiedragers tegen Rusland in reactie op de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, inclusief op het terrein van olie. Nederland dringt er verder bij de Commissie op aan een analyse te maken hoe Europa onafhankelijker kan worden van Russische olie en hoe de gevolgen daarvan zo goed mogelijk kunnen worden ondervangen. Vooruitlopend op sancties op het terrein van olie roept het kabinet Nederlandse bedrijven op om de import van Russische olie zo veel mogelijk te beperken.

Bij het voorbereiden van aanvullende energiesancties is het belangrijk om rekening te houden met de EU-eenheid en de energieleveringszekerheid.

Een importstop van ruwe olie uit Rusland zou naar verwachting op korte termijn een fors effect hebben op de handelsstromen, bijvoorbeeld door een gedeeltelijke olieproductiestop in Rusland (met een prijsopdrijvend effect op de wereldmarktprijs), door Russische tegensancties en/of door het verleggen van handelsstromen. De OPEC heeft inmiddels al aangegeven geen restcapaciteit te hebben om tekorten, veroorzaakt door een importstop van Russische olie, op te vangen. Het aanbod op oliemarkt is daarmee relatief in-elastisch. De verstoringen die nu reeds plaatsvinden op de oliemarkt hebben er toe geleid dat de bij het Internationaal Energie Agentschap (IEA) aangesloten landen op 1 april jl. hebben besloten tot een tweede collectieve actie om gezamenlijk een hoeveelheid van 120 miljoen vaten van de strategische voorraad beschikbaar te maken op de oliemarkt om zo de olievoorzieningszekerheid te garanderen in aanvulling op de eerste collectieve actie van 1 maart jl., waarbij reeds iets meer dan 60 miljoen vaten beschikbaar werden gesteld.

Nederland heeft aan beide acties deelgenomen.⁶ De actie van 1 maart jl. betrof de vierde interventie van de IEA uit haar geschiedenis, de actie van 1 april jl., de vijfde en grootste interventie ooit, voegt daar nog het dubbele aan toe.

Het kabinet bestudeert potentiële maatregelen ter beperking van de import van Russische olie en treedt hierover in overleg met andere lidstaten, de IEA, de Europese Commissie en de sector. Zoals hiervoor is toegelicht, is de Nederlandse economie internationaal gezien bovengemiddeld kwetsbaar voor een boycot op Russische olie via de waardenketens. In 2021 kwam ruim 34% van de olie, die in Nederlandse raffinaderijen werd verwerkt, uit Rusland. Het gaat hierbij niet alleen om de rol van olie als brandstof, maar ook olie als grondstof in de petrochemische industrie voor bijvoorbeeld plastics. Voor Nederland is daarom in het bijzonder van belang wat het effect is op de op de Nederlandse economie als de olie-import uit Rusland wegvalt, welk effect er is op de waardeketens en hoe snel kan worden omgeschakeld naar een alternatief. Het gaat hier niet alleen om de kwantiteit die gesubstitueerd moet worden, maar ook om de kwaliteit van de ruwe olie, die bepalend is voor de olieproducten die daarvan kunnen worden vervaardigd.

Het uitwerken van een afbouwplan olie vergt vanwege deze complexiteit meer tijd en nauw overleg met Europese partners. Er dient daarbij ook gekeken te worden naar verschillende van olie afgeleide producten zoals benzine, diesel, stookolie, kerosine etc. en bijv. hoe snel alternatieven voor olie (biobrandstoffen) kunnen worden opgeschaald.

Om die reden roept Nederland de Europese Commissie en andere lidstaten op om gezamenlijk werk te maken van een exitstrategie voor Russische olie. De Europese Commissie is in haar publicatie RePower EU (zie hierna) reeds ingegaan op het onafhankelijker worden van Russisch gas. Het kabinet verzoekt de Commissie ook een vergelijkbare publicatie over olie te maken. Het kabinet zet hierbij in op een ambitieus maar realistisch pad, waarbij rekening gehouden wordt met substitutie en waarbij het kabinet haar Europese partners betreft.

Nederland trekt op met gelijkgezinde lidstaten binnen de Europese Unie. Er gaan in steeds meer landen, waaronder in Duitsland, stemmen op om eind 2022 geen Russische olie meer te importeren. Nederland vraagt de Commissie in haar impactassessment het scenario van een spoedige uitfasering als belangrijk scenario mee te nemen om te bezien wat als dit EU-breed zou worden toegepast de gevolgen zijn en hoe die zo goed mogelijk ondervangen kunnen worden.

Duits energiebeleid

De Tweede Kamer heeft op 5 april jl. gevraagd een reactie te geven op het Duitse beleid om de energieafhankelijkheid van Russische energie te reduceren (kenmerk 2022Z06664/2022D13573). De Duitse energiehuishouding is niet goed te vergelijken met de Nederlandse. Zo is de importafhankelijkheid van Russische brandstoffen fors hoger dan in Nederland: gas (40%), kolen (50%) en olie (35%), wat de uitdaging voor Duitsland groter maakt. Nederland kent, zoals eerder aangegeven, een belangrijke rol als doorvoerland, voor een belangrijk deel ook voor de Duitse markt. Ook Duitsland is een doorvoerland voor met name Russisch gas van oost naar west en Noors gas naar Nederland. De verschillende uitgangsposities maakt ook het vergelijken van de aanpakken lastig. Duitsland heeft echter, net als Nederland gekozen om te werken langs de drieslag: versnellen energiebesparing, uitbreiden hernieuwbare energieproductie en waar nodig fossiel vervangen door fossiel. Minister Habeck van Economische Zaken en Klimaat heeft daartoe een pakket aan maatregelen toegezegd die de Duitse energiehuishouding versneld moet verduurzamen (het zogeheten Paaspakket). De Duitse regering wil daarbij onder meer het aandeel hernieuwbare energie in 2030 verhogen tot 80% en 100% in 2035. Met behulp van versnelde vergunningsprocedures wil de regering jaarlijks 10 GW toename van wind op land en 22 GW zon-pv. Onderdeel van het noodplan is tevens om een deel van de geplande sluitingen van kolencentrales uit te stellen en voor de korte termijn als reservecapaciteit aan te houden. Het is voor het Nederlandse energiebeleid, gegeven onze verwevenheid van markten en economieën, cruciaal dat we nauw samenwerken en in ons energiebeleid rekening houden met deze versnelde Duitse transitie. Op het terrein van verduurzaming zoals bij groene waterstof en wind op zee, maar ook bij het ontsluiten van extra LNG-stromen door het bouwen van extra LNG-importcapaciteit.

⁶ Kamerstuk 32 852, nr. 185.

Gegeven de Duitse ambities zal een deel van deze importcapaciteit ook voor de Duitse markt benut worden. We werken als buurlanden dan ook nauw samen, bilateraal, in de Europese Unie en in het Pentalateraal Energieforum.

RePowerEU

Zoals ook in de brief van 14 maart jl. is toegelicht, heeft de Europese Commissie op 8 maart jl. een mededeling gepresenteerd voor een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie. Deze mededeling ziet onder meer toe op afbouw van afhankelijkheid van gas uit Rusland en vergroten van de veerkracht van het EU-brede energiesysteem, op basis van twee pijlers:

- Een snellere vermindering van onze afhankelijkheid van fossiele brandstoffen door meer inzet op hernieuwbare energie en energiebesparing.
- Diversifiëring van de gasvoorziening door meer invoer van LNG en niet Russisch gas, alsmede vergroten gebruik van biomethaan en versnelde uitrol en vergroten volumes van waterstof.

Over deze mededeling heeft uw Kamer recent een BNC-fiche ontvangen.

In mei wordt het uitgebreide en nader uitgewerkte RePowerEU plan verwacht, wat de eerdere aangekondigde voorstellen en initiatieven verder gestalte zal geven. Bij publicatie van dit plan zal uw Kamer middels een BNC-fiche worden geïnformeerd.

R.A.A. Jetten
Minister voor Klimaat en Energie

J.A. Vijlbrief
Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat

Bijlage – gascontracten onder het vijfde sanctiepakket van de EU

In het vijfde sanctiepakket van de EU hebben de lidstaten, naast de reeds genoemde sancties, afgesproken dat het verboden is voor aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven om nieuwe opdrachten te gunnen aan Russische partijen gevestigd in de Russische Federatie, met inbegrip van dochters die in de EU zijn gevestigd en die door deze partijen worden gecontroleerd of aangestuurd. Ook moeten bestaande lopende contracten met Russische partijen die zijn afgesloten vóór 9 april 2022 voor 10 oktober 2022 zijn beëindigd/afgewikkeld. Dit geldt ook voor opdrachten waarbij de opdrachtnemer een deel van de opdracht aan zo'n Russische partij heeft uitbesteed voor een waarde van meer dan 10% van de hoofdopdracht. Relevant is hier dat de bepaling in beginsel ook geldt voor energiecontracten die aanbestedende diensten (waaronder gemeenten) of speciale sectorbedrijven (zoals nutsbedrijven) hebben gesloten. De relevante sanctieverordening biedt bescherming voor de aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven tegen boetes, schadeclaims en schadevergoedingen als ze de opdrachten en overeenkomsten overeenkomstig deze verordening beëindigen of aanpassen (zie artikel 11 van Verordening (EU) nr. 833/2014).

In het commissiedebat *Fit for 55* van 7 april jl. is toegezegd in contact te treden met medeoverheden om ervoor te zorgen dat in ieder geval publieke organisaties zo snel mogelijk van Russisch gas afgaan. Hierna wordt toegelicht hoe acties voor dit doel in gang zijn gezet in het kader van het vijfde sanctiepakket.

Het is bekend dat verschillende gemeenten en semi-overheden die onder de aanbestedingsplicht vallen een contract hebben met een partij die in beginsel onder deze nieuwe sanctieregels valt, en dus hun contract met de gasleverancier voor uiterlijk 10 oktober 2022 kunnen opzeggen onder bescherming van Verordening (EU) nr. 833/2014. Hetzelfde geldt voor speciale sectorbedrijven. Het kabinet steunt hen hier ten volste in. Partijen zullen in elk geval nieuwe contracten moeten afsluiten. Het is daarbij denkbaar dat, net als het geval is bij huishoudens, nieuwe contracten duurder zullen zijn, en leiden tot hogere kosten voor partijen. Voor sommige partijen zou dit ook zonder sanctiemaatregelen binnen afzienbare tijd het geval zijn (bijvoorbeeld omdat het bestaande contract binnenkort afloopt). Evenwel, het is ook zeer voorstelbaar dat partijen nog langlopende contracten hebben met een goedkoper tarief, en door deze maatregel plots voor grote en langdurige (financiële) uitdagingen komen te staan die ze niet ingecalculeerd hebben. In dergelijke gevallen komen er mogelijkheden voor partijen om bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een ontheffing aan te vragen voor het opzeggen van een bestaand contract met een Russische partij. Gelet op het grote belang van het onafhankelijk worden van Russisch gas past hierin terughoudendheid. Het kabinet zal zo snel mogelijk criteria opstellen voor de toepassing van de ontheffingsbevoegdheid, in het bijzonder voor energiecontracten. Het kabinet zal hierover de aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven zo spoedig mogelijk informeren via geëigende kanalen. Een ontheffing zal ook aan de Europese Commissie gemeld worden.