

Vergaderjaar 2025–2026

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 600

BRIEF VAN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2025

In deze brief informeert het kabinet de Kamer over de actuele situatie op de gasmarkt en gasleveringszekerheid voor de komende winter.¹

De aanvoer van gas naar Europa en Nederland is stabiel en de prijzen op de groothandelsmarkt voor gas zijn al langere tijd relatief laag en stabiel. De gasopslagen in Nederland zijn voor een groot deel gevuld, maar de vulgraden op 1 november lagen net onder de EU-vulverplichting voor Nederland en het nationale vuldoel. Dit hangt vooral samen met recente prijsontwikkelingen en het vertrouwen van marktpartijen in de beschikbaarheid van gas aankomende winter. Deze ontwikkeling was niet alleen zichtbaar in Nederland, maar ook in andere Europese lidstaten. Daarbij geldt dat het beeld ten aanzien van de gasopslagen in Nederland positiever is dan in sommige andere Europese landen.

Op basis van de huidige inzichten zijn er op dit moment geen zorgen ten aanzien van de leveringszekerheid. In een schriftelijke reactie aan het Ministerie van Klimaat en Groene Groei heeft Gasunie Transport Services (GTS) laten weten dat Nederland over voldoende capaciteit beschikt om op een koude dag te voldoen aan de piekvraag. Er is ook genoeg volume om de winter door te komen. Alleen in een extreem koude winter² zou er een beperkt tekort kunnen ontstaan. Het kabinet ziet mogelijkheden om dat op te vangen.

Tegelijkertijd vraagt de internationale context om alertheid. In deze brief licht het kabinet toe welke maatregelen het kabinet al heeft getroffen en de komende tijd neemt op weg naar volgend jaar. Ook gaat het kabinet dieper in op het actuele beeld en de factoren die aan de marktontwikkelingen ten grondslag liggen.

¹ In vervolg op de brief van 30 september jl, Kamerstuk 29 023, nr. 596.

² Indien de winter zou verlopen zoals in het koudste jaar dat zich in de afgelopen dertig jaar heeft voorgedaan (dat is de winter van 1995/1996).

Vuldoelen en huidige vulgraad

Per 1 november was er in Nederland in totaal 102 TWh gas opgeslagen in de seizoensopslagen (Norg, Grijskerk en Bergermeer) en de PGI Alkmaar gezamenlijk. Dit is 8 TWh minder dan het nationale vuldoel van 110 TWh in deze gasopslagen gezamenlijk. Anders gezegd: er is een vulgraad behaald van 74% van deze opslagen in plaats van het streefdoel van 80% van deze opslagen.

Daarnaast was er op 1 november in totaal 3 TWh opgeslagen in de cavernes³. In totaal was er dus ruim 105 TWh gas aanwezig in alle gasopslagen in Nederland gezamenlijk. Dit komt neer op een totale vulgraad van ruim 73% berekend over alle gasopslagen in Nederland gezamenlijk. Dat is op dit moment één procentpunt minder dan de EU-vulverplichting van 74%.

Een uitsplitsing van deze cijfers is opgenomen in de tabel in de bijlage bij deze brief.

Inzet kabinet op de vuldoelen

Nationaal vuldoel 2025

Jaarlijks analyseert GTS of er voldoende volume en capaciteit is en adviseert GTS over hoeveel gas (in TWh) er per 1 november in Nederland wordt opgeslagen zodat er in de winter voldoende flexibiliteit is. Voor 1 november 2025 heeft GTS geadviseerd dat er 110 TWh aan gas wordt opgeslagen in de seizoensopslagen (Norg, Grijskerk, Bergermeer) en de PGI Alkmaar gezamenlijk.⁴ Dit komt neer op een vulpercentage van 80% van deze specifieke opslagen gezamenlijk. Het kabinet heeft dit advies op 30 september 2024 overgenomen.⁵

In de Kamerbrieven van 14 juli en 30 september jl. heeft het kabinet toegelicht dat in een publiek-private samenwerking wordt ingezet op het realiseren van het nationale vuldoel.⁶ In de brief van 14 juli is daarbij ook een toelichting gegeven uitgesplitst per gasopslag.

Concreet heeft het kabinet in 2025, net als in eerdere jaren, aan Energie Beheer Nederland (EBN) de taak gegeven om gasopslagen te vullen voor zover de markt dat niet zou doen. Hierdoor kon het kabinet bijspringen in het geval de relevante gasopslagen onvoldoende gevuld werden door marktpartijen. Daarbij is de vultaak van EBN in 2025 verruimd van 20 TWh naar 25 TWh en verbreed wat betreft de opslagen die EBN vult.⁷

Vrijwel het gehele vulseizoen (dat is gestart op 1 april) lag het vullen op schema om het nationale vuldoel op 1 november te behalen. Echter, door prijsontwikkelingen werd het in oktober voor marktpartijen economisch aantrekkelijker om – eerder dan gewoonlijk – gas uit de opslagen te onttrekken dan te injecteren. Hierdoor steeg de vulgraad in die periode minder snel, ondanks de inzet van EBN als gevolg van hun vultaak.

³ Cavernes zijn opslagen waaruit snel geproduceerd kan worden en die snel weer gevuld kunnen worden (multi-cycle). Zie ook bijlage 1 bij Kamerstuk 29 023, nr. 563

⁴ Kamerstuk 29 023, nr. 519. GTS heeft dit advies herbevestigd, zie Kamerbrief van 15 april 2025, Kamerstuk 29 023, nr. 563.

⁵ Kamerstuk 29 023, nr. 596 en uitgebreide toelichting op het nationale vuldoel in de Kamerbrief van 14 februari 2025, Kamerstuk 29 023, nr. 532.

⁶ Kamerstuk 29 023, nr. 591 en Kamerstuk 29 023, nr. 596.

⁷ Verbreding van alleen de gasopslag Bergermeer naar tevens de PGI Alkmaar, Norg en Grijskerk. Dit is mogelijk gemaakt door de extra middelen die beschikbaar zijn gemaakt bij Miljoenennota, zie Kamerstuk 29 023, nr. 591 en Kamerstuk 29 023, nr. 596.

Dit effect was niet alleen zichtbaar in Nederland, maar ook in andere Europese lidstaten. Zo heeft de Europese Unie – in tegenstelling tot voorgaande jaren – ook haar vuldoel van 90% nog niet gehaald. Verder zijn er ook in Duitsland (75,1%), Denemarken (63,2%), en het Verenigd Koninkrijk (57,7%) lagere gemiddelde vulgraden dan in voorgaande jaren. In Denemarken was dit ook in 2024 reeds het geval (75%).

Om de vulgraad zoveel als mogelijk te verhogen ondanks de marktbeveging is in oktober de vultaak van EBN nogmaals uitgebreid van 25 naar 28 TWh, het maximum dat mogelijk was gelet op de beschikbare financiële ruimte en de operationele mogelijkheden van de betreffende gasopslagen om nog bij te vullen voor 1 november. Hiermee kon EBN de afgelopen weken nog extra gas opslaan in de gasopslagen. Ter vergelijking: in 2024 heeft EBN 12 TWh gevuld. Het gaat dus om een aanzienlijke verruiming van de inzet door EBN.

EU-vulverplichting voor Nederland

Op 11 september is een wijziging van de EU Verordening gasleveringszekerheid in werking getreden, waarmee de bepalingen over de vulverplichting op een aantal punten zijn gewijzigd.⁸ Op grond van deze bepalingen geldt voor Nederland een vulverplichting van 74% voor alle gasopslagen in Nederland gezamenlijk.⁹ Dit betreft naast de hiervoor genoemde seizoensopslagen en de PGI Alkmaar ook enkele cavernes. In totaal gaat het om 107 TWh. De wijzigingen zien op de volgende punten: Aan deze vulverplichting moet op enig moment tussen 1 oktober en 1 december worden voldaan (in tegenstelling tot voorheen op 1 november). Daarnaast is het lidstaten nu toegestaan om in geval van «moeilijke omstandigheden» (zoals ongunstige prijsontwikkelingen die het vullen bemoeilijken) tot 10 procentpunt af te wijken van de vulverplichting. Met deze bepalingen in verordening gasleveringszekerheid wordt lidstaten meer flexibiliteit geboden. De huidige vulgraad valt binnen deze toegestane afwijking.

Duiding en mogelijke gevolgen voor de leveringszekerheid

De hiervoor omschreven ontwikkelingen moeten in de context van de werking van de interne gasmarkt worden gezien (zie bijlage). Leveranciers moeten deze winter hun klanten beleveren. De gasprijzen zijn relatief stabiel en laag, ook vooruitkijkend naar de winter. De combinatie van deze factoren en de mate waarin marktpartijen gas hebben opgeslagen, duidt erop, dat marktpartijen er vertrouwen in hebben dat zij aan hun verplichtingen in de winter kunnen voldoen. Dit wordt bevestigd door ACER (Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators), dat het afgelopen kwartaal als een van de meest stabiele periodes sinds 2020 duidt, met lage prijsvolatiliteit en het uitblijven van hoge geopolitieke druk. Lagere vulgraden zijn daarmee vooral een weerslag van vertrouwen dat gas beschikbaar blijft¹⁰.

Verder geldt dat wanneer het volume van gas dat nu in Nederland is opslagen wordt vergeleken met het verbruik van gas in Nederland, blijkt dat Nederland een groter deel van zijn jaarlijkse verbruik van gas heeft

⁸ Verordening (EU) 2025/1733 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938 wat betreft de rol van gasopslag voor het veiligstellen van de gasvoorziening in de aanloop naar het winterseizoen (PbEU L 2025/1733).

⁹ Artikel 6 bis, eerste lid, van de verordening gasleveringszekerheid.

¹⁰ ACER (27 oktober 2025). Key development in European gas and wholesale markets – Q3 2025. Zie: <https://www.acer.europa.eu/monitoring/key-developments-european-gas-wholesale-markets-q3-2025>

opgeslagen dan andere landen. In de Nederlandse gasopslagen zit op dit moment 35% van ons jaarlijks verbruik (in een normaal temperatuurjaar), terwijl dit voor de EU als geheel 27% is. Nederlandse opslagen leveren ook flexibiliteit aan buurlanden wanneer dat nodig is.

Leveringszekerheid komende winter

Zoals benoemd, spelen bij de leveringszekerheid in de winter twee factoren een rol: 1) de beschikbare *capaciteit* om op extreem koude dagen (piekdagen) voldoende gas te kunnen leveren en 2) het totale *volume* aan gas dat nodig is om in een extreem koude winter te voorzien in de vraag.

GTS heeft bevestigd¹¹ dat de leverings*capaciteit* op piekdagen in de komende winter niet wordt beïnvloed door het al dan niet halen van het vuldoel. Er is voldoende capaciteit beschikbaar om aan de vraag te voldoen tijdens dagen van extreme kou.

Wat betreft *volume* geldt dat in een gemiddelde winter (een zogenoemd normaal temperatuurjaar) er voldoende gas beschikbaar is. Uit de leveringszekerheidsanalyse van GTS blijkt namelijk dat een vulniveau van 71 TWh in de seizoenopslagen voldoende is om in de totale gasvraag in een normaal temperatuurjaar te voorzien.¹² De huidige vulgraad van 102 TWh in de seizoenopslagen zit hier ruim boven. Indien de winter zou verlopen zoals in het koudste jaar dat zich in de afgelopen dertig jaar heeft voorgedaan (dat is de winter van 1995/1996), is het volgens de GTS analyse niet uit te sluiten dat er tijdelijk een beperkt volumetekort kan ontstaan (van circa 8 TWh).

Indien een dergelijke, extreme situatie zich voor zou doen, ziet het kabinet voldoende manieren om dit in de praktijk op te vangen:

- Gas uit de gascavernes: in de analyse van GTS heeft GTS de keuze gemaakt om het volume dat kan worden geleverd door de gascavernes niet mee te rekenen. Gascavernes kunnen gedurende het jaar doorlopend worden gevuld en geleegd. In de praktijk kunnen de cavernes dus ook bijdragen aan het voorzien in de vraag.
- Extra import van LNG naar Noord-West Europa: Door de toename van wereldwijde LNG-productiecapaciteit, waaronder in de VS in het eerste kwartaal van 2026, en de uitbreiding van de LNG-importcapaciteit in Europa, is extra import van LNG naar Europa mogelijk en ook waarschijnlijk deze winter. Dit sluit aan bij de verwachtingen van het Internationaal Energieagentschap (IEA).¹³
- Afname van doorvoer naar het buitenland: In het geval dat het aanbod in Nederland knapper wordt, kan dat als gevolg hebben dat de prijs op de Nederlandse gashandelsplaats TTF toeneemt in vergelijking met prijzen op gashandelsplaatsen in buurlanden. Het wordt dan minder aantrekkelijk om gas uit Nederland te exporteren waardoor de export daalt. In een dergelijk geval is de verwachting dat door de dalende export er meer gas beschikbaar blijft voor afnemers in Nederland.
- Daling van de binnenlandse vraag: Bij een krappe Nederlandse markt zal hetzelfde prijseffect mogelijk ook leiden tot minder gebruik of tot het omschakelen naar andere brandstoffen. Hoewel dit onderdeel is van een goed functionerende markt waar vraag en aanbod in balans zijn, zijn stijgende gasprijzen met het oog op een betaalbare energievoorziening uiteraard niet gewenst.

¹¹ GTS advies leveringszekerheid 2025/2026. Te vinden als bijlage bij Kamerstuk 29 023, nr. 596

¹² Tabel p. 26. In het GTS advies leveringszekerheid 2025/2026.

¹³ IEA, Gas 2025, 27 oktober 2025. Zie: Gas 2025

Waakzaamheid en voorbereidingen op volgend vulseizoen

Het huidige vulseizoen is ten einde en er zijn voor het kabinet geen mogelijkheden meer om in het lopende opslagjaar nog iets te veranderen aan de actuele vulgraad.

Tegelijkertijd blijft het kabinet deze winter waakzaam en monitort het kabinet de leveringszekerheid en betaalbaarheid nauwlettend.

Daarnaast heeft het kabinet volledige focus op het volgende vulseizoen. In de Kamerbrief van 30 september jl. is toegelicht dat het kabinet het advies van GTS heeft overgenomen en een nationaal vuldoel heeft gesteld van 115 TWh in de seizoensopslagen en de PGI Alkmaar gezamenlijk op 1 november 2026.

Om dat te realiseren treft het kabinet maatregelen:

- EBN blijft een vultaak houden om te vullen voor zover de markt dat niet doet. Eerder heeft het kabinet al aangegeven dat de taak voor EBN om de gasopslagen Bergermeer, Norg en Grijskerk in het opslagjaar 2026–2027 te vullen verruimd wordt naar maximaal 80 TWh. Deze uitbreiding komt voort uit de beëindiging van de activiteiten van GasTerra waardoor gasopslagen Norg en Grijskerk volgend jaar niet door GasTerra gevuld worden.
- Verder lopen er gesprekken met NAM en haar aandeelhouders over de inzet en toekomst van de gasopslagen Norg en Grijskerk na beëindiging van GasTerra.
- Daarnaast is op 3 oktober de «Regeling nadere invulling technische of economische noodzaak derdentoegang gasopslaginstallaties» gepubliceerd, waarin wordt verduidelijkt wanneer de verplichting op grond van de Gaswet (en straks de Energiewet)¹⁴ om onderhandelde derdentoegang te bieden tot de gasopslagen van toepassing is. Dit helpt om in de toekomst marktpartijen in staat te stellen de gasopslagen, waaronder Norg en Grijskerk, te vullen en indien nodig EBN in staat te stellen haar vultaak, waar nodig, ook concreet uit te voeren.

Uiteraard blijft het kabinet de Kamer op de hoogte houden.

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.Th.M. Hermans

¹⁴ Artikel 18g, eerste lid, van de Gaswet, vanaf 1 januari 2026 artikel 3.100, eerste lid, van de Energiewet.

BIJLAGE 1

Vulgraden per 1 november 2025 in TWh

Gasopslag:	Stand 1 nov	Capaciteit	Vulgraad	
Norg	42,9	59,3	72,2%	
Grijskerk	15,8	23,9	66,4%	
Bergermeer	38,7	49,8	77,6%	
PGI	4,9	4,9	99,6%	
Totaal seizoenopslagen en PGI Alkmaar	102,2	137,9	74,1%	Nationaal doel 80%
Energystock	1,8	3,6	51%	
Nuttermoor	1,3	2,8	47,4%	
Totaal cavernes	3,2	6,4	49,4%	
Totaal alle opslagen	105,4	144,3	73%	Europees doel 74%

Bron: Agsi.gie.eu

BIJLAGE 2

Gassysteem, gasleveringszekerheid en omstandigheden die hebben geleid tot de huidige vulgraad

Op de gasmarkt moeten vraag en aanbod in balans zijn. Gasleveringszekerheid betekent daarbij dat er genoeg gas is om te voorzien in de vraag. Leveranciers kunnen op verschillende manieren voorzien in de vraag van hun afnemers: zij kunnen op ieder moment (geïmporteerd of geproduceerd) gas inkopen of zij kunnen in de zomer alvast gas inkopen en opslaan dat ze in de winter kunnen gebruiken. Gasopslag levert zo seizoensflexibiliteit bovenop het aanbod van productie en import. Belangrijk hierbij is dat er sprake is van een Europese interne gasmarkt waarbinnen gas vrij stroomt en de stroom niet mag worden beperkt.¹⁵ Dat betekent dat in Nederland geproduceerd of opgeslagen gas ook kan worden doorgevoerd buurlanden. Andersom importeren partijen in Nederland ook gas, onder meer uit België, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen.

Bij de afweging door marktpartijen is de prijs een belangrijke factor, in het bijzonder het prijsverschil van vandaag ten opzichte van de winter – de «spread». Voor het opslaan van gas is van belang dat de spread (voldoende) positief is. Een negatieve spread maakt het voor marktpartijen namelijk potentieel verlieslatend om gas op te slaan of om gas in de opslag te houden.

In de zomermaanden was sprake van een gunstige spread. Dit is echter sinds begin oktober niet meer het geval. Omdat de marktprijs in oktober soms hoger lag dan de verwachte winterprijs was onttrekken aantrekkelijker dan injecteren. Daarom stopten diverse marktpartijen met vullen en werd gas op verschillende dagen onttrokken. De inzet van EBN was niet voldoende om dit volledig te compenseren.

¹⁵ Zie ook Kamerstuk 29 023, nr. 453.