



# Hoe blijft de gasrekening betaalbaar?

Policy paper



**CE Delft**

*Committed to the Environment*

# Hoe blijft de gasrekening betaalbaar?

Policy paper

Deze policy paper is geschreven door:

Cor Leguijt, Joram Dehens, Marieke Nauta, Frans Rooijers, Emiel van den Toorn en Reinier van der Veen

Delft, CE Delft, september 2024

Publicatienummer: 24.240201.125

Opdrachtgever: Essent

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via [www.ce.nl](http://www.ce.nl)

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Cor Leguijt (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

## **CE Delft**

Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



# Inhoud

	Samenvatting	3
1	Hoe blijft de gasrekening betaalbaar voor alle huishoudens?	5
	1.1 Introductie	5
	1.2 Energiearmoede en de gasrekening	5
	1.3 Leeswijzer	6
2	Gasrekening gemiddeld huishouden	7
	2.1 Opbouw van de gasrekening van een huishouden	7
	2.2 Gasrekening van een gemiddeld huishouden in 2023	7
	2.3 Veranderingen in de tijd, per onderdeel van de gasrekening	9
3	Mogelijke beleidsmaatregelen	17
	Literatuurlijst	21



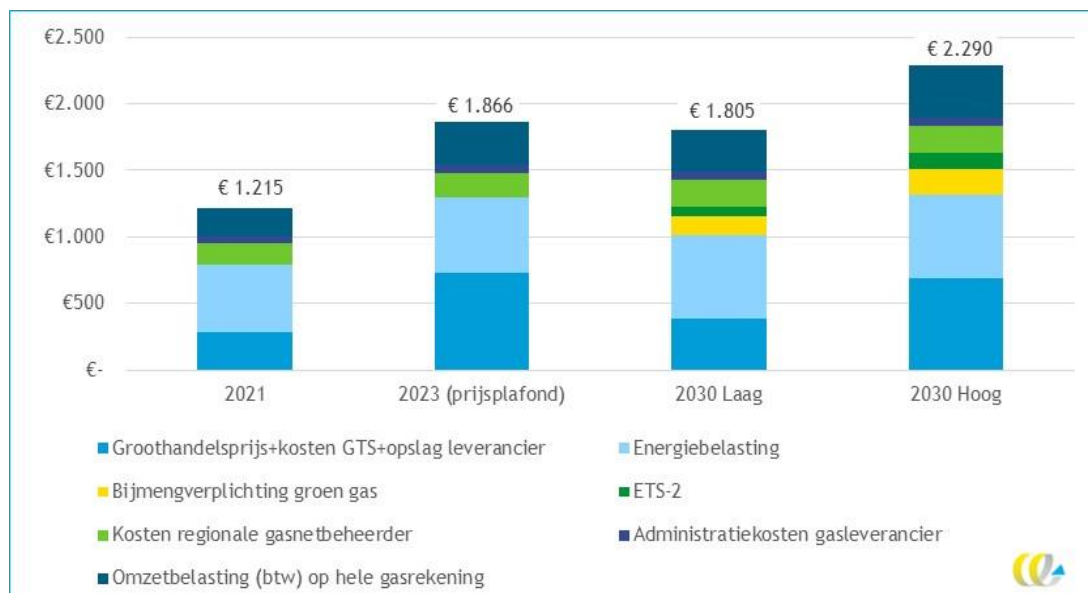
# Samenvatting

De gasrekening van een gemiddeld huishoudens stijgt, van 1.200 euro per jaar in 2021 naar 1.900 euro in 2023 tot mogelijk 2.300 euro per jaar in 2030, zie Figuur 1. Dat komt in hoofdzaak door:

- structurele veranderingen in de nationale aardgasvoorziening, met hogere prijzen als gevolg;
- overheidsbeleid zoals de verschuiving van energiebelasting van elektriciteit naar gas, de bijmengverplichting groengas, en het ETS-2;
- stijgende kosten van het gasnetbeheer per gasaansluiting, omdat de kosten van het gasnetbeheer over steeds minder aansluitingen worden verdeeld.

Bij de rijksoverheid wordt er vanuit verschillende ministeries en vanuit verschillende beleidsterreinen beleid gevoerd dat leidt tot verhoging van de gasrekening van huishoudens.

Figuur 1 - Ontwikkeling gasrekening in de tijd in euro per jaar incl. btw, voor een gemiddeld huishouden<sup>1</sup>



Een stijgende gasrekening prikkelt tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen, zoals energiebesparing, en helpt daardoor de voortgang van de energietransitie. Het is echter een probleem voor die groepen huishoudens die én niet mee kunnen bewegen met de energietransitie (en daardoor ook geen aanspraak kunnen maken op de daarvoor bestemde subsidies) én hun energierekening niet of bijna niet kunnen betalen. We noemen dat hier: ‘de kwetsbare huishoudens’. Het aantal huishoudens met ‘energiearmoede’ in Nederland bedraagt tenminste 400.000, en is stijgend. Dat vormt een groeiend risico voor het draagvlak voor de energietransitie, en ook voor het tempo ervan.

<sup>1</sup> Gemiddeld huishouden met standaard aardgasaansluiting en jaarverbruik gas van 1.169 m<sup>3</sup>/jr. (het gemiddelde in 2023). Cijfers voor 2023 zijn inclusief het effect van het tijdelijk prijsplafond in 2023. Prijzen in 2030 zijn prijspeil 2023, dus nog zonder rekening te houden met inflatie.

Als mogelijke beleidsmaatregelen om dat tegen te gaan, maar wel de prijsprikkel voor verduurzaming in stand te houden hebben we in deze *policy paper* de volgende maatregelen op hoofdlijn uitgewerkt:

1. Zorg voor inzicht bij de overheid in de beleidseffecten op de gasrekening van huishoudens, met name voor de kwetsbare groepen.  
Zodat besluiten genomen kunnen worden op basis van een goed overzicht. Het kan als onderdeel van de tweejaarlijkse rapportage over de voortgang van het Klimaatplan, en fungeert als belangrijke randvoorwaarde.
2. Regel dat ook de kwetsbare groepen minder gas gaan gebruiken.  
Zodat iedereen meekan met de energietransitie. Dit betekent zowel ontzorgen (het regelen dat het gebeurt) als het wegnemen van de kosten van de maatregelen.
3. Transitievergoeding regionale gasnetbeheerders voor de kosten voor het ontmantelen van gasnetonderdelen en van huisaansluitingen.  
Zodat die gevolgen van het klimaatbeleid niet worden verdeeld over de achterblijvers op de gasnetten.
4. Meerjarige duidelijkheid over ontwikkeling gastransporttarieven GTS.  
Zodat gasleveranciers daarvoor geen risico-opslag hoeven te rekenen in de m<sup>3</sup>-prijzen.
5. Vaste prijs netkosten energie voor huishoudens?  
Zodat ieder huishouden een betaalbare aansluiting op de energienetwerken houdt.  
Dit idee vergt eerst nadere verkenning.
6. Zorg dat de gasopslag Norg/Grijpskerk beschikbaar komt voor marktpartijen.  
Zodat de kosten van gasopslag ten behoeve van leveringszekerheid en flexibiliteit niet stijgen door gecreëerde schaarste.
7. Geen energiebelasting heffen op groengas.  
Zodat de energiebelasting op gasrekening houdt met de broeikasemissie van het gas, en de prijs van groengas lager kan komen te liggen dan van aardgas (mits er sprake is van een evenwichtige liquide groengasmarkt)
8. Bijmengverplichting groengas verlengen tot tenminste 2035.  
Of breder: borgen dat er een liquide en evenwichtige groengasmarkt ontstaat. Zodat er voldoende investeringszekerheid is voor het tijdig vergroten van de groengasproductie, waardoor een liquide markt ontstaat, en de prijzen als gevolg van het instrument van de bijmengverplichting niet op de buy-outprijs uitkomen.

# 1 Hoe blijft de gasrekening betaalbaar voor alle huishoudens?

## 1.1 Introductie

De gasrekening van huishoudens stijgt. Die stijging is zowel het gevolg van overheidsbeleid op verschillende beleidsterreinen als het gevolg van ontwikkelingen op de gasmarkten. Een stijgende gasrekening prikkelt tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen, zoals energiebesparing, en helpt daardoor de voortgang van de energietransitie. Het is echter een probleem voor die groepen huishoudens die én niet mee kunnen bewegen met de energietransitie (en daardoor ook geen aanspraak kunnen maken op de daarvoor bestemde subsidies) én hun energierekening niet of bijna niet kunnen betalen. We noemen dat hier: de kwetsbare huishoudens.

Bij de rijksoverheid wordt er vanuit verschillende ministeries en vanuit verschillende invalshoeken beleid gevoerd dat leidt tot stijging van de gasrekening van huishoudens. Denk daarbij onder andere aan de bijmengverplichting groengas, het ETS-2<sup>2</sup>, de verschuiving van energiebelasting van elektriciteit naar gas, de effecten van het sluiten van het Groningen-gasveld en van de ontmanteling van de nationale gashandelaar GasTerra, de effecten van de warmtetransitie in de gebouwde omgeving ('van het aardgas af') op de kosten voor achterblijvers op de gasnetten, of de sturing op de vulling van de nationale aardgasopslagen en de discussie over een strategische nationale gasreserve. Een handzaam overzicht was nog niet voorhanden, van het gecombineerd effect van al deze beleidsontwikkelingen op de gasrekening van huishoudens, in combinatie met de effecten van (gas)marktontwikkelingen.

Dat overzicht bieden we in deze *policy paper*. Daarbij kijken we vervolgens naar beleids-opties om de gasrekening van met name die kwetsbare huishoudens betaalbaar te houden, echter wel met behoud van de voortgang van de energietransitie en van de (prijs)prikkels tot verduurzaming.

NB: Veel aandacht gaat uit naar de ontwikkeling van de elektriciteitsrekening van huishoudens, bijvoorbeeld bij de discussies over de salderingsregeling. De aandacht voor de ontwikkelingen bij de gasrekening blijven daarbij wat onderbelicht. Om die reden gaat deze *policy paper* specifiek in op de gasrekening.

## 1.2 Energiearmoede en de gasrekening

In 2023 waren er circa 400.000 huishoudens in ons land met energiearmoede, afhankelijk van hoe er precies gemeten wordt. Dat waren er 70.000 meer dan in 2022 (CBS, 2024a). Er zijn verschillende deelgroepen te onderscheiden: huurders die afhankelijk zijn van hun verhuurder (zowel woningcorporaties als private verhuurders), eigenaar/bewoners in een Vereniging van Eigenaren (VvE) die afhankelijk zijn van elkaar, en eigenaar/bewoners. Kwetsbare groepen huishoudens worden gekenmerkt door één of meerdere van de volgende indicatoren: een hoge 'energiequote' (energiekosten als percentage van het inkomen, EQ) van meer dan 10%, een laag inkomen, wonen in een niet goed geïsoleerd huis, of geen

<sup>2</sup> Voor een nadere beschrijving: zie Paragraaf 2.3.2.



mogelijkheid hebben om te investeren in energiebesparing, als gevolg van afhankelijkheid (huurders, VvE) en/of gebrek aan (toegang tot) het benodigde kapitaal. Energiearmoede als betaalbaarheidsprobleem (hoge EQ en betaalrisico) komt met name voor bij huishoudens met een laag inkomen. Energiearmoede komt voor bij 26% van de huishoudens met de laagste 10% inkomens, en 36% van de huishoudens met een werkloosheids- of bijstands-uitkering. Bijna twee derde (59%) van de huishoudens met energiearmoede woont in een sociale huurwoning. 24% van de huishoudens met energiearmoede woont in een particuliere huurwoning en 17% in een koopwoning (CE Delft, 2021a). Subsidies die alleen een onrendabele top van een investering afdekken bereiken deze groepen in het algemeen niet.

Energiearmoede is niet altijd te bestempelen als een betaalbaarheidsprobleem dat wordt veroorzaakt door een hoge energierekening. Sommige huishoudens schroeven (om financiële redenen) hun energiegebruik terug tot onder hun basisbehoefte. Dit wordt vaak verborgen energiearmoede genoemd omdat het niet direct meetbaar is: het werkelijke energiegebruik ligt laag en er is daardoor geen betaalbaarheidsprobleem of hoge energiequote. Cijfers hierover lopen uiteen. CE Delft schat het in op circa 40.000 huishoudens in 2021 (CE Delft, 2021a). CBS en TNO schatten dit aantal op 116.000 huishoudens in 2022 (CBS, 2024a).

Zonder verdere verduurzamingsmaatregelen stijgt het percentage huishoudens met energiearmoede in 2030 met een derde. In de laagste 10%-inkomensgroep stijgt het aandeel huishoudens met energiearmoede dan van 26% naar 34% (CE Delft, 2021a).

Energiearmoede vormt een risico voor het draagvlak onder de bevolking voor de energietransitie. De kwetsbare groepen remmen daarnaast de voortgang van die transitie, omdat ze niet kunnen meebewegen. Beleid gericht op het oplossen van energiearmoede bestaat uit een combinatie van subsidiëren, ontzorgen en van dwingende maatregelen. Een beleidsmix is afhankelijk van de deelgroep.

In deze policy paper verkennen we een aantal beleidsmaatregelen die weliswaar te maken hebben met de stijging van de gasrekening van huishoudens, maar niet uitsluitend met het tegengaan van (energie)armoede, zoals bijvoorbeeld zou kunnen met inkomenscompensatie of prijsplafonds. We hebben daarbij wel de kwetsbare groepen huishoudens in het achterhoofd gehouden. Immers, als de gasrekening verder stijgt, dan raakt dat ook die groepen.

We hebben bij het formuleren van de beleidsmaatregelen ook rekening gehouden met de benodigde voortgang van de energietransitie. De beleidsmaatregelen in deze policy paper zijn daarom vooral gericht op andere verdelingen van kosten (zodat kwetsbare groepen niet geconfronteerd worden met kostenstijgingen zonder dat ze handelingsperspectief hebben) en op het tegengaan van kostenverhogende effecten van beleid die niet voortkomen uit het doel van dat beleid.

### 1.3 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de gasrekening van een gemiddeld huishouden is opgebouwd. We geven eerst de cijfers voor 2023, en vervolgens een ontwikkeling in de tijd voor het totaal en daarna een nadere analyse per onderdeel van de rekening. Hoofdstuk 3 bevat mogelijke beleidsmaatregelen.

## 2 Gasrekening gemiddeld huishouden

In dit hoofdstuk bespreken we de opbouw van de gasrekening van een gemiddeld Nederlands huishouden. Eerst voor 2023, dan een overzicht over de ontwikkeling in de tijd. Per onderdeel van de gasrekening geven we een analyse wat er mee gebeurt richting 2030 en verder, in het geval dat het huishouden geen energiebesparende maatregelen treft.

### 2.1 Opbouw van de gasrekening van een huishouden

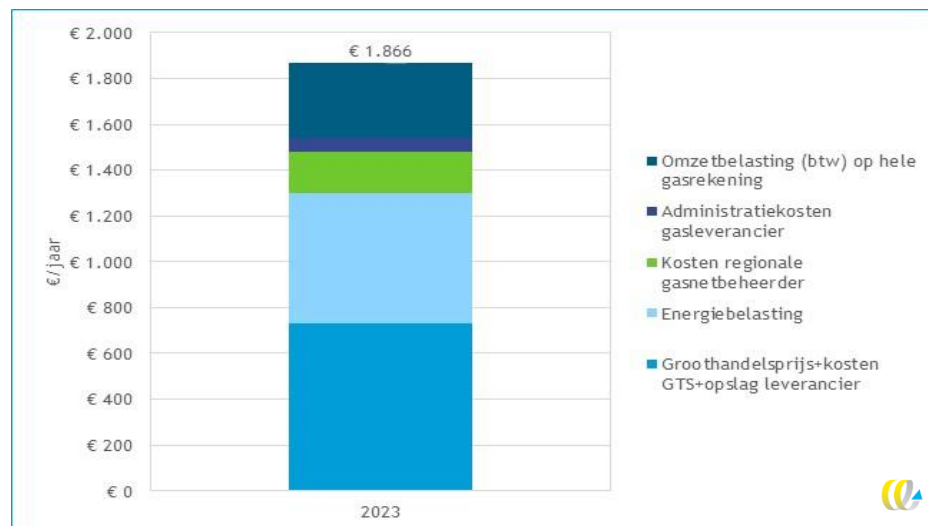
De gasrekening van een huishouden bestaat uit vijf hoofdonderdelen:

1. De groothandelsprijs, plus opslagen van de gasleverancier, maal het aantal kubieke meters gasverbruik per jaar.
2. De kosteneffecten van overheidsbeleid zoals belastingen en vergroening (zoals: btw, energiebelasting, ETS-2 en van de bijmengverplichting groengas).
3. De kosten van het gasnetwerk en van de gasmeter.
4. De vaste administratiekosten van de gasleverancier.
5. De kosten van beleid dat gericht is op leveringszekerheid, zoals kosten van de vulling van de nationale gasopslagen en van een strategische nationale gasreserve.

### 2.2 Gasrekening van een gemiddeld huishouden in 2023

In Figuur 2 is de opbouw van de gasrekening van een gemiddeld Nederlands huishouden weergegeven in 2023, inclusief het effect van het tijdelijke prijsplafond dat gold in 2023. Het totaal komt uit op 1.866 euro per jaar.

Figuur 2 - Gasrekening 2023 in euro per jaar incl. btw, voor een gemiddeld huishouden<sup>3</sup>



<sup>3</sup> Gemiddeld huishouden met standaard aardgasaansluiting, een jaarverbruik gas van 1.169 m<sup>3</sup>/jr, en gemiddelde gasprijs (gemiddelde gasprijs van januari t/m december 2023 volgens CBS, incl. effect van het tijdelijk prijsplafond)



De gasrekening in Figuur 2 is opgebouwd uit de volgende componenten:

- Een gemiddeld gasgebruik van 1.169 m<sup>3</sup> per jaar (Milieu Centraal, 2023).
- Een gemiddelde gasprijs van 0,62 euro per m<sup>3</sup> excl. btw. Dit is ontleend aan het CBS<sup>4</sup>, en betreft een gemiddelde gasprijs voor consumenten in 2023, inclusief het effect van het geldende tijdelijke prijsplafond (zie hierna). CBS heeft daarbij gemiddeld over de periode van januari tot en met december 2023.
- In die gasprijs per kubieke meter zitten de groothandelsgasprijs, de risico-opslagen en winstmarge die de gasleverancier rekent, alsook de kosten van het nationale gastransportnetwerk van de landelijke gasnetbeheerder GTS die via de gasprijzen van de leveranciers worden verrekend met de gebruikers, en de kosten die GTS maakt voor het bijmengen van stikstof aan het internationaal verhandelde hoogcalorisch gas om dat geschikt te maken voor levering aan huishoudens.
- De energiebelasting in de eerste schijf<sup>5</sup> van 0 tot 170.000 m<sup>3</sup>/jaar bedroeg geheel 2023 0,49 euro per m<sup>3</sup>, excl. btw. Bij een gemiddeld gasgebruik van 1.169 m<sup>3</sup> per jaar levert dat een bijdrage aan de gasrekening op van 572 euro per jaar (excl. btw). De eerdere Opslag Duurzame Energie (ODE) was per 2023 komen te vervallen.
- De kosten van de regionale gasnetbeheerder worden door de gasleverancier als vaste kosten verrekend met de huishoudens. De tarieven zijn gereguleerd, en worden vastgesteld door toezichthouder ACM. In 2023 waren die kosten 180 euro per jaar (excl. btw). De kosten hangen af van de capaciteit van de aansluiting, en niet van het gasgebruik in m<sup>3</sup>. De kosten dekken kosten die voortkomen uit de instandhouding van het regionale gasnet en van de huisaansluiting, van de gasmeter, en van het gasnetbeheer en storingsafhandeling. De gasleverancier zet die kosten als aparte post op de factuur aan de klant.
- Ook de gasleverancier rekent vaste kosten, voor administratie en facturering. In 2023 bedroegen die 61 euro excl. btw. Ook deze kosten staan als aparte post op de factuur.
- Over alle genoemde onderdelen wordt 21% btw gerekend, die de energieleverancier afdraagt aan de rijksoverheid. Op de gasrekening van een gemiddeld huishouden in 2023 was dat 323 euro per jaar.
- **De totale gasrekening kwam zo uit op 1.866 euro per jaar<sup>6</sup> (incl. het effect van het tijdelijk prijsplafond).**

NB: In 2023 was er sprake van een door de overheid ingesteld **tijdelijk prijsplafond**<sup>7</sup> voor energie, voor huishoudens en andere kleinverbruikers. De regeling gold het hele jaar 2023. Het plafond bij gas lag op 1,45 euro per m<sup>3</sup>, inclusief belastingen, voor de eerste 1.200 m<sup>3</sup> gasverbruik in 2023. Daarboven gold de normale contractprijs. CBS heeft de gemiddelde consumentenprijzen voor aardgas gepubliceerd met en zonder het tijdelijke prijsplafond. De gemiddelde gasprijs zonder prijsplafond was 0,87 euro per m<sup>3</sup> excl. btw, en daarmee zou

<sup>4</sup> Zie: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85592NED/table>

<sup>5</sup> Per 2024 is de schijvenindeling energiebelasting gas gewijzigd. De eerste schijf loopt nu van 0-1.000 m<sup>3</sup>/jr., de tweede van 1.000-170.000 m<sup>3</sup>/jr. Het energiebelastingtarief is vooralsnog gelijk in 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> schijf, maar deze opsplitsing geeft de mogelijkheid om dat te wijzigen.

<sup>6</sup> Ter vergelijking: eenzelfde berekening voor **elektriciteit** in 2023 komt uit op 1.323 euro per jaar. Daarnaast krijgt elk huishouden een vaste vermindering van de energiebelasting, in 2023 was die 597 euro per jaar (incl. btw). De vaste vermindering wordt verrekend per elektriciteitsaansluiting, omdat elk huishouden wel een elektriciteitsaansluiting heeft, maar niet elk huishouden een gasaansluiting of warmteaansluiting.

<sup>7</sup> Zónder prijsplafond zou de gemiddelde prijs in 2023 op 0,87 euro/m<sup>3</sup> hebben gelegen. In januari van 2023 lag die prijs op 1,65 euro per m<sup>3</sup>, en de gasprijs vertoonde vervolgens een gestaag dalende trend naar 0,57 euro per m<sup>3</sup> in december 2023, dus een daling met bijna een factor 3. Mét prijsplafond lag het gemiddelde op 0,62 euro/m<sup>3</sup>. Zie verder: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/09/uitwerking-prijsplafond-afgerond---vanaf-1-januari-2023-van-start>



de gasrekening in Figuur 2 in 2023 op 2.217 euro zijn uitgekomen. De regeling voor het tijdelijk prijsplafond is per 2024 komen te vervallen.

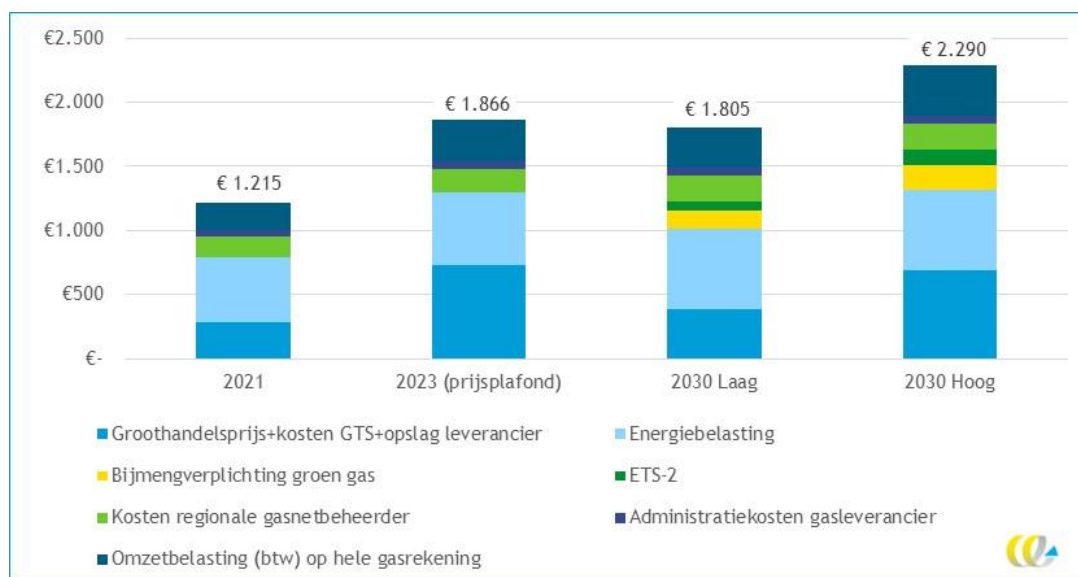
Door de hoge gasprijzen was 2023, en overigens ook 2022, een bijzonder jaar vergeleken met de periode daarvoor. De gasrekening van hetzelfde huishouden (voor een goed vergelijk weer rekenend met een jaarverbruik van 1.169 m<sup>3</sup> gas) bedroeg in 2021 1.215 euro per jaar. Op basis van de consumentenprijzen in juni 2024 zou de jaarrekening over geheel 2024 uitkomen op 1.820 euro per jaar. De grootste verschillen komen door de veranderingen in de prijs per m<sup>3</sup> gas, daarnaast is de energiebelasting<sup>8</sup> op gas gestegen van 2021 naar 2023 en van 2023 naar 2024.

De bijmengverplichting groengas en het ETS-2 waren nog niet van kracht in 2023. In 2023 waren er wel op nationaal niveau maatregelen van kracht op het gebied van leveringszekerheid, naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne (zoals maatregelen om de nationale gasopslagen voldoende gevuld te hebben), maar kwamen die niet rechtstreeks tot uitdrukking in de gasrekening van huishoudens.

## 2.3 Veranderingen in de tijd, per onderdeel van de gasrekening

In deze paragraaf bespreken we per component de verwachte veranderingen van de gasrekening in de tijd, richting 2030 en verder. Een totaal van de gasrekening in 2021, 2023 en 2030 van een gemiddeld huishouden staat in Figuur 3, met daarbij ook de onderverdeling. Voor 2030 is een Laag- en een Hoog-ontwikkeling opgenomen.

Figuur 3 - Ontwikkeling gasrekening in de tijd in euro per jaar incl. btw, voor een gemiddeld huishouden<sup>9</sup>



<sup>8</sup> In 2021 was er naast de energiebelasting ook de ODE (opslag duurzame energie), samen 0,43 euro/m<sup>3</sup>.

Per januari 2024 is de energiebelasting gestegen van de genoemde 0,49 euro/m<sup>3</sup> naar 0,59 euro/m<sup>3</sup>. In het hoofdlijnenakkoord van de nieuwe regering staat dat daar weer 4,8 eurocent/m<sup>3</sup> vanaf zal zijn gegaan in 2030.

<sup>9</sup> Gemiddeld huishouden met standaard aardgasaansluiting en jaarverbruik gas van 1.169 m<sup>3</sup>/jr. Cijfers voor 2023 zijn inclusief het effect van het tijdelijk prijsplafond in dat jaar, net zoals in Figuur 3. Er is richting 2030 geen rekening gehouden met inflatie, de kosten zijn prijspeil 2023.

Figuur 3 laat ten eerste de weerslag zien van de turbulenties op de gasmarkten na 2021, te zien aan de stijging van de groothandelsprijs (incl. opslagen) op de totale rekening. De totale gasrekening steeg van 1.215 euro per jaar in 2021 naar 1.866 euro per jaar in 2023.

Voor 2030 zijn de effecten te zien van overheidsbeleid, zoals de bijmengverplichting groen-gas en het ETS-2, en van de stijgende kosten *per aansluiting* van de regionale netbeheerder. Voor de groothandelsprijs en de opslagen door de gasleverancier zijn we voor 2030 uitgegaan van een lage en een hoge waarde van het PBL, met de kanttekening dat PBL daarbij gelijkmatige marktontwikkelingen veronderstelt met gestaag dalende prijzen, en niet rekent met mogelijke risico's op prijsspieken en/of aanbodverstoringen zoals die optraden in 2022 en 2023 (PBL, 2023).

Het totaal in 2030 in Figuur 3 voor '2030 Laag' ligt op 1.805 euro per jaar dus iets onder het totaal van 2023, voor '2030 Hoog' ligt dat met 2.290 euro per jaar ruim erboven. De gemiddelde waarde ligt boven die van 2023, met andere woorden: de gasrekening zal naar verwachting verder stijgen.

Voor de periode ná 2030 zijn er nog veel onzekerheden. PBL (PBL, 2023) gaat uit van een gelijkblijvende gemiddelde groothandelsprijs tot en met 2040, idem dito voor de opslag daarop van de gasleveranciers, en van geleidelijk oplopende kosten (circa +2% per jaar) per aansluiting vanuit de regionale netbeheerders. Daarin zitten nog *niet* de kosten van socialisatie van kosten van het opzeggen van gasaansluitingen opgenomen, noch kosten voor het buiten gebruik stellen en verwijderen van gasnetonderdelen. Hetzelfde geldt voor eventuele kostenstijgingen die kunnen voortkomen uit:

- verdere verhoging van de bijmengverplichting groengas;
- verdere verschuiving van de energiebelasting van elektriciteit naar aardgas;
- aanscherping van ETS-2 na 2030;
- stijging van de prijs per m<sup>3</sup>, via GTS-tarieven, van een vulverplichting aardgasopslagen en van een eventuele nationale gasreserve, en van de kosten van het beheer van het landelijk net van GTS zelf per m<sup>3</sup> (uitgaand van ongeveer gelijkblijvende kosten voor de instandhouding van de transportnetten en van geleidelijk afnemend gasvolumes).

We bespreken de ontwikkelingen per onderdeel in de nu volgende paragrafen.

### 2.3.1 Groothandelsprijs plus opslagen leverancier en GTS

De 'kale leveringsprijs' per m<sup>3</sup> gas bestaat uit de groothandelsprijs aardgas plus een opslag vanuit de energieleverancier om risico's af te dekken, en een winstmarge. Daar bovenop komen nog opslagen voor de kosten die nationale gasnetbeheerder GTS maakt voor het nationale gastransportnet en de stikstofbijmenging.

Voor de ontwikkeling van de groothandelsprijs baseren we ons op de langetermijnprognoses van PBL (PBL, 2023)<sup>10</sup>. PBL verwacht een gestage afname van de groothandelsprijs richting 2030 en daarna een plateau. Belangrijk is om hierbij op te merken dat risico's op extreme situaties en bijbehorende prijsspieken daarin niet zijn meegenomen. Een voorbeeld van dergelijke prijsspieken zoals we die hebben meegemaakt in de afgelopen jaren is te zien in Figuur 4 (KYOS, 2024).

<sup>10</sup> Specifiek, voor de waardes die zijn getoond in Figuur 3: een waarde voor 2030-Laag van 0,23 euro per m<sup>3</sup> groothandelsprijs plus 0,10 euro per m<sup>3</sup> opslag door gasleverancier, en voor 2030-Hoog van 0,49 euro per m<sup>3</sup> groothandelsprijs plus 0,10 euro per m<sup>3</sup> opslag door gasleverancier. Alles excl. btw.



De verschillende prijsopslagen die de energieleveranciers in hun tarieven hanteren zijn geen openbare informatie, en verschillen ook per type contract met de gasafnemers. Door spotmarktprijzen te vergelijken met de gepubliceerde energietarieven van energieleveranciers is wel een indicatie van het totaal aan prijsopslagen te krijgen. Berenschot (Berenschot, 2024). komt op basis van zo'n vergelijking uit op een totale opslag van 11 eurocent per m<sup>3</sup> in de periode vóór 2021, en sinds maart 2023 op 22 eurocent per m<sup>3</sup>, met een langjarig gemiddelde op 14 eurocent per m<sup>3</sup>. PBL hanteert in de langetermijnprognoses een opslag van 10 eurocent per m<sup>3</sup> (PBL, 2023). PBL baseert dat op het verschil in gemiddelde leveringstarieven (excl. btw en belastingen) tussen kleinverbruikers en zeer grote verbruikers.

#### Tekstkader 1 - Groothandelsprijs en prijsopslag door de gasleverancier: hoe werkt dat?

Gasleveranciers zijn de schakel in de gasmarkt tussen de groothandel en kleine gasgebruikers zoals huishoudens. Een huishouden heeft een vraag naar gas die wisselt in de tijd. Er is een seizoenseffect, een dag/nachteffect, en er zijn ook kortere fluctuaties. De cv-ketel staat bijvoorbeeld niet volcontinu aan, maar wordt geregeld met een thermostaat voor de ruimteverwarming. Die gasvraag op een specifiek moment is sterk afhankelijk van de buitentemperatuur en dus van het weer. Daarnaast wordt gas gebruikt voor tapwaterverwarming, en om te koken. Een deel van de huishoudens heeft contracten met een vaste leveringsprijs tot drie jaar, waarbij de gasleverancier een inschatting maakt van de prijsontwikkeling op de groothandelsmarkten en het risico daarop draagt. Andere huishoudens hebben vaste prijzen voor kortere periodes of dynamische prijscontracten zonder vaste prijs.

De gasleverancier schat voor alle klanten tezamen in wat hun gezamenlijke gasbehoefte is als functie van de tijd, en koopt op basis daarvan gas in bij gasproducenten. De gaslevering van een producent zal vooral bestaan uit een volcontinue stroom vanuit pijpleidingen en LNG-terminals. Om de verschillen tussen vraag en aanbod op te vangen zal de leverancier dus ook opslagcapaciteit moeten contracteren, en zal daarnaast in de contracten met de producent afspraken maken over de mogelijkheden en kosten van meer of minder afname dan de afgesproken contractwaardes. Hiervoor zijn in de markt ook verzekeringsproducten te koop. Het huishouden merkt allemaal niets van dat complexe samenspel van alle marktpartijen. Het gas wordt door de leverancier via het gasnetwerk geleverd als er vraag naar is. Het huishouden merkt het wel op de gasrekening. Bovenop de groothandelsprijs rekent de gasleverancier risico-opslagen om om te kunnen gaan met verschillen in vraag en aanbod.

De groothandelsprijzen op de spotmarkt waren tot 2021 relatief stabiel en overzichtelijk, het langjarig gemiddelde in de periode 2008-2020 lag op 0,17 euro/m<sup>3</sup> (19 euro/MWh). Figuur 4 laat zien dat die overzichtelijke stabiliteit er nu niet meer is. In de loop van 2022 piekten de spotmarktprijzen zelfs tot 2,64 euro/m<sup>3</sup> (300 euro/MWh), een factor 15 boven het eerdere langjarig gemiddelde. Sindsdien liggen de groothandelsprijzen op een structureel hoger niveau dan voorheen. Dat hogere prijsniveau wordt veroorzaakt door de structureel hogere niveaus in de aanvoer. Nederland is sinds 2018 veranderd van een netto-exporteur naar een netto-importeur van aardgas en de situatie is verder veranderd door het wegvallen van de aanvoer van Russisch pijpleidingengas. Bestond voorheen het grootste deel van het aardgas uit Russisch en Noors pijpleidingengas plus gas uit het Groningenveld, nu is het aanbod via pijpleidingen uit Rusland en vanuit het Groningenveld vervangen door LNG-importen per tanker. Daarvan liggen de prijzen hoger en ook de onzekerheid in de aanvoer en in de prijzen daarvan (de volatiliteit) is groter. Gasleveranciers houden daar rekening mee in hun risico-opslagen (zie Tekstkader 2).



Figuur 4 - Nederlandse TTF gas spotmarktprijzen (dagprijzen) in euro per MWh



Bron: (KYOS, 2024).

### Tekstkader 2 - Opslagen voor de nationale gastransportnetbeheerder GTS

De kosten van het nationale gastransportnet worden anders verdeeld over de gebruikers dan bij het nationale elektriciteitstransportnet. De beheerder van het nationale gastransportnet is GTS, de GTS-tarieven zijn gereguleerd en worden vastgesteld door de ACM. De kosten worden verdeeld over de gebruikers van het gastransportnet. Dat zijn zowel de invoeders als de afnemers. De kosten worden verdeeld op basis van de gasstromen over de zogenaamde entry- en exitpunten van het GTS-net, en komen aldus terecht in de prijzen per kubieke meter aardgas. Een aardgasleverancier met een huishouden als klant koopt aardgas bij de gasproducenten voor 'de groothandelsprijs'. Bovenop die groothandelsprijs komen dan de GTS-kosten. De gasleverancier rekent daarnaast nog een winstmarge en risico-opslagen.

De GTS-tarieven leiden tot een prijsopslag van circa 2 eurocent per m<sup>3</sup> voor 'kleinverbruikers' zoals huishoudens. Merk op dat die opslag geleidelijk zal stijgen in de tijd, op grond van ongeveer gelijkblijvende kosten voor de instandhouding van het gastransportnetwerk en geleidelijk afnemende gasvolumes.

NB: In de GTS-tarieven zitten ook kosten voor de stikstofbijmenging verwerkt (circa 0,25 eurocent per m<sup>3</sup>). Die stikstofbijmenging is nodig om van het internationaal verhandelde hoogcalorisch gas de gaskwaliteit met lager methaangehalte te maken die nodig is voor levering aan de Nederlandse huishoudens.

De GTS-tarieven worden eens per jaar vastgesteld. Bij klanten met een vaste leveringsprijs moet een gasleverancier een inschatting maken van de GTS-tarieven voor de komende jaren. Ook voor dat prijsonderdeel rekent een gasleverancier een risico-opslag.

## 2.3.2 Kosten overheidsbeleid: belastingen en vergroening

### Energiebelasting

Energiebelasting wordt geheven als prikkel om energie te besparen en CO<sub>2</sub>-emissie te verminderen. Het overheidsbeleid is er op gericht om de klimaateffecten van de energiedragers meer in de energiebelasting tot uitdrukking te brengen. De energiebelasting op aardgas stijgt, en die op elektriciteit daalt. Daarnaast stijgt de vaste teruggave die elk huishouden krijgt (per elektriciteitsaansluiting), ongeacht het daadwerkelijk energiegebruik. Ook dat levert een prikkel om minder energie te gebruiken. Per 2024 is de energiebelasting op aardgas gestegen van 0,49 euro/m<sup>3</sup> naar 0,58 euro/m<sup>3</sup> (beide excl. btw). We gaan voor 2030 uit van een vermindering van de huidige energiebelasting op gas, op basis van de budgettaire bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet (Bureau woordvoering kabinetsformatie, 2024), waarin een reductie van 4,8 cent per m<sup>3</sup> gas in 2030 wordt aangekondigd ten opzichte van de energiebelastingtarieven van 2024.

## Effect klimaatmaatregelen

Er zijn twee klimaatmaatregelen die direct gaan aangrijpen op de gasprijs die huishoudens betalen, en die daarmee een (stijgend) effect hebben op de gasrekening: de bijmengverplichting groengas en het nieuwe Emission Trading System voor wegvervoer, kleine industrie en de gebouwde omgeving (het ETS-2). Hieronder bespreken we elk van deze maatregelen en het effect op de gasrekening.

## Bijmengverplichting groengas

Om de productie in Nederland van groengas te vergroten heeft de rijksoverheid gekozen voor het beleidsinstrument van een bijmengverplichting voor gasleveranciers. Gasleveranciers moeten een deel van de gaslevering aan hun klanten invullen met de inkoop (of eigen productie) van in Nederland geproduceerd groengas. De maatregel gaat in per 2026, en het verplicht aandeel groengas in de levering loopt geleidelijk op tot en met 2030<sup>11</sup>. De omvang wordt gebaseerd op de gaslevering aan zogenaamde ETS-2-klienten. Dat omvat de gebouwde omgeving, de kleine industrie, en aardgaslevering als brandstof aan voertuigen (exclusief LNG). Gasleveranciers zullen de meerkosten van het groengas ten opzichte van aardgas verwerken in hun leveringstarieven. Dat zal naar verwachting van de rijksoverheid leiden tot een gasprijsstijging van maximaal 0,12 €/m<sup>3</sup> tot 0,17 €/m<sup>3</sup> (excl. btw) in 2030, afhankelijk van het gasverbruik in de ETS-2-sectoren in 2030 (Ministerie van EZK, 2024). De bijmengverplichting groengas betekent een verhoging van de gasrekening ten opzichte van 2023, omdat deze toen nog niet van kracht was.

## ETS-2

Als onderdeel van het Fit For 55-pakket dat de Europese Commissie in 2021 heeft gelanceerd wordt ook het Emission Trading System (EU ETS) uitgebreid. De bestaande EU ETS, het ETS-1, geldt voor broeikasemissies bij de grote industrie, de elektriciteitsproductie, luchtvaart en zeevaart. In 2023 is nieuwe Europese wetgeving vastgesteld en wordt een nieuw ETS, het ETS-2, ingericht voor gebouwen, kleine industrie en het wegtransport. Brandstofleveranciers aan die sectoren, waaronder aardgasleveranciers, krijgen onder het ETS-2 een verplichting om de CO<sub>2</sub>-emissies van hun brandstoflevering te monitoren en de bijbehorende CO<sub>2</sub>-rechten te kopen. De kosten voor die emissierechten berekenen ze door in de brandstofprijzen aan hun afnemers. De beschikbare rechten worden vanaf 2027 geveild en het aantal rechten zal geleidelijk omlaag gaan. Vanaf 2028 is het ETS-2 in volle werking.

---

<sup>11</sup> De werkelijkheid is iets ingewikkelder. Er wordt ten eerste gerekend met de vermeden broeikasgasemissie van het groene gas ten opzichte van aardgas, er wordt ten tweede een handelssysteem ingericht zodat een leverancier niet per se het fysieke groengas hoeft in te kopen, maar een certificaat van de groenheid, en er wordt ten derde voorzien in een afkoopmogelijkheid voor gasleveranciers (de zogenaamde buy-outprijs, van 450 euro per vermeden ton CO<sub>2</sub>-eq.). De genoemde maximale meerprijs van 0,12-0,17 €/m<sup>3</sup> ontstaat als de prijs gelijk is aan de buy-outprijs, waarbij de bedoeling is dat de markt voldoende liquide en evenwichtig is, zodat de werkelijke marktprijs lager komt te liggen dan het maximum. De situatie ná 2030 is nog niet bepaald.



Voor de kosten van een ETS-2-emissierecht hebben we ons gebaseerd op eerder eigen onderzoek. We gaan uit van een CO<sub>2</sub>-prijs binnen het ETS-2 van 40 €/ton CO<sub>2</sub> (2030-Laag) tot 60 €/ton CO<sub>2</sub> (2030-Hoog) in 2030<sup>12</sup> (CE Delft, 2021). Uitgaande van de emissiefactor van aardgas van 1,78 kg CO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup> en een bijmengverplichting groengas van circa 7,9 procent in 2030 (dat is relevant omdat daarvoor geen ETS-2 rechten hoeven te worden ingekocht), resulteert dit in een meerprijs op de gasprijs van respectievelijk 0,066 €/m<sup>3</sup> tot 0,099 €/m<sup>3</sup> in 2030.

### 2.3.3 Kosten regionale gasnetbeheerder

Kosten die de regionale gasnetbeheerder maakt komen via de factuur van de gasleverancier bij de klant terecht. De gasleverancier heeft daardoor het contact met de klant, de netbeheerder komt alleen in beeld in geval van een storing. Dit heet het leveranciersmodel. De tarieven van de regionale gasnetbeheerders zijn gereguleerd en worden vastgesteld door de ACM. We presenteren één cijfer, maar hierin zitten verschillende onderdelen (zoals kosten voor de aansluiting op het gasnet, kosten van het regionale gasnet, kosten voor de gasmeter, kosten voor de bedrijfsvoering en storingsafhandeling).

Het aantal huishoudens met een gasnet aansluiting daalt. Nieuwbouw wordt in de regel niet meer aangesloten op het gasnet. In de bestaande bouw worden gasnet aansluitingen vervangen door aansluiting op warmtenetten, en door ‘all electric’-aansluitingen.

Sinds februari 2024 hoeven huishoudens die ‘van het gas afgaan’ niet meer zelf te betalen voor de kosten daarvan (het afsluiten en het verwijderen van de aansluitleiding). Hoewel verdeling van de verwijderingskosten nog onderwerp van gesprek is, gaan we er vanuit dat deze in 2030 zullen worden gesocialiseerd (ACM, 2023), en worden verdeeld over de ‘achterblijvers’ op het gasnet. Doordat er geleidelijk aan steeds minder huishoudens een gasaansluiting zullen hebben, nemen de kosten per ‘achterblijver’ hierdoor geleidelijk aan toe. We schatten deze toename in op 22 euro per jaar per huishouden in 2030 en op 43 euro in 2035, gebaseerd op de nationale prognoses van het aantal huishoudens met een gasaansluiting (EIB, 2024) en de kosten die een gasnetbeheerder maakt voor het opzeggen en verwijderen van een huisaansluiting.

Afgezien van de genoemde kosten van het opzeggen van gasaansluitingen, nemen we aan dat de totale kosten van de Nederlandse gasnetbeheerders gelijk blijven richting 2030. Dat is omdat het grootste deel van het gasnetwerk in stand gehouden zal worden tot 2030, ook al nemen de gasvolumes af. Echter, doordat het aantal gasnet aansluitingen daalt waarover die kosten worden verdeeld, zullen de kosten per aansluiting jaarlijks toenemen. We baseren ons daarbij op de prognose van Netbeheer Nederland, waarin **een toename van de kosten per aansluiting van in totaal 12% wordt geraamd in de periode van 2023 tot 2030** (Netbeheer Nederland, 2023), tot 201,50 euro per jaar excl. btw. In die +12% zitten nog niet de kosten van het opzeggen en verwijderen van huisaansluitingen verwerkt.

Voor de periode ná 2030 verwachten we een verdere stijging van de netbeheerkosten per aansluiting. Dat komt doordat er weliswaar enerzijds minder werkzaamheden zijn bij de gasnetbeheerders naarmate er minder aansluitingen zijn (zoals minder storingen in huisaansluitingen), maar anderzijds de kosten van de bedrijfsvoering en instandhouding van de gasnetten op gelijk niveau blijven zolang die netten grotendeels in bedrijf blijven.

<sup>12</sup> Er is voor het ETS-2 een prijsplafond van 45 euro per ton CO<sub>2</sub> afgesproken. Als de prijs langdurig boven die waarde uitkomt worden er extra emissierechten geveild, vanuit de marktstabiliteitsreserve van het ETS-2. Dit prijsplafond geldt tot en met 2029.



Ook in geval bepaalde gasnetonderdelen buiten bedrijf worden gesteld, bijvoorbeeld in gebieden die overgaan op all electric of een warmtenet, hangen daar kosten mee samen voor een veilige uitbedrijfstelling van bepaalde netonderdelen, het verwijderen daarvan, en een versnelde afschrijving. We verwachten dat die kostenstijgingen groter zijn dan de dalingen, met als gevolg een netto stijging van de kosten per gasaansluiting. Die stijging vertoont een exponentieel karakter in de tijd, naarmate er meer en meer huishoudens ‘van het gas afgaan’ maar de gasnetten zelf grotendeels in stand blijven. Een precieze prognose van de kosten van het versneld buiten bedrijf stellen van bepaalde gasnetonderdelen is nog niet voorhanden.

### 2.3.4 Kosten maatregelen leveringszekerheid

Naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne en de daaruit volgende turbulentie in de gasmarkt, is er discussie op Europees en nationaal niveau over mogelijkheden om de gasleveringszekerheid te kunnen (blijven) garanderen. Er zijn meerdere mogelijke maatregelen die in die discussies bekeken worden, waaronder een strategische nationale reserve (zoals er ook is bij aardolieproducten<sup>13</sup>) en een vulverplichting van de aardgasopslagen. In het hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet zijn principeafspraken gemaakt die lijken uit te gaan van een strategische nationale reserve.

#### Strategische nationale reserve

Een strategische reserve is een hoeveelheid aardgas die door de overheid buiten de markt gehouden wordt in gasopslagen, zodat deze ingezet kan worden op momenten dat tekorten dreigen. KYOS heeft onderzocht wat de kosten zijn van een beperkte strategische reserve van 10% van het werkgasvolume van de nationale opslagen die na 10 jaar geleegd wordt (13 van de 130 TWh). De geraamde kosten betreffen 95 miljoen euro per jaar (KYOS, 2024). Naar verwachting is in 2030 het totale gasverbruik van huishoudens 7,4 miljard m<sup>3</sup>, waarmee de kosten per m<sup>3</sup> uitkomen op circa € 0,01/m<sup>3</sup> indien ze geheel zouden worden omgeslagen over de gasvolumes van de huishoudens. Dit geldt dan als bovengrens voor de door KYOS verkende situatie, aangezien er ook andere gasgebruikers zijn. In de KYOS-studie wordt een grote strategische reserve (van 20-40% van de nationale opslagcapaciteit) overigens ontraden.

#### Vulverplichting aardgasopslagen

Een vulverplichting van de aardgasopslagen kan bij verschillende partijen neergelegd worden (leveranciers, opslagbeheerders of capaciteitshouders) en houdt in dat de gasopslagen voor een bepaald percentage gevuld moeten zijn, typisch aan het begin van de winter. KYOS heeft onderzocht wat de jaarlijkse kosten zijn van een vulverplichting van 75% en 100%<sup>14</sup>: deze komen uit op respectievelijk 100 miljoen en 200 miljoen euro (KYOS, 2024). Indien de vulverplichting volledig doorberekend wordt aan huishoudens (dus weer als bovengrens vanuit de KYOS-verkenning) resulteert dit in respectievelijk 0,01 tot 0,02 euro/m<sup>3</sup> aan meerkosten.

KYOS maakt bij die kosten een belangrijk voorbehoud: *“Dit zijn de minimale kosten, niet rekening houdend met de kosten van additionele beperkingen en verplichtingen in het gebruik van de gasopslag, zoals minimale vulstanden op andere peildata. De kosten kunnen nog verder toenemen als de uitvoering van de vulverplichtingen niet efficiënt is en bijvoor-*

<sup>13</sup> Zie: <https://cova.nl/voorraadplicht/>

<sup>14</sup> Van de nationale aardgasopslagen, met een totaal aan opslagcapaciteit van 130 TWh.





*beeld indirect verloopt via verplichtingen aan leveranciers, waarvan velen geen ervaring hebben met gasopslag. .... Deze kosten komen in ieder geval ergens in de economische waardeketen van gasopslag terecht: bij opslagbeheerders, capaciteitshouders, verbruikers of de overheid. Dit betekent dat ze goed afgewogen moeten worden tegen het voordeel van de toename in leveringszekerheid.”*

KYOS wijst hiermee onder andere op kostenverhogende effecten indien er eisen worden gesteld die ertoe leiden dat gas moet worden ingekocht ten behoeve van opslag, op momenten die vanuit de prijsvorming op de gasmarkten bezien niet logisch zijn.

Indien de kosten van een ‘vulverplichting aardgasopslagen’, net als die van de stikstofbijmenging, via de GTS-tarieven worden verdeeld, komen ze via de gasleveranciers in de prijs per m<sup>3</sup> terecht. Dit kan ook een effect hebben op de risico-opslag van de gasleveranciers vanwege onzekerheid over de GTS-tarieven.

### **2.3.5 Administratiekosten gasleverancier**

Gasleveranciers maken kosten voor het facturatieproces (ICT, callcenter, etc.). Die worden als vaste administratiekosten in rekening gebracht bij de klanten. Ze verschillen iets van leverancier tot leverancier. In 2023 bedroegen die gemiddeld 61 euro per jaar excl. btw. (CBS, 2024b). We nemen aan dat die kosten gelijk blijven (PBL, 2023).

### **2.3.6 Minder gasgebruik per huishouden door klimaatopwarming**

Het klimaat warmt op, waardoor de behoefte aan ruimteverwarming afneemt. De gangbare maat daarvoor is het aantal ‘graaddagen’ per jaar. Dat is een maat voor de tijd dat de kachel aanstaat om de woning op aangename temperatuur te houden in het stookseizoen. Ook een huishouden dat geen energiebesparende maatregelen treft, niet in gedrag en niet door investeringen, gaat daardoor geleidelijk gemiddeld minder kubieke meters aardgas per jaar gebruiken.

We gaan ervan uit dat door klimaatverandering er in 2030 1,2% minder gasverbruik zal zijn dan in 2023, in een huishouden met cv-ketel (CE Delft, 2024). Daarmee komt het gasverbruik in 2030 uit op 1.155 m<sup>3</sup>/jaar/huishouden. In de berekeningen in Figuur 3 zijn we vanwege de overzichtelijkheid voor alle getoonde jaren uitgegaan van een gasverbruik van 1.169 m<sup>3</sup>/jaar, het gemiddelde in 2023<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Zouden we dat wel meenemen dan zou het onderdeel ‘groothandelsprijs’ in de gasrekening met 1,2% dalen in 2030 ten opzichte van 2023. Daarnaast zou er een kleine stijging moeten worden meegenomen in de GTS-kosten per m<sup>3</sup> (1,2% van de circa 2 eurocent per m<sup>3</sup>).



# 3 Mogelijke beleidsmaatregelen

De energierekening moet betaalbaar blijven, ook voor kwetsbare groepen die niet mee kunnen bewegen met de energietransitie én de gasrekening niet of bijna niet kunnen betalen. In dit hoofdstuk verkennen we een aantal beleidsmaatregelen die weliswaar te maken hebben met de stijging van de gasrekening van huishoudens, maar niet uitsluitend met het tegengaan van (energie)armoede. We hebben daarbij wel de kwetsbare groepen in het achterhoofd gehouden. Immers, als de gasrekening verder stijgt, dan raakt dat ook die groepen. We hebben bij het formuleren van de beleidsmaatregelen ook rekening gehouden met de benodigde voortgang van de energietransitie, waar prijsprikkels bij helpen. De beleidsmaatregelen in deze policy paper zijn daarom vooral gericht op andere verdelingen van kosten en op het tegengaan van ongewenste neveneffecten van ander beleid. Nieuw beleid dat effect heeft op de gasrekening van huishoudens zou de hoogte van die gasrekening mee moeten wegen in de besluitvorming.

We formuleren eerst twee meer algemene maatregelen en vervolgens een zestal maatregelen gericht op het anders verdelen van kosten als gevolg van klimaatbeleid en op het tegengaan van ongewenste neveneffecten.

## 1. Inzicht bij de overheid in de beleidseffecten op de gasrekening van huishoudens

Deze maatregel is randvoorwaardelijk. Zonder goede informatie kun je niet sturen. In de Klimaatwet<sup>16</sup> staat dat de regering eens per twee jaar moet rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het Klimaatplan. Een onderdeel<sup>17</sup> van het Klimaatplan is *'een beschouwing [geven] van de gevolgen die het te voeren klimaatbeleid van de regering heeft op de financiële positie van huishoudens, ...'*. Dat kan worden gelezen als dat er ook gedetailleerd inzicht wordt gegeven in hoe de gasrekening van huishoudens zich zal gaan ontwikkelen. En dan niet alleen ten gevolge van het Klimaatbeleid, maar ook in combinatie met ander rijksbeleid én marktontwikkelingen. Zodat inzicht gegeven wordt in wat het gecombineerde effect is op de financiële positie van onder andere de kwetsbare groepen huishoudens. Om een realistisch beeld te geven is het van belang dat er in de rapportage niet alleen gekeken wordt naar kostenscenario's met meest waarschijnlijke waarden, maar ook naar andere, minder waarschijnlijke maar goed voorstelbare scenario's.

## 2. Regel dat ook de kwetsbare groepen minder gas gaan gebruiken

Het klimaatbeleid is erop gericht dat het aardgasgebruik uiteindelijk naar nul gaat. Sommige groepen huishoudens kunnen echter niet meebewegen, ondanks de subsidies en ander beleid, zie ook de uitleg daarover in Paragraaf 1.2. Die groepen worden wel geconfronteerd met een stijgende gasrekening. De overheid kan zorgen dat specifiek die kwetsbare groepen toch besparende maatregelen treffen, zodat hun gasgebruik en daarmee hun gasrekening daalt. Dit betekent zowel het ontzorgen (het regelen dat het gebeurt) als het wegnemen van de kosten van de maatregelen, dat laatste bijvoorbeeld door middel van het in stand houden van het Noodfonds.

<sup>16</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2023-07-22>

<sup>17</sup> Specifiek: Klimaatwet, Artikel 3, lid 2g.



## Kosten gasnetwerken

### 3. Transitievergoeding regionale gasnetbeheerders

De overheid kan de kosten bij de regionale gasnetbeheerders die gemoeid zijn met het verwijderen van opgezegde aardgasaansluitingen en van het versneld afschrijven van gasnetonderdelen (vanwege bijvoorbeeld aanleg van een warmtenet of van gebiedsgewijze overstap op 'all electric') vergoeden vanuit klimaatgelden. Daarmee worden die kosten verdeeld over alle Nederlanders, en komen ze niet alleen bij de achterblijvers op de gasnetten terecht.

### 4. Meerjarige duidelijkheid over ontwikkeling gastransporttarieven GTS

De kosten van de landelijke gastransportnetten die door transportnetbeheerder GTS maakt komen nu door de bestaande verrekeningsmethodiek in de kubieke meterprijzen van de gasleveranciers terecht<sup>18</sup>. De tarieven voor gebruik van het landelijk gasnet worden jaarlijks in mei vastgesteld door de ACM voor het volgende jaar, na een voorstel van GTS in maart. De tarieven van 2025 liggen gemiddeld 52% boven die van 2024. Een deel van de huishoudens heeft gascontracten met een vaste en vooraf vastgelegde prijs voor bijvoorbeeld drie jaar. Gasleveranciers kopen dat gas ook op die termijn in. Omdat de GTS-tarieven met een looptijd van een jaar worden vastgesteld, werken gasleveranciers bij meerjarige contracten met inschattingen en een risico-opslag, in plaats van met de daadwerkelijke GTS-tarieven. Die risico-opslag leidt tot een verhoging van de gasrekening.

Een oplossing daarvoor is dat de landelijke gastransporttarieven drie jaar vooruit worden vastgelegd, zodat er geen prijsverhogende risico-opslag nodig is. Dit sluit ook aan bij de wens vanuit de overheid dat de energieleveranciers vaste contracten aanbieden aan hun afnemers. Het sluit ook aan bij verkenningen bij de rijksoverheid om kosten van stikstofbijmenging, kosten van verplichte vulling van gasopslagen en kosten van een eventuele nationale gasreserve via diezelfde GTS-gastransporttarieven door te berekenen, waardoor die kosten in de huidige situatie niet alleen stijgen maar die kostenontwikkeling ook onvoorspelbaarder wordt, zodat de genoemde risico-opslagen zullen toenemen.

### 5. Vaste prijs netkosten energie voor huishoudens?

Een 'out of the box'-idee is om huishoudens een vast (en landelijk gereguleerd) bedrag te rekenen voor hun energieaansluiting(en). Dit omdat energie een belangrijke eerste levensbehoefte is en vanuit de gedachte dat iedereen recht heeft op een betaalbare energieaansluiting met een minimumcapaciteit, ook de kwetsbare groepen die (nog) niet kunnen meebewegen met de transitie. Het voorkomt dat die kwetsbare groepen uiteindelijk de hoofdprijs gaan betalen voor een gasaansluiting. Huishoudens hebben nu verschillende combinaties van energieaansluitingen, zoals 'all electric', elektriciteit en gas, of elektriciteit en warmte. In het geval van all electric gaat het vaak om woningen met een elektrische warmtepomp met een verzwaarde elektriciteitsaansluiting met een hoger netbeheerderstarief. Een dergelijke maatregel impliceert een verdelingsvraagstuk over de verschillende netten (elektriciteit, gas, warmte) en netbeheerders heen. Ook zijn er mogelijke uitzonderingen, zoals woningen met een LPG-tank of

<sup>18</sup> NB: die kosten per m<sup>3</sup> zullen daardoor naar verwachting stijgen, aannemend dat de transportnetten met de daarbij horende kosten in stand blijven, maar de gasvolumes zullen afnemen als gevolg van klimaatbeleid.



een houtkachel in plaats van met een verzwaarde elektriciteitsaansluiting voor een warmtepomp. Het pleidooi is daarom om eerst een verkenning uit te voeren naar de plussen en minnen en de uitvoerbaarheid van deze maatregel.

## Leveringszekerheid en flexibiliteit Nederlandse gasmarkt

### 6. Zorg dat de gasopslag Norg/Grijpskerk beschikbaar komt voor marktpartijen

De capaciteit in de NAM-gasopslagen Grijpskerk en Norg is tot 2026 volledig geboekt door GasTerra. Daarmee is deze capaciteit op dit moment niet beschikbaar voor andere marktpartijen.

Er is sprake van een mogelijke sluiting van de grote gasopslag in Norg. Dat zou tot effect hebben dat er meer vraag komt vanuit de markt naar de opslag van TAQA bij de Bergermeer, ten behoeve van leveringszekerheid en flexibiliteit. Dit zou dan weer als logisch gevolg in de markt een toename veroorzaken van zowel de prijs van gasopslag alsook een grotere volatiliteit van die prijscomponent, waardoor een grotere risico-opslag zal worden ingeprijsd in de tarieven. Een oplossing daarvoor is te zorgen vanuit de overheid dat de gasopslag bij Norg (en eventueel die bij Grijpskerk) ter beschikking komt van de markt, via een nog nader uit te werken constructie. EBN<sup>19</sup> zou in die constructie een rol kunnen krijgen, iets waar KYOS ook op hint (KYOS, 2024).

## Kosteneffecten van belastingen en van vergroening

### 7. Hef geen energiebelasting op groengas

De energiebelasting levert zowel een prikkel voor energiebesparing als een prikkel om minder CO<sub>2</sub> uit te stoten. De energiebelasting op gas wordt nu zowel op aardgas als op groengas geheven, er wordt geen onderscheid gemaakt naar bijdrage aan broeikasgas-emissies. Dat zou ook anders kunnen, door op groengas geen - of minder - energiebelasting te heffen. Daardoor zou de prijs van groengas kunnen dalen ten opzichte van die van aardgas, mits er sprake is van een evenwichtige en liquide groengasmarkt. Een mogelijk alternatief daarvoor waarover wordt gediscussieerd is het compenseren van de extra kosten voor huishoudens als gevolg van het ETS-2. Zo'n compensatie zou ook kunnen worden vormgegeven door energiebelasting en ETS-2 gezamenlijk te beschouwen. Met de juiste compensatiebedragen is dan het gecombineerde effect op de gasrekening van huishoudens hetzelfde als van het niet heffen van energiebelasting op groengas.

### 8. Bijmengverplichting groengas verlengen tot tenminste 2035

De bijmengverplichting groengas gaat in per 2026 en is bedoeld om de nationale productie van groengas te vergroten, aangezien de ervaring heeft geleerd dat de stimulering via de SDE++-regeling daarvoor onvoldoende trekkracht biedt. De bijmengverplichting loopt echter tot en met 2030, wat er daarna gebeurt is nog onderwerp van beleidsvorming. Het risico is dat producenten (en hun financiers) de

<sup>19</sup> EBN = Energie Beheer Nederland ([www.ebn.nl](http://www.ebn.nl))



zekerheid van de periode tot en met 2030 te kort vinden om voldoende investeringen te doen voor de beoogde opschaling, waardoor een situatie kan ontstaan dat er onvoldoende Nederlands groengas beschikbaar is om aan de bijmengverplichting te voldoen of alleen tegen zeer hoge prijzen. Dat zou dan weer tot gevolg hebben dat gasleveranciers er voor kiezen om de afkoopsom te betalen (de buy-out-prijs, welke leidt tot een gasprijsstijging van 12 tot 17 eurocent per m<sup>3</sup>), en dát was nu juist niet de bedoeling, omdat dat wel kostenverhogend werkt maar niet zorgt voor wat het doel van het instrument van de bijmengverplichting is: de opschaling van de binnenlandse groengasproductie. Gasleveranciers zonder eigen groengasproductie merken op dit moment dat het moeilijk is om voldoende groengas te contracteren om in de bijmengverplichting te voorzien. Vandaar de oplossing om de bijmengverplichting groengas te verlengen tot tenminste 2035, of, algemener geformuleerd, te borgen dat er een liquide en volwassen groengasmarkt ontstaat met evenwicht in marktmacht tussen producenten en afnemers. Dit zodat er voldoende investeringszekerheid is voor producenten, de beoogde investeringen in groengasproductie goed van de grond komen en de markt voldoende liquide wordt, waardoor de meerprijs niet richting 12 tot 17 eurocent per m<sup>3</sup> (excl. btw) gaat, maar lager komt te liggen en ook prijsopdrijving in de keten wordt voorkomen.

### **Beoogd effect van de maatregelen**

De bovengenoemde acht beleidsmaatregelen zorgen voor:

- inzicht, als randvoorwaarde voor beleidsbeslissingen;
- handelingsperspectief, ook voor kwetsbare groepen;
- dat kwetsbare groepen niet worden geconfronteerd met exponentieel oplopende kosten voor netbeheer als gevolg van het uitvoeren van klimaatbeleid;
- het tegengaan van onbedoelde kostprijsverhogende factoren.

# Literatuurlijst

- ACM. (2023). *ACM: Aangepaste werkwijze voor veilig verwijderen van gasaansluitingen*.
- Berenschot. (2024). *De energierekening in 2023 en 2035 vergeleken*.
- Bureau woordvoering kabinetsformatie. (2024). *HOOP, LEF EN TROTS - Hoofdlijnenakkoord 2024 - 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB*.
- CBS. (2024a). *Compensatie en energiebesparing remden energiearmoede*.
- CBS. (2024b). *Gemiddelde energietarieven voor consumenten*.  
<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85592NED/table>
- CE Delft. (2021). *Uitbreiding EU ETS naar de Gebouwde Omgeving - Een verkennende analyse naar effecten en beleidsinpassing*.
- CE Delft. (2024). *Nog niet gepubliceerd rapport*.
- EIB. (2024). *Klimaatambities in de gebouwde omgeving*.
- KYOS. (2024). *Mogelijke maatregelen voor gasopslag ter bevordering van de leveringszekerheid*.
- Milieu Centraal. (2023). *Gemiddeld energieverbruik*.
- Ministerie van EZK. (2024). *Kamerbrief aanpassingen bijmengverplichting groen gas*.
- Netbeheer Nederland. (2023). *De financiële impact van de energietransitie voor netbeheerders. Geactualiseerde prognose 2030*.
- PBL. (2023). *Scenario's voor aardgas- en elektriciteitsprijzen voor kleinverbruikers in de periode 2025-2040*.

