

Toetsingskader risicoregelingen

Vultaak EBN 2025-2026

Gasopslagen hebben in de huidige gasmarkt een onmisbare rol, en gevulde opslagen zijn voor het kabinet dan ook een belangrijke prioriteit. Het probleem is dat de gasopslagen Norg en Grijpskerk in 2025 mogelijk onvoldoende gevuld worden, waardoor Nederland het risico loopt niet te voldoen aan zowel de Europese vuldoelstelling als de nationale vulambitie (zoals vastgesteld op basis van het advies van Gasunie Transport Services; GTS).

GasTerra, de enige partij die momenteel toegang heeft tot deze opslagen, heeft voor het lopende vulseizoen (april–november 2025) aangegeven van de beschikbare 84 TWh maximaal 15 TWh (ca. 18% van het totale werkvolume) in Norg en Grijpskerk te vullen. Hoeveel daadwerkelijk gevuld zal worden door GasTerra, is onzeker en afhankelijk van het beeld op de gasgroothandelsmarkt. Vanwege deze onzekerheid is het daarmee ook onzeker of GasTerra Norg en Grijpskerk voldoende zal vullen om Nederland te laten voldoen aan de Europese vuldoelstelling (74% op 1 november 2025)¹ en de nationale vulambitie voor 2025 (80% op basis van GTS-advies).² Een te lage vulgraad vormt een risico voor de leveringszekerheid van gas. Daarom is het wenselijk dat de overheid, via beleidsdeelneming Energie Beheer Nederland (EBN), dit jaar al kan bijspringen in de gasopslagen Norg en Grijpskerk.

EBN kan transacties met GasTerra verrichten die leiden tot een hogere vulgraad van de gasopslagen Norg en Grijpskerk. Hiervoor is aankoop van gas via de beurs benodigd. Deze handelstransacties via de beurs vereisen extra liquiditeit om aan potentiële margin call-verplichtingen³ te kunnen voldoen. EBN heeft aangegeven dat een mogelijke uitbreiding van haar rol om in opslagjaar 2025-2026 in de gasopslagen Bergermeer, Norg en Grijpskerk te vullen, niet mogelijk is zonder aanvullende liquiditeitssteun.

Het toetsingskader richt zich op de financiële aspecten van het vullen van Norg en Grijpskerk door EBN, de daaraan verbonden risico's en meer specifiek op een lening voor liquiditeitssteun aan EBN voor het vullen van de opslagen in 2025.

Toetsingskader risicoregelingen: gasopslag Norg en Grijpskerk

Probleemstelling en rol van de overheid

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

Om de kans op het halen van de nationale vulambitie in het lopende gasjaar te vergroten, is het nodig dat EBN in staat wordt gesteld commerciële transacties met GasTerra te verrichten die leiden tot een hogere vulgraad van de gasopslagen Norg en Grijpskerk. Het probleem is dat - wanneer EBN beurstransacties aangaat ten behoeve van deze transacties

Zonder liquiditeitssteun bij hoge gasprijzen, kan EBN op grond van haar risicobeleid geen transacties op de beurs aangaan om

¹ Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) 2017/1938 as regards the role of gas storage for securing gas supplies ahead of the winter season (COM/2025/99 final) 2 Commission Recommendation of 5.3.2025 on the implementation of gas storage filling targets in 2025 (C/2025/1481). Zie voor de tussentijdse streefdoelen van 2025: Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2995 van de Commissie van 29 november 2024 tot vaststelling van het vultraject met tussentijdse streefdoelen voor 2025 voor elke lidstaat met ondergrondse gasopslaginstallaties op zijn grondgebied die een rechtstreekse interconnectie met zijn afzetgebied hebben (PbEU 2024, C 8352)

² Bijlage bij Kamerstuk 29 023, nr. 519.

³ Een margin call is een extra storting die een handelaar moet doen als de markt verandert, bijvoorbeeld bij hoger wordende gasprijzen. Dit geldt voor een partij die gas koopt of verkoopt via de beurs; zij moet dan extra geld storten op een speciale rekening bij de beurs (zoals een clearinginstelling) om te laten zien dat ze aan haar verplichtingen kan blijven voldoen.

deze transacties, die leiden tot een hogere vulgraad in Norg en Grijpskerk, aan te gaan. Indien EBN dit niet kan doen komt -zoals reeds toegelicht- het behalen van de Europese vuldoelstelling in gevaar en wordt de nationale vulambitie waarschijnlijk niet gehaald. Dit vormt een risico voor de leveringszekerheid.

Voor 2025 heeft EBN een bestaande vultaaksubsidie in de opslagen Bergermeer (maximaal 20 TWh) en PGI Alkmaar (5 TWh). Binnen deze subsidie is het voorstel om maximaal 10 TWh naar Norg en Grijpskerk te verschuiven. Daarmee wordt bijgedragen aan het behalen van de Europese vuldoelstelling (74% op 1 november) en het nationale vuldoel (80% op 1 november) op basis van het advies van GTS. Het verplichtingenbudget voor de vultaaksubsidie van EBN biedt genoeg ruimte om de kosten voor de transacties die leiden tot een hogere vulgraad in Norg en Grijpskerk te dekken. Er is echter wel aanvullende liquiditeitsruimte nodig vanwege margin call verplichtingen bij beurshandel. EBN hanteert in haar risicoramingen een prijsscenario van [REDACTED]/MWh. Hierbij bedraagt de benodigde extra liquiditeitsruimte circa € 1,5 miljard, [REDACTED]

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 in het bijzonder leveranciers aan kleinverbruikers dragen in eerste instantie verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid. Recente (geopolitieke) ontwikkelingen op de Noordwest-Europese en mondiale gasmarkt vergen een actievere rol van de overheid, omdat Europese leveringszekerheidsdoelen en nationale vulambities niet zonder meer gehaald worden. De beleidsverantwoordelijkheid voor de energiemarkt ligt bij de minister van Klimaat en Groene Groei.

De centrale overheid rekent het borgen van een voldoende hoge vulgraad in de gasopslagen Norg en Grijpskerk in 2025 specifiek tot haar verantwoordelijkheid, omdat dit cruciaal is de voor de gasleveringszekerheid in Nederland. Zonder aanvullende maatregelen worden deze gasopslagen waarschijnlijk onvoldoende gevuld door de markt. De enige partij die (via een constructie met GasTerra) nog in staat is om deze opslagen in 2025 bij te vullen, is EBN. [REDACTED], is het, gezien het nationale belang van leveringszekerheid, aan de centrale overheid om via tijdelijke liquiditeitssteun bij te springen.

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.***

De opslagen Norg en Grijpskerk worden ieder jaar gevuld door één marktpartij (GasTerra). GasTerra gebruikt deze opslagcapaciteit om te kunnen voldoen aan leveringsverplichtingen die zij heeft jegens haar afnemers. Omdat GasTerra, net als andere marktpartijen, een commerciële partij is, spelen bij het vullen en inzetten van deze opslagen commerciële overwegingen een leidende rol. Op basis van deze overwegingen vult Gasterra in 2025 tot de eerder genoemde maximale vullingsgraad van [REDACTED]% in deze bergingen. Dit zal echter onvoldoende bijdragen om een gemiddelde vulgraad op de nationale ambitie van 80% te brengen. Het verschuiven van een deel van de vultaak van EBN voor de gasopslagen Bergermeer en de PGI Alkmaar naar het uitvoeren van transacties die leiden tot een hogere vulgraad in de gasopslagen Norg en Grijpskerk is de enige – en daarmee meest doelmatige – manier om Norg en Grijpskerk gevuld te krijgen tot het gewenste niveau. Andere marktpartijen zijn niet in staat in 2025 de gasopslagen Norg en Grijpskerk te laten bijvullen via GasTerra.

EBN kan het bereiken van een hogere vulgraad van de gasopslagen Norg en Grijpskerk binnen haar huidige financiële positie alleen uitvoeren als het Rijk een tijdelijke lening voor liquiditeitssteun van maximaal €1,5 miljard beschikbaar stelt, vanwege de beurshandel-gerelateerde margin calls. Een lening via private financiering, zoals bijvoorbeeld bij een bank, is niet haalbaar. Hier zou dan bijvoorbeeld een gecommitteerde financieringsfaciliteit nodig zijn. Banken zijn zeer terughoudend met het verschaffen van dergelijke faciliteiten en doen dit alleen bij voldoende nevenactiviteiten.

■ Dit zou met meer dan € 1 miljard uitgebreid moeten worden binnen een paar weken. Gezien de termijn en de omvang is dit niet mogelijk.

Voor 2025 zijn er geen andere mogelijkheden om de leveringszekerheid te borgen. Er zijn in het verleden wel alternatieven overwogen, zoals het opleggen van een vulverplichting aan marktpartijen. Deze alternatieven zijn onderzocht en ongeschikt gebleken: partijen met opslagcapaciteit zijn juridisch of praktisch moeilijk aan te spreken, en het opleggen van een verplichte vultaak aan leveranciers of grootverbruikers zou onevenredig hoge financiële risico's voor die partijen met zich meebrengen. Daarmee zou het risico slechts verplaatst worden van de overheid naar partijen die het redelijkerwijs niet kunnen dragen, met als mogelijk gevolg dat opslagen alsnog leeg blijven. Pas met het voorstel voor de Wet bestrijden Energieleveringszekerheid wordt een grondslag gecreëerd om na inwerkingtreding (voorzien medio 2027) onder bepaalde omstandigheden een dergelijke maatregel te nemen. Dit is voor nu dus geen mogelijkheid.

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?

Aan EBN wordt een lening van maximaal €1,5 miljard verstrekt ten behoeve van de liquiditeitsbehoefte voor transacties van maximaal ■ TWh die leiden tot een hogere vulgraad in de gasopslagen Norg en Grijpskerk. Deze liquiditeitsbehoefte hangt samen met de margin call-verplichtingen die voortvloeien uit het aankopen van gas via de beurs. Er worden hierbij geen risico's genomen door het Rijk. Immers, als 100% aandeelhouder van EBN komen de gevolgen van het handelsbeleid van EBN altijd bij het Rijk terecht. Als EBN niet aan haar aankoopverplichting kan voldoen, dan landen de financiële gevolgen hiervan hoe dan ook bij de staat. Bovendien is de kans dat EBN de lening zal moeten benutten heel klein, omdat EBN hier pas aanspraak op zal maken bij extreme prijsscenario's. Er wordt voorts gezien of het mogelijk is om via over-the counter (OTC)-constructies⁴ te handelen, waardoor marginverplichtingen (en dus de liquiditeitsbehoefte) substantieel kunnen worden verlaagd. Bedacht moet wel worden dat daarbij meer rekening moet worden gehouden met tegenpartij risico.

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

Deze trekkingsfaciliteit heeft nagenoeg geen risico, zoals hierboven beschreven. Het rendement, het vergroten van de kans op het behalen van de Europese vuldoelstelling en nationale vulambitie,

⁴ Een OTC-contract is een rechtstreeks handelscontract tussen twee partijen buiten de beurs om, waarbij geen margin calls nodig zijn.

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?

Deze lening heeft nagenoeg geen risico voor het Rijk ten opzichte van de huidige situatie. EBN treft wel 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 wederpartijrisico (het risico dat een transactie niet plaatsvindt cf. afgesproken prijs en volume) is hierop vrijwel nihil, omdat dit risico door de clearing bank wordt afgedekt via het aanhouden van collateral voor margin calls. De gehele lening is hiervoor bedoeld, waarmee de lening, die wordt gekwalificeerd als risicoregeling, het risico voor deze transacties tot bijna nul beperkt. Bij elke transactie werkt EBN met limieten per wederpartij, [REDACTED]

[REDACTED] Voor Norg en Grijskerk, [REDACTED], spant EBN zichzelf in om de exposure per wederpartij onder de kredietlimieten te houden voor zover OTC gehandeld kan worden. Waar contractueel mogelijk zullen aanvullende zekerheden worden gevraagd. De exposure per partij ten opzichte van de limiet wordt door EBN dagelijks gemonitord.

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 KGG worden een aantal voorwaarden opgesteld, zoals een maximum aankoopprijs 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 doorbelasting van de kosten door de BFA is niet in lijn met de FSA	[REDACTED]	[REDACTED]
EBN is niet in staat om de kosten voor het vullen voor te financieren	De voorfinanciering is gemaximeerd op EUR 1.000 miljoen uit eigen middelen voor vullen Bergermeer. Daarnaast heeft EBN eigen middelen voor het voorfinancieren van het gas voor de PGI Alkmaar (250 mln.). Voor toekomstige vulkosten kunnen nog afspraken gemaakt worden.	Risico op optreden is zeer laag omdat het maximale uitstaande werkkapitaal is gelimiteerd tot EUR 1.000 miljoen + 250 miljoen voor de PGI Alkmaar.
De wederpartij die gaat betalen voor de levering van aardgas gaat failliet	Een deel van de verkopen loopt via de beurs. Het wederpartij risico is hierop vrijwel nihil, omdat dit risico door de clearingbank wordt afgedekt via het aanhouden van collateral door margin calls. Vaststellen van limieten per wederpartij in samenwerking met de BFA [REDACTED] TAQA als BFA zal zich ervoor inspannen om ervoor te zorgen dat de exposure per wederpartij onder de kredietlimiet blijft door de aankopen te spreiden over wederpartijen. Waar contractueel mogelijk zullen aanvullende zekerheden worden gevraagd. De exposure per partij ten opzichte van de limiet wordt door EBN dagelijks gemonitord.	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 bereiken van een hogere vulgraad van de gasopslagen Norg en Grijskerk binnen de vooraf vastgestelde volumekaders en looptijd.

Zoals reeds aangegeven heeft deze lening nagenoeg geen additioneel risico voor het Rijk ten opzichte van de huidige situatie. Om de directe liquiditeitsbehoefte bij extreme prijsscenario's te verminderen, onderzoekt EBN actief de mogelijkheid om bij het vullen van de opslagen OTC-contracten toe te passen, in plaats van beurshandel via een centrale clearingpartij. OTC-contracten worden buiten de beurs om afgesloten met directe tegenpartijen, waardoor er geen margin call-verplichtingen ontstaan. Indien EBN voor het bereiken van een hogere vulgraad van Norg en Grijskerk OTC-contracten kan sluiten, kan dit de liquiditeitsdruk verlagen en daarmee de omvang van de benodigde overheidslening beperken al gaan OTC-contracten wel gepaard met extra counterparty risk. EBN is hierover in gesprek met betrokken partijen en rapporteert hierover in een periodiek overleg met het ministerie van KGG.

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

Gelet op de beperkte complexiteit van dit risico en vanwege de urgentie van de regeling is besloten om een onafhankelijke expert een oordeel te laten geven op de risicobeheersende en risicomitigerende maatregelen. Bij de eerdere vormgeving van de regeling om Bergermeer te vullen is wel 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		(Communication from the Commission on the revision of the method for setting the reference

⁵ Calculation of Base Rates and Margins According to the European Commission's 2008 Communication on Reference and Discount Rates, link: [248565f9-7b6e-411f-9aa9-08404deaded1_en](https://ec.europa.eu/competition/neutral_monopoly_prices_discount_rates/248565f9-7b6e-411f-9aa9-08404deaded1_en)

		and discount rates OJ C 14, 19.1.2008, p. 6–9.)
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 ontbreken van risico en de korte duur van het risico wordt er geen risicovoorziening ingericht. Omdat de kans dat de lening wordt aangesproken nagenoeg nul is, wordt geen begrote schade voorzien.

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

De instrumenten die worden ingezet hebben een korte horizon. Voor het opslagjaar 2025-2026 is de looptijd vanaf medio september tot en met 30 april 2026. EBN zal de rol van aangewezen partij voor het opslagjaar van 2025-2026 uitvoeren. Deze rol eindigt op 30 april 2026. Dit betekent dat de lening uiterlijk in april 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 Klimaat en Groene Groei. 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 KGG periodiek inzicht krijgt. Na afloop is deze informatie voor het ministerie van KGG ook beschikbaar om te evalueren.

⁶ Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld, link: [c_01420080119n100060009.pdf](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:01420080119n100060009.pdf)