

Toetsingskader risicoregelingen

Vultaak EBN 2027-2028

Gasopslagen hebben in de huidige gasmarkt een onmisbare rol en gevulde opslagen zijn voor het kabinet dan ook een belangrijke prioriteit. In het kader van de uitvoering van het staande beleid inzake het vullen van de gasopslagen, en in aanloop naar de inwerkingtreding van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis (Wbe), is het van belang om in het opslagjaar 2027-2028, de overheid, via Energie Beheer Nederland (EBN), in staat te stellen bij te dragen aan de vulling van de gasopslagen wanneer de markt hierin onvoldoende voorziet. De vultaak is gericht op het waarborgen van de benodigde vulgraad van de gasopslagen, conform de Europese verplichtingen en de nationale vulambitie die wordt vastgesteld op basis van het jaarlijkse vuladvies door Gasunie Transport Services (GTS). Door EBN in staat te stellen in 2027-2028 de gasopslagen voldoende te vullen wanneer marktpartijen hierin niet voorzien, wordt het staande beleid, zoals sinds de energiecrisis in 2022 ingezet, gecontinueerd.

Het toetsingskader richt zich specifiek op de financiële aspecten van het vullen van de gasopslagen door EBN en de daaraan verbonden risico's. Het betreft de periode van het vulseizoen dat loopt van april 2027 tot november 2027, en de onttrekkingen uit de gasopslagen tot 1 april 2028 (hierna: 'opslagjaar 2027-2028'). Meer specifiek betreft het een leenfaciliteit voor EBN in het komende opslagjaar 2027-2028 voor liquiditeitssteun volgend uit handelsverplichtingen en voor aankoop van het te vullen gas, teneinde EBN in staat te stellen de opslagen Bergermeer, Norg en Grijpskerk te vullen voor zover de markt deze niet vult.

Toetsingskader risicoregelingen

Probleemstelling en rol van de overheid

1. Wat is het probleem dat aanleiding is voor het beleidsvoorstel?

In het opslagjaar 2027-2028 is het nodig dat EBN, namens de overheid, kan bijspringen in de gasopslagen om de nationale en Europese vuldoelstellingen te behalen, voor zover marktpartijen niet voldoende vullen.

Voor het opslagjaar geldt een maximale vulling van 80 TWh door EBN in Norg, Grijpskerk en Bergermeer, voor zover de markt dat niet doet. De verdeling tussen de opslagen is nog niet bekend en hangt af van onder andere de afspraken over toegang voor derde partijen in Norg en Grijpskerk en de meest commercieel aantrekkelijke vulstrategie in elke opslag. In totaal hebben deze opslagen een capaciteit van 133 TWh.

Voor de gasopslagen Norg en Grijpskerk geldt dat, op basis van de afspraken binnen het Gasgebouw, GasTerra deze opslagen op 1 april 2026 leeg oplevert omdat GasTerra eind 2026 ophoudt te bestaan.

voor Grijpskerk loopt momenteel een open season waarin marktpartijen de volledige capaciteit voor een jaar kunnen contracteren.

Voor vulseizoen 2027 wordt gekeken naar een structurele oplossing t.a.v. toegang tot Norg en Grijpskerk. De voorkeur blijft om zoveel mogelijk door marktpartijen te laten vullen. Echter, zo lang niet duidelijk is of marktpartijen toegang kunnen krijgen tot Norg en Grijpskerk in 2027 en om te voorkomen dat de opslagen niet gevuld worden is het noodzakelijk om weer middelen te reserveren voor EBN zodat zij kunnen vullen als de markt het niet doet.

een lening ter beschikking wordt gesteld voor (a) de aankoop van het te vullen gas en (b) liquiditeitssteun om aan margin calls bij beurshandel te kunnen voldoen.

2. Waarom rekent de centrale overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?

Leveringszekerheid van gas is een publiek belang. De markt en meer bijzonder leveranciers en kleinverbruikers dragen in eerste instantie verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid. De recente (geopolitieke) ontwikkelingen op de mondiale en de (Noordwest-)Europese gasmarkt vragen een actievere rol van de overheid, omdat Europese leveringszekerheidsdoelen en nationale vulambities niet zonder meer gehaald worden.

De centrale overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid om op te treden wanneer de markt faalt en onvoldoende zelfstandig vult. [REDACTED]

[REDACTED] Tevens is in de afgelopen jaren gebleken dat de markt niet altijd voldoende vult in de opslag Bergermeer, en dient EBN ook daar de mogelijkheid te hebben om dit aan te vullen. Als Bergermeer, Norg en Grijskerk niet worden gevuld, kan de leveringszekerheid in 2027-2028 niet te worden geborgd. Door EBN middels een leenfaciliteit in staat te stellen de vultaak van maximaal 80 TWh te volbrengen, borgt de overheid de publieke belangen van leveringszekerheid, voorzieningszekerheid en het voldoen aan Europese verplichtingen. Dit past binnen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om in te grijpen wanneer marktpartijen tekortschieten. Hiermee wordt het staande beleid, zoals sinds de energiecrisis in 2022 ingezet, verder gecontinueerd. Deze maatregel dient ter overbrugging tot inwerkingtreding van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis (Wbe). Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk maken om een dergelijke vulagent aan te wijzen en deze te belasten met een vultaak ook wettelijk vastgelegd.

3. Is het voorstel voor de risicoregeling:

- a. ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt, en/of**
- b. het beste instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd ten opzichte van andere beleidsinstrumenten? Maak een vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten.**

Het voorstel voor de risicoregeling voor 2027-2028 is primair gericht op compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt. Voor het vulseizoen van 2026/2027 is mede door het leeg opleveren van Norg en Grijskerk door GasTerra de vultaak van EBN uitgebreid naar maximaal 80 TWh. [REDACTED]

EBN is, als staatsdeelneming, de afgelopen jaren door het kabinet ook aangewezen om op te treden als partij die namens de Staat de opslag vult in Bergermeer, voor zover de markt niet vult. EBN kan met het wetsvoorstel bestrijden energieleveringscrisis, een structurele vultaak krijgen voor het geval de markt de gasopslagen onvoldoende vult. Daarom past het om, vooruitlopend op het wetsvoorstel en overeenkomstig staand beleid, EBN opnieuw een vultaak te geven in het opslagjaar 2027-2028.

Voor het vullen van Bergermeer, Norg en Grijskerk in 2027-2028 is zowel een subsidie als liquiditeitssteun in de vorm van een lening nodig.

Daarnaast is de leningsfaciliteit ook het beste instrument voor het bereiken van een optimale doelmatigheidswinst ten opzichte van alternatieve beleidsmaatregelen. Naast het vraagstuk over het verkrijgen van toegang tot Norg en Grijskerk is nog onduidelijk of er interesse in de markt is om de opslagen te vullen. Daarom is de inschatting op dit moment dat EBN weer moet worden aangewezen voor een vultaak van maximaal 80 TWh. Beleidsmatig is het wenselijk dat marktpartijen zoveel mogelijk vullen en de rol van EBN zo beperkt mogelijk wordt gehouden. In het geval dat andere partijen niet (tijdig) toegang krijgen en de markt dus onvoldoende kan vullen, is het echter cruciaal dat de Staat voldoende voorbereid is en EBN de financiële middelen heeft om deze vultaak op zich te nemen. Mocht in de komende maanden blijken dat er minder nodig is, dan zal dit worden aangepast bij de MJN 2027.

[REDACTED]

4. Op welke wijze wordt het nieuw aan te gane risico gecompenseerd door risico's vanuit andere risicoregelingen binnen de begroting te verminderen?

N.v.t.

Risico's en risicobeheersing

5. Wat zijn de risico's van de regeling voor het Rijk:

a. Wat is het totaalrisico van de regeling op jaarbasis? Kent de regeling een totaalplafond?

Voor 2027-2028 geldt dat EBN gefinancierd wordt voor het vullen van maximaal 80 TWh gas, verdeeld over Norg, Grijskerk en Bergermeer. Voor het jaar 2027-2028 is een lening voor werkkapitaal en liquiditeitssteun voor het vullen van Bergermeer, Norg en Grijskerk van in totaal € 8 mld. nodig.

Dat bedrag is gebaseerd op het bedrag van 2026-2027. Die komt voort uit de begroting die EBN heeft aangedragen aan de hand van het concept-instemmingsbesluit voor de vultaak in die dezelfde omvang heeft (80 TWh). Op dat bedrag is een inflatiecorrectie (3,3%) toegepast. Het bedrag voor 2026-2027 was gebaseerd op een middenscenario met een gasprijs van [REDACTED] (bijbehorende verplichtingenruimte: [REDACTED] van hoog gasprijsscenario van [REDACTED]. Deze lening wordt in 2027 weer volledig terugbetaald.

Voor de lening wordt voorgesteld één geïntegreerde financieringsfaciliteit op te zetten. Deze omvang van de financiering van inkoop en potentiële margin calls betreft namelijk communicerende vaten: als de inkoopprijs daalt dan neemt weliswaar de inkoop financiering zelf af, maar neemt de financiering voor potentiële margin calls evenredig toe en vice versa.

Tot slot zal er naast de leningsfaciliteit een subsidie worden verstrekt voor kosten voor het vullen van Bergermeer, Norg en Grijskerk in 2027-2028 die onderdeel is van de Voorjaarsnota 2026.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?

Deze trekkingsfaciliteit brengt nagenoeg geen risico met zich mee, zoals hierboven beschreven. Het rendement, zijnde het vergroten van de kans op het behalen van de Europese vuldoelstelling en nationale vulambitie, is moeilijk kwantificeerbaar. Leveringszekerheid van gas is echter cruciaal voor huishoudens en bedrijven in Nederland.

c. Wat is de inschatting van het risico voor het Rijk in termen van waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur en beheersingsmate?

EBN treft aanzienlijke beheersmaatregelen om de risico's binnen de vultaak zoveel mogelijk te beperken. Een deel van de aan- en verkopen van EBN loopt via de beurs. Het wederpartij risico is hierop vrijwel nihil, omdat dit risico door de clearing bank wordt afgedekt via het aanhouden van collateral door margin calls. Een groot deel van de lening is voor margin calls bedoeld waarmee de lening, die in deze wordt gekwalificeerd als risicoregeling, dus eigenlijk het risico tot bijna nul beperkt voor deze transacties.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Dit alles maakt dat deze lening heeft nagenoeg geen additioneel risico voor het Rijk ten opzichte van de huidige situatie. Voor de volledigheid, de volgende risico's en beheersmaatregelen zijn geïdentificeerd ten aanzien van de vultaak van EBN:

Risico voor EBN Capital	Beheersmaatregelen	Restrisico
Bij een koude winter onttrekt EBN te veel gas aan de markt, waardoor er tekorten ontstaan met een prijsopdrijvend effect.	In overleg tussen EBN en EZK zijn een aantal voorwaarden opgesteld, zoals een maximum aankoop prijs en een maximale negatieve spread. Deze voorwaarden moeten waarborgen dat in het geval van een koude winter, EBN niet onnodig gas uit de markt haalt, waardoor prijzen wellicht worden verhoogd. Ze waarborgen ook dat EBN niet tegen zeer hoge prijzen of een zeer negatieve spread gas opslaat.	
De wederpartij die gaat betalen voor de levering van aardgas gaat failliet		Kans is zeer laag door de beheersmaatregelen.

6. Welke risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen worden getroffen om het risico voor het Rijk te minimaliseren? Heeft de budgettaire verantwoordelijke minister voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's, ook als de regeling op afstand van het Rijk wordt uitgevoerd?

De liquiditeitssteun wordt uitsluitend verstrekt voor het uitvoeren van een nauw omschreven publieke taak: het vullen van de gasopslagen Norg, Grijskerk en Bergermeer binnen de vooraf vastgestelde volumekaders en looptijd. De lening voor de margin calls is in zichzelf een risicomitigerend onderdeel van de handelsstrategie van EBN. Hiermee verzekert EBN namelijk het tegenpartijrisico bij een centrale tegenpartij. Met deze lening kan de publieke taak met minder financieel risico worden uitgevoerd door EBN.

Zoals reeds aangegeven veroorzaakt deze lening nagenoeg geen risico voor het Rijk ten opzichte van de huidige situatie.

Doordat OTC-contracten veelal buiten de beurs worden gesloten met directe tegenpartijen, ontstaan er geen margin call-verplichtingen.

7. Bij complexe risico's: hoe beoordeelt een onafhankelijke expert het risico van het voorstel en de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van Rijk?

In de komende periode zal EY een onderzoek uitvoeren naar de marktconformiteit van de marge die EBN wordt toegestaan te maken op de vulopdracht. Bij de eerdere vormgeving van de regeling voor Bergermeer van 2022 tot en met 2025 is door een externe partij vastgesteld dat de combinatie van een subsidieregeling samen met de aangewezen partij ervoor zorgt dat er een goede kans is dat de doelstellingen van de regeling gehaald worden.

Vormgeving

8. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker? Is deze premie kostendekkend en marktconform. Zo nee, hoeveel budgettaire ruimte wordt het door het vakdepartement specifiek ingezet?

Voor de financieringskosten wordt een marktconforme premie vastgesteld die aan EBN wordt doorbelast. De premie is marktconform, omdat de gebruikte rente gebaseerd is op de EC-referentierente, die door de Europese Commissie wordt vastgesteld als representatieve basisrente voor markttransacties.

EBN betaalt niet alleen een vergoeding over de bedragen die het daadwerkelijk van de Staat zal lenen, maar ook een vergoeding voor het beschikbaar stellen van de leenfaciliteit (commitment fee).

Element:	Percentage:	Toelichting:
Financieringskosten werkkapitaal		
Commitment fee leenfaciliteit		Voor het bepalen van een marktconforme fee is gekeken naar een vergelijkbare leenfaciliteit vanuit de Staat

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Gegeven het zeer beperkte risico en de korte duur van het risico wordt er geen risicovoorziening ingericht. Tevens betreft dit een risicoregeling zonder begrote schade.

10. Welke horizonbepaling wordt gehanteerd (standaardtermijn is maximaal 5 jaar)?

De instrumenten die worden ingezet hebben een korte horizon. Voor het opslagjaar 2027-2028 is de looptijd van 1 november 2026 tot en met 30 april 2028. EBN zal de rol van aangewezen partij voor het opslagjaar van 2027-2028 uitvoeren. Deze rol eindigt op 30 april 2028. Dit betekent dat de lening uiterlijk voor de zomer van 2028 wordt terugbetaald. Vooralsnog is het niet mogelijk een concreter aflossingsschema uit te werken, omdat nog niet bekend of en zo ja, wanneer EBN gebruik maakt van de faciliteit. Wanneer EBN hiertoe overgaat zal het aflossingsschema nader worden uitgewerkt.

11. Wie voert de risicoregeling uit en wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?

Het betreft een eenmalige beschikking waarvoor het beheer en de verantwoording wordt gedaan door het ministerie van Economische zaken en Klimaat. De uitvoeringskosten zullen naar verwachting beperkt zijn.

12. Hoe wordt de regeling geëvalueerd, welke informatie is daarvoor relevant evaluatie en hoe wordt een deugdelijke evaluatie geborgd?

Vanwege de volatiliteit van de gasmarkt worden de ontwikkelingen nauw gevolgd. EBN voert een gescheiden boekhouding waarin EZK periodiek inzicht krijgt. Na afloop is deze informatie ook beschikbaar om te evalueren.