

Toetsingskader risicoregelingen: gasopslag Bergermeer

In de Kamerbrief van 19 augustus 2022 over het verder vullen van deze twee opslagen is toegelicht waarom het kabinet hiertoe besloten heeft. Voor het verder vullen van de gasopslag Bergermeer worden twee instrumenten ingezet. Ten eerste wordt een subsidie verleend, waarin gecompenseerd wordt voor onder meer de negatieve spread (het verlies tussen de actuele inkoopprijs en de verkoopprijs die nu geldt voor verkoop in het eerste kwartaal, gemaximeerd) en diverse kostensoorten. Daarnaast wordt aan EBN een lening verstrekt, om hen in staat te stellen het extra gas in te kopen.

- De subsidie (à € 210 mln) is ter compensatie van de risico's die niet door de markt zullen worden gedekt, omdat momenteel het verder vullen van de berging economisch gezien verlieslatend is. Indien de overheid een hogere vulgraad van de opslagen Bergermeer en Norg wil bereiken zal de overheid verlies en kosten moeten afdekken. Dit betreft o.a. een negatieve spread (verhouding inkoop/verkoopkosten gas) en transport, financierings- en beheerskosten.
- Daarnaast is een lening nodig (à € 2,3 mld) om financiering te verstrekken voor de in- en verkoop van gas. EBN schat in dat zij € 300 mln. nodig heeft voor de financiering van de margin calls ten behoeve van de totale vulambitie van Bergermeer. Het toetsingskader ziet specifiek op de lening aan EBN. In dit stuk wordt ingegaan op de hiermee gepaard gaande risico's. Waar nodig en relevant zal ook aandacht worden besteed aan de subsidie ter compensatie van verlies en diverse kosten.

Probleemstelling en rol van de overheid

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

In haar analyse "Een jaar zonder Russisch gas" gaat GTS er vanuit dat LNG (via GATE, EET, het VK en België) en Noors gas naar Nederland blijven komen. Dat is echter geen gegeven. Ook is er in de zomer van 2023 naar verwachting sprake van een tekort aan gas als er geen Russisch gas meer naar Nederland komt. Met een zo maximaal mogelijk gevulde berging Bergermeer kan dit, in ieder geval deels, worden ondervangen. Om die reden wordt ingezet om de opslag Bergermeer zo maximaal mogelijk te vullen. Aan het begin van het vulseizoen in april 2022 was de vulgraad van de opslag 20%. De opslag wordt reeds tot 68% gevuld, deels door middel van een subsidie aan marktpartijen en deels door een opdracht (met subsidie) door de Staat aan EBN. Om de opslag boven de 68% maximaal te vullen, en rond de 90% uit te komen, zijn additionele middelen nodig.

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

De komende tijd blijft het onzeker hoe de gasmarkt zich ontwikkelt, ook gezien geopolitieke spanningen. Leveringszekerheid van gas is een publiek belang. Vanwege de omvang en complexiteit van het (energie)systeem ligt de verantwoordelijkheid hiervoor op het niveau van de centrale overheid. De verantwoordelijkheid ligt bij de minister van KE. Een aantal taken met betrekking tot de leveringszekerheid zijn door EZK toebedeeld aan de netbeheerder GTS.

Gasopslag Bergermeer wordt gevuld door zowel marktpartijen als EBN. De markt lost het probleem niet op zolang het vullen van de opslag verlieslatend is. Daarom is er reeds eerder voor gekozen om naast steun aan marktpartijen ook EBN (een 100% beleidsdeelneming) een actievere rol te geven bij het vullen van de opslag in Bergermeer. EBN is 100% in handen van de Staat, beschikt over kennis van de Nederlandse olie- en gasopslagmarkt en heeft geen tegengestelde (commerciële) belangen op de gashandelsmarkt. Er resteert capaciteit in het deel dat door EBN wordt gevuld. Om verdere vulling te realiseren via een additionele opdracht aan EBN zijn additionele middelen nodig. Naast subsidie ter dekking van verlies en diverse kosten is dit keer ook liquiditeit voor EBN nodig. EBN kan dit – in tegenstelling tot de eerste opdracht – niet uit de eigen liquide middelen voorfinancieren. EBN kan deze middelen niet ophalen op de markt, omdat de marktomstandigheden (extreem volatiele markt) niet gunstig zijn. Daardoor is het op dit moment niet mogelijk om voor een dergelijke activiteit met deze omvang krediet te krijgen bij een bank.

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 kabinet heeft voor de resterende vulbehoefte in Bergermeer, die niet wordt gevuld door marktpartijen, Energie Beheer Nederland (EBN) aangewezen om gas op te slaan in gasopslag Bergermeer. EBN is een beleidsdeelneming met de Staat als enige aandeelhouder. Voor de uitvoering van deze taak ontvangt EBN een vergoeding (subsidie).

De subsidieregeling is ter compensatie van de risico's die niet door de markt zullen worden gedekt, omdat momenteel het verder vullen van de berging economisch gezien verlieslatend is. Indien de overheid een hogere vulgraad van de opslag Bergermeer wil bereiken zal de overheid verlies en kosten moeten afdekken.

Er is naast de subsidieregeling een lening nodig om financiering te verstrekken voor de in- en verkoop van gas. Deze middelen worden terugbetaald na verkoop van gas. Met de lening wordt voorzien in de voorfinanciering van de inkoop van gas en het financieren van clearingsverplichtingen die samengaan met het inkopen van gas.

Het kabinet heeft alternatieve maatregelen onderzocht voor het vullen van gasopslag Bergermeer, waaronder het opleggen van een vulverplichting aan partijen die opslagcapaciteit hebben gecontracteerd of aan leveranciers en grootverbruikers. Deze maatregelen zijn voor het opslagjaar 2022 (ten behoeve van de winter 2022/23) echter als riskant en niet voldoende kansrijk beoordeeld, met name vanwege de grote en onevenredige financiële risico's voor marktpartijen door de korte voorbereidingstijd. Daarnaast zou het risico zijn dat deze alternatieven niet het gewenste effect sorteren, omdat een dergelijke verplichting zou leiden tot grote financiële risico's voor de partijen die capaciteit geboekt hebben in de gasopslag Bergermeer of omdat deze naar verwachting geen gehoor zullen geven aan een dergelijke verplichting (Gazprom Export LLC).

De subsidieregeling in de vorm van een lening van 2,3 miljard euro is nodig om (voor)financiering te verstrekken voor de inkoop van gas. Deze middelen worden terugbetaald na verkoop van gas. Er zit geen Chinese muur om dit geld: het is wel gemakkelijk te onderscheiden van andere middelen omdat EBN verder geen vergelijkbare activiteiten heeft en daardoor de verkoop van gas en liquide middelen in grote lijnen gelijk loopt met het voorgestelde aflossingschema.

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

Voor de lening van 2,3 miljard euro geldt dat EBN voornamelijk gestructureerde overeenkomsten sluit voor de aan- en verkoop van gas, waardoor zeker is dat er ook inkomsten staan tegenover de voorfinanciering die EBN verstrekt krijgt via de lening. De lening wordt verschaft tegen marktconforme tarieven.

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?

De totale omvang van de lening bedraagt € 2,3 mld. Het verstrekken van de lening kent weinig risico's. De lening is bedoeld voor het overbruggen van de periode tussen aankoop van het gas en levering van gas door EBN. De lening is bestemd voor de inkoop van het gas, dat vervolgens wordt verkocht. Er staan dus ook inkomsten tegenover. De inkomsten zullen (op basis van huidige inzichten) lager uitvallen, maar dat verschil wordt gesubsidieerd (via de subsidieregeling). De verkoop van het gas en de subsidie ter dekking van het verlies stellen EBN beter in staat om de lening terug te betalen.

De spread waartegen EBN aan- en verkooptransacties aangaat krijgt een maximale cap van -15 euro. Totale subsidie is € 210 miljoen. Vanwege de vormgeving van een subsidie (met maximale spread) kan het subsidiebedrag niet overgeschreden worden. Voor de lening gelden marktconforme tarieven. Wat betreft de lening van 2,3 miljard euro, daar staan de gasverkoppen tegenover die ervoor moeten zorgen dat het bedrag terugkomt.

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

De lening wordt verstrekt tegen marktconforme tarieven. Het risico van de lening is klein, het rendement is marktconform.

Ten behoeve van de subsidie aan EBN is € 210 miljoen begroot. Als het budget op is kan niet meer worden uitgegeven. Bij het budget is uitgegaan van een compensatie van een

negatief handelsresultaat en een beheersvergoeding (incl. opslagkosten). Nagenoeg alle voorziene kosten houden verband met de hoeveelheid opgeslagen gas. Mocht er door toedoen van een positieve zomer-winter spread een positief handelsresultaat ontstaan, dan zal dit als (interim) dividend aan de Staat worden uitgekeerd.

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

Het risico van de lening wordt ingeschat als klein. De gelijktijdig verleende subsidie aan EBN stelt EBN beter in staat de lening aan het einde van de looptijd terug te betalen.

De lening wordt verstrekt aan EBN, die op basis daarvan inkomsten genereert. Het verlies dat EBN maakt, wordt gedekt door de subsidie. De lening heeft een korte looptijd (terugbetaling vindt in 2023 plaats) en daarmee is er sprake van een beperkte blootstellingsduur.

Handelen via gestructureerde deals brengt kredietrisico ten opzichte van de wederpartij in verband met betalingen voor leveringen in de toekomst. Deze kans wordt zeer klein geacht vanwege de beperkte hoeveelheid partijen waarmee EBN handelt, wat EBN in staat stelt om de partijen goed te screenen. Doordat EBN Capital en de BFA kredietlimieten per wederpartij hanteren mitigeren ze hiermee de impact van het kredietrisico.

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?*

EBN handelt grotendeels buiten de beurs om met zogenaamde gestructureerde deals met grote professionele partijen. Omdat deze deals buiten de beurs om gaan, is er dan geen sprake van margin calls. Het ontbreken van margin calls betekent dat er kredietrisico ten opzichte van de wederpartij in verband met betalingen voor leveringen in de toekomst overblijft. Vanwege het beperkte aantal tegenpartijen voor EBN is het voor EBN goed mogelijk om elke partij zorgvuldig te screenen alvorens deals te sluiten. Dit onderzoek naar de tegenpartij mitigeert het kredietrisico. Daarnaast werken EBN Capital en de BFA (TAQA) met kredietlimieten per wederpartij, hiermee mitigeren ze het kredietrisico.

EBN rapporteert, ook al in het kader van het eerste verzoek vanuit de Staat, wekelijks over:

- De geïnjecteerde volumes in de gasopslag Bergermeer per dag sinds start van de dienst
- De actuele vulstand van de gasopslag
- Overzicht van de gemaakte kosten per dag sinds de start van de dienst, consequent het beslag op de subsidie
- Toekomstig injectieplan en productieplan

Op basis van deze informatie heeft EZK het recht en de mogelijkheid om bij te sturen, dan wel de opdracht aan EBN stop te zetten.

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

Bij de eerdere vormgeving van de regeling om Bergermeer te vullen 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. Vanwege de urgentie van de regeling is er geen gelegenheid geweest om een onafhankelijke expert een oordeel te laten geven op de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen van de aanvullende opdracht aan EBN.

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?*

Er wordt een marktconforme rente vastgesteld voor de lening aan EBN omdat er anders sprake is van staatssteun. Onderstaande percentage is gebaseerd op richtsnoeren van de Europese Commissie.

Element:	Percentage:	Toelichting:
Financieringskosten werkkapitaal	0,96%	Base rate + loan margin uit <i>Commission communication on reference rates 2008</i>

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Gegeven het geringe risico en de korte duur van het risico wordt er geen risicovoorziening ingericht. De betaalde rente wordt in de staatschuld geboekt.

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

De instrumenten die worden ingezet hebben een korte horizon. De looptijd is enkele maanden, tot en met 31 maart 2023.

EBN zal de rol van aangewezen partij uitvoeren voor het opslagjaar van 2022, dat tot en met 31 maart 2023 loopt, maar er vinden nog wat betalingen plaats na winter. EBN zal de winst en verliesrekening van deze activiteit opmaken in april. Uiterlijk 1 mei 2023 zullen alle middelen zijn teruggestort. In de periode daarvoor zal verkend worden of vervroegde aflossing mogelijk is, waarmee de looptijd nog verder beperkt zou worden.

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

Het betreft een eenmalige beschikking aan EBN, waarvoor het beheer en de verantwoording wordt gedaan door het ministerie van Economische Zaken & 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. Er wordt bezien of een tussentijdse evaluatie in november of januari mogelijk is. Op dat moment is bijsturing in het vullen van de opslag niet mogelijk (het vulseizoen is dan immers al afgelopen), maar op basis van een tussentijdse evaluatie zou bijvoorbeeld wel bepaald kunnen worden of vervroegde aflossing mogelijk is.