Verlenging EET: risico-bijdrage overheid ten behoeve van het beschikbaar stellen van LNG-importcapaciteit na juni 2028

Probleemstelling en rol van de overheid

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

EemsEnergyTerminal B.V. (EET), een gezamenlijke onderneming van Gasunie en Vopak, werkt sinds Q2 2025 aan de verlenging van de EET LNG-terminal vanaf september 2027 (het moment waarop de huidige terminal afloopt). EET staat voor een tijdsgebonden investeringsbeslissing die cruciaal is voor de gasleveringszekerheid, maar wordt geconfronteerd met onvoldoende commerciële zekerheid om deze beslissing tijdig te kunnen nemen. Een garantie vanuit de overheid is nodig om het gat tussen [redacted] onzekerheid en publieke noodzaak te overbruggen om zicht te houden op een tijdige 'Ready for Operations' (RfO) datum in juni 2028.

Context

De EET terminal is in 2022 tijdelijk voor een periode van vijf jaar met spoed opgezet i.v.m. de vorige energiecrisis. Toen heeft EET twee "Floating Storage Regasification Unit" (FSRU)schepen bij Exmar en Energos gehuurd die zorgen voor de invoer van vloeibaar gas en het vergassen daarvan. De huidige operationele fase van EET loopt tot 1 september 2027.

[redacted] EET heeft toen besloten om beide FSRU-schepen bij Exmar in te huren. [redacted] Exmar kan een bestaande LNG-carrier ombouwen tot een FSRU-schip. Dat neemt meer tijd in beslag; daarom is toen bekend gemaakt dat de verlenging niet vanaf september 2027 mogelijk is, maar pas later in 2028.

Op dit moment wordt gewerkt aan deze verlenging van EET met een capaciteit van 8,6 miljard m^3 methaan per jaar (BCMA). Deze capaciteit vertegenwoordigt ca. 25% van het jaarlijkse Nederlandse gasverbruik. De start van de nieuwe operationele fase staat gepland op 1 juni 2028 en zal tot 1 november 2036 doorlopen. Met deze verlenging wil EET een blijvende en belangrijke bijdrage leveren aan de leveringszekerheid en weerbaarheid binnen het aardgassysteem voor Nederland en Noordwest-Europa.

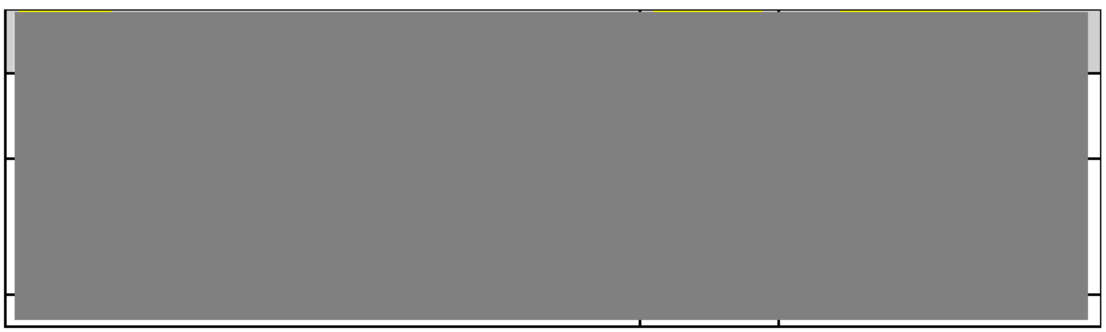
Kernprobleem: [redacted] *risico in kritieke fase*

EET heeft in de *Open Season* (veiling) dat liep tot 30 januari 2026 in totaal 8,6 BCMA aan capaciteit aangeboden. Tijdens deze veiling is [redacted] verkocht. EET heeft de resterende capaciteit aangeboden aan de markt op basis van een *first-come-first-served* principe, waarbij zowel bestaande als nieuwe klanten capaciteit kunnen boeken. [redacted] Dit is ook het moment dat EET bindende contracten moet afsluiten [redacted] om de terminal op 1 juni 2028 (Ready for Operations (RFO) datum) operationeel te kunnen hebben. Deze contracten vereisen significante financiële commitments. Vanaf het moment van [redacted] en tot [redacted] kunnen de totale commitments voor EET zijn opgelopen tot [redacted].

De huidige oorlog in het Midden-Oosten en de aanval op Ras Laffan LNG-installatie in Qatar zorgen voor instabiliteit in de LNG- en gasmarkt. De onvoorspelbaarheid van de situatie zorgt voor terughoudendheid bij marktpartijen om nu of op korte termijn middellangetermijnbeslissingen te nemen voor een looptijd van 8,5 jaar. De timing om aanvullende boekingen voor [redacted] te realiseren is daarom lastiger geworden. Ook speelt mee dat EET nog geen onherroepelijke vergunning heeft. Het vergunningstraject loopt en de verwachting is dat dit [redacted] afgerond is. Met al deze onzekerheden is het voor de aandeelhouders van EET niet mogelijk om [redacted] te nemen op [redacted]. Het probleem is dat als EET wacht [redacted], de terminal vanuit het publieke belang van leveringszekerheid vanaf 2028 niet tijdig kan worden gerealiseerd. De garantie is nodig om [redacted] zicht te houden op de RfO-datum van juni 2028.

[redacted]

[redacted]:


[redacted]





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

De leveringszekerheid van aardgas is een publiek belang. Dat is verankerd in wet- en regelgeving. Uit de weerbaarheidsanalyse van GTS[1] volgt dat Nederland en Europa in toenemende mate afhankelijk zijn van LNG-import om verstoringen in het gassysteem op te vangen en flexibiliteit te borgen. De concentratie van gasimport in een beperkt aantal landen en routes vergroot de kwetsbaarheid van het systeem in een geopolitiek instabiele context. Het beschikbaar houden van voldoende en gespreide LNG-importcapaciteit is daarom een essentiële randvoorwaarde voor de weerbaarheid van het energiesysteem. Het operationeel beschikbaar houden van bestaande infrastructuur, waaronder EemsEnergyTerminal, draagt rechtstreeks bij aan diversificatie en het beperken van noodmaatregelen door het Rijk. Volgens GTS kunnen er problemen ontstaan in de leveringszekerheid zonder EET vanaf 2028.

De voorgestelde risicoregeling adresseert daarmee een kwetsbaarheid in een geopolitiek gevoelige markt en borgt dat strategische bestaande LNG-importcapaciteit beschikbaar blijft als robuuste pijler onder de weerbaarheid van het gassysteem.

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 voorgestelde risicoregeling compenseert aantoonbaar niet-marktdekkende risico's en vormt, in vergelijking met alternatieven, het meest doelmatige, proportionele en snel inzetbare beleidsinstrument om het publieke belang van leveringszekerheid te borgen, met behoud van marktwerking en een beheersbaar risico voor de overheid. Dit ook in het licht van (duurdere) alternatieven voor de Staat, zoals het garanderen van de vulgraad in de gasopslagen.

Het staartrisico betreft een NCW van , overeenkomend met

[1] GTS publiceert weerbaarheidsanalyse › Gasunie Transport Services

Met deze garantie wordt [redacted] risico samen gedragen tussen de Staat en EET en wordt EET in staat gesteld om per [redacted] te nemen, terwijl het risico voor de overheid helder is afgebakend en beperkt blijft tot deze specifieke, vooraf geïdentificeerde onzekerheid. Voor het scenario dat de garantie ingeroepen wordt op moment van FID [redacted] is er een claw-back principe overeengekomen met EET waarin wordt beschreven op basis waarvan de uitgekeerde garantie mogelijk weer zal worden terugbetaald op basis [redacted]

Het voorgestelde mechanisme biedt een evenwichtige balans tussen het borgen van het publieke belang van leveringszekerheid, het beheersen van het [redacted] risico van EET en het beheersen van het financiële risico voor de Staat. Door het [redacted] staartrisico van circa EUR [redacted] af te dekken, wordt het mogelijk om de RfO datum in 2028 in zicht te houden zonder dat de overheid een disproportioneel financieel risico loopt. Tegelijkertijd blijft EET volledig blootgesteld aan marktontwikkelingen [redacted], waaronder [redacted] eventuele neerwaartse marktrisico's gedurende de operationele fase. Daarmee blijven commerciële prikkels intact en wordt overcompensatie voorkomen.

De voorgestelde risicoregeling in de vorm van een gerichte, voorwaardelijke garantie is het meest doelmatige instrument om het geconstateerde marktfalen te adresseren. Hierbij wordt een [redacted] risico gedekt, waarbij de Staat alleen tot uitbetaling komt als bepaalde omstandigheden zich voordoen. In dit geval is een garantie een meer passend instrument dan een subsidie. Subsidies worden doorgaans ingezet bij structurele financierings- of rendabiliteitsvraagstukken. Bij de verlenging van EET is daarvan geen sprake: de business case is in de basis marktconform, maar kent in de ontwikkelfase afgebakend [redacted] risico. Een garantie sluit beter aan bij de aard van dit risico en voorkomt onnodige marktverstoring of overcompensatie.

Beperkte en proportionele inzet van publieke middelen
De garantie dekt uitsluitend de afgebakende risico's in de ontwikkelfase tot en met FID. De regeling is gemaximeerd op een totaalbedrag van EUR [redacted]. Er vindt geen voorafgaande subsidie-uitkering plaats; publieke middelen worden alleen aangesproken indien het 'commerciële risico daadwerkelijk zich materialiseert.

Behoud van marktprikkels

EET blijft volledig verantwoordelijk voor vergunningverlening en de commerciële uitrol, inclusief het actief vermarkten van capaciteit. [redacted] er een duidelijke prikkel bestaan om ook de resterende capaciteit marktconform te contracteren. Dit waarborgt doelmatigheid en voorkomt verdringing van marktwerking.

Vergelijking met garantie EET in 2022
De voorgestelde garantie vertoont duidelijke parallellen met de garantie die in maart 2022 aan EET is verstrekt. De onzekerheden ten tijde van die eerdere garantstelling waren, bezien vanuit risico-oogpunt, minstens zo groot. In 2022 was onder meer sprake van:

- aanzienlijke commerciële onzekerheid, aangezien nog geen bindende capaciteitscontracten waren afgesloten;
- reguleringsrisico, doordat de vorm en uitwerking van de regulering van de terminal nog niet vaststonden;
- onzekerheid over de locatie, waaronder de bruikbaarheid van de kade; en
- het ontbreken van een onherroepelijke vergunning.

Het ligt daarom voor de hand om voor deze garantie een lagere risico-opslag te hanteren dan in 2022.

Vergelijking met structurele exploitatiesubsidie
Een structurele exploitatiesubsidie is minder doelmatig en disproportioneel, omdat ook volumes die wél marktconform zijn, gesubsidieerd zouden worden. Dit leidt tot hogere kosten voor de overheid en grotere staatssteunrisico's.

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

Nvt

Risico's en risicobeheersing

De voorgestelde risicoregeling is ontworpen als een afgebakende en voorwaardelijke garantie, met als doel het beheersen van een specifiek marktrisico in een duidelijk gedefinieerde periode. De regeling kent expliciete waarborgen om de blootstelling van het Rijk te beperken en de risico's beheersbaar te houden.

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?
Het verstrekken van de garantie gaat gepaard met risico's. Slechts een gedeelte van [redacted] van een totale [redacted] risico voor EET van [redacted] wordt gedekt met de garantie. De garantstelling betreft [redacted] van het [redacted] risico tot aan een

Strikt Vertrouwelijk/Highly Confidential

NCW [redacted] kent een plafond van [redacted] Er is geen sprake van een jaarlijks oplopende of structurele financiële verplichting. De garantie is een eenmalige, tijdelijke en voorwaardelijke risicoafdekking, die uitsluitend tot uitkering kan komen indien het specifieke gedefinieerde risico zich manifesteert.

b. Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding?
Het rendement voor het Rijk is primair maatschappelijk en publiek van aard en bestaat uit het borgen van gasleveringszekerheid en systeemweerbaarheid in de periode 2028–2036. Daartegenover staat een beperkt, vooraf afgebakend financieel risico.
Kenmerkend voor de regeling is dat:

- het Rijk geen upfront-middelen verstrekt;
- de overheid alleen wordt aangesproken bij daadwerkelijke materialisatie van het risico;
- EET en haar aandeelhouders zelf substantieel blijven bijdragen aan investeringen en commerciële risico's.

Daarmee is sprake van een asymmetrische verhouding waarbij een relatief beperkte financiële blootstelling een groot publiek belang veiligstelt. Dit maakt de regeling doelmatig en proportioneel, zeker in vergelijking met alternatieven zoals exploitatiesubsidies of structurele overheidsdeelname, waarbij de financiële inzet en risico's voor het Rijk beduidend groter zouden zijn.

Daarnaast ontvangt het Rijk een premie voor het verstrekken van de garantie. Deze premie is marktconform, weerspiegelt het tijdelijke karakter van het risico en draagt bij aan een evenwichtige verhouding tussen risico en publiek rendement.

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

Waarschijnlijkheid
De kans dat de garantie (volledig) wordt aangesproken wordt als beperkt ingeschat. [redacted] waardoor de kans zeer gering is dat de garantie hoeft te worden aangesproken.
Impact
De maximale impact is begrensd op het vastgestelde plafond van EUR [redacted]. Er is geen open-eind-verplichting en geen cumulatief risico over meerdere jaren.

Blootstellingduur
De blootstelling van het Rijk is tijdelijk en eindig en beperkt tot de periode tot [redacted] Indien de garantie niet meer nodig blijkt te zijn, kan deze voorafgaand aan het aflopen van de 'blootstellingsduur' worden opgezegd.

Beheersingsmate
Het risico is hoog beheersbaar door:

- een premie voor de garantie te vragen;
- blijvende commerciële prikkels voor EET om capaciteit te verkopen;
- transparante monitoring en rapportage richting EZK;
- een claw-back principe toe te passen om eventuele overwinsten te voorkomen.

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

Het mechanisme om de risicodekking te beperken tot het niveau van [redacted] en niet door te trekken tot [redacted] Dit risico wordt door EET en haar aandeelhouders aanvaard, omdat wordt uitgegaan [redacted] gedurende de resterende businesscaseperiode. Het voorgestelde garantieniveau borgt daarmee dat het specifieke knelpunt (het [redacted] 'staartrisico') voor het nemen van [redacted] wordt weggenomen, terwijl de commerciële prikkels en marktrisico's na [redacted] volledig bij EET blijven. Bij de vormgeving van de risicoregeling is expliciet gestuurd op het minimaliseren en beheersen van het risico voor het Rijk, zowel financieel als bestuurlijk. De regeling dekt uitsluitend strikt noodzakelijke, niet-marktdekkende risico's en waarborgt voldoende sturingsmogelijkheden voor de budgettair verantwoordelijke minister.

Beperking van de financiële blootstelling
Gerichte afbakening
De garantie is gemaximeerd op EUR [redacted] en ziet uitsluitend op het afgebakende [redacted] risico dat samenhangt met het nemen van [redacted]

Tijdelijk en voorwaardelijk karakter
De regeling is beperkt in tijd en vervalt (deels of geheel) zodra [redacted] Hierdoor neemt de potentiële blootstelling van het Rijk af naarmate de markt haar rol invult.

Looptijd van garantie en claw-back principe
De looptijd van de garantie is tot en met [redacted] (FID moment). Deze datum vormt zoals hierboven ook beschreven de [redacted] waarop uiterlijk FID moet zijn genomen. Mocht er in de periode van [redacted] tot [redacted] alsnog [redacted], dan vervalt de garantie. Mocht dat niet zo zijn dan wordt de risicodekking uitgekeerd als compensatie voor het vooraf geïdentificeerde [redacted] NCW-risico over de operationele periode 2028–2036. Het bedrag dat uitgekeerd wordt is (lineair)

proportioneel aan [redacted]
het vooraf vastgestelde garantiebedrag (EUR [redacted]).

Voor het scenario dat de garantie ingeroepen wordt op moment van FID omdat er [redacted] is er een claw-back principe overeengekomen met EET waarin wordt beschreven op basis waarvan de uitgekeerde garantie mogelijk weer zal worden terugbetaald [redacted]

[redacted]

Geen voorafgaande uitgaven
De garantie heeft een ex-post karakter: publieke middelen worden alleen aangesproken indien het risico zich daadwerkelijk manifesteert, binnen vooraf vastgelegde voorwaarden.

Behoud van marktprikkels
EET blijft volledig verantwoordelijk voor de commerciële vermarkting van capaciteit. Heldere, objectieve trigger- en claimcriteria voorkomen open-einde-verplichtingen en beperken interpretatieruimte achteraf.

Sturing en beheersing door de minister
De regeling wordt vastgesteld binnen vooraf goedgekeurde beleidsmatige en financiële kaders, inclusief een duidelijk maximumrisico. Maandelijkse informatie- en rapportageverplichtingen over [redacted] en ontwikkelingen in [redacted] traject tot [redacted] borgen voldoende inzicht in [redacted] voortgang en risico-ontwikkeling.

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

Het uiteindelijke risico op uitkering van de garantie wordt bepaald door [redacted] Op dit moment is het moeilijk in te

schatten hoe waarschijnlijk het risico is dat (een deel) van de garantie wordt ingeroepen. Experts van de ministeries van EZK en FIN beoordelen de risico's aanvaardbaar en proportioneel t.o.v. het leveringszekerheidsrisico die zich voordoet.

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?

De garantie wordt verstrekt tegen een marktconforme premie van [redacted]%. Deze premie draagt bij aan een evenwichtige risico-rendementsverhouding.

De premie is opgebouwd uit een basispremie, uitvoeringskosten en een risico-opslag. Voor de basispremie is aangesloten bij de huidige rente op een 2-jaars obligatielening van de Nederlandse Staat (2,7%). Dit komt uit op [redacted] De uitvoeringskosten voor deze regeling zijn nihil en zijn als €0 meegenomen in de bepaling van de garantiepremie. De risico-opslag wordt vastgesteld op [redacted]%, onder andere vanwege:

[redacted]

Een risico-opslag van [redacted]% komt overeen met een risico-opslag van EUR [redacted]. De totale te betalen premie voor deze garantie voor EET wordt [redacted] over het totale bedrag).

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

N.v.t. bij deze regeling.

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

De garantie is tijdelijk van aard en loopt tot uiterlijk [redacted], zijnde de [redacted] waarop FID moet zijn genomen. Indien vóór deze datum [redacted] is verkocht om het [redacted] vervalt de garantie eerder. Na deze datum kunnen geen nieuwe aanspraken op de garantie ontstaan.

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

Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voert de regeling uit.

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

De regeling wordt geëvalueerd na afloop van de looptijd van de garantie. De evaluatie richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling, in het bijzonder op:

- het al dan niet aanspreken van de garantie;
- de mate waarin de regeling heeft bijgedragen aan tijdige besluitvorming [redacted] en realisatie van de beoogde RfO-datum;
- de effecten op leveringszekerheid.

Voor de evaluatie wordt gebruikgemaakt van projectrapportages van EET, [redacted] en relevante beleidsinformatie van EZK.