

Probleemstelling en rol van de overheid

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

De staat en de Europese Unie willen de afhankelijkheid van aardgas uit Rusland snel verminderen met behoud van leveringszekerheid.

Recentelijk is verkend welke mogelijkheden er zijn om de Nederlandse LNG-aanvoercapaciteit op zeer korte termijn te verhogen. Daarover is nauw overleg met staatsdeelneming Gasunie geweest. Gasunie en Vopak hebben maatregelen getroffen om de aanvoercapaciteit bij de GATE-terminal in Rotterdam te verhogen van de huidige 12 miljard m³/jaar tot 16 miljard m³/jaar. Daarnaast heeft Gasunie op verzoek van de staat een drijvende terminal gehuurd met een capaciteit van 4 miljard m³/jaar die kan worden afgemeerd in de Eemshaven. Deze kan binnen enige maanden operationeel zijn en zo nog een bijdrage leveren aan de leveringszekerheid komende winter 2022/2023. Gasunie heeft een tweede drijvende terminal gehuurd waarmee nog een extra 4-6 miljard m³/jaar invoercapaciteit kan worden toegevoegd in de Eemshaven. De 4 miljard m³/jaar is een ondergrens, afhankelijk van verschillende technische aspecten zal moeten blijken of dit kan worden doorontwikkeld naar 6 miljard m³/jaar, zodat er in totaal in de Eemshaven een capaciteit van 8-10 miljard m³/jaar kan worden aangeboden.

Vanwege de oorlog in Oekraïne en, als gevolg daarvan, stijgende vraag naar drijvende terminals moest Gasunie snel handelen. Daarom is er reeds met spoed een terminal gecontracteerd voor 5 jaar, zonder voorafgaande boekingen.

Gasunie heeft tot 1 juli 2022 de mogelijkheid om de tweede drijvende terminal te annuleren tegen totale eenmalige kosten van € 50 miljoen. De verplichting die Gasunie is aangegaan bedraagt tot nu toe daardoor ook € 50 miljoen. De garantie zal toezien op deze verplichting. De Nederlandse staat zal (conform Europese staatssteunkaders) voor maximaal 80% van dit bedrag garant staan, wat neerkomt op een garantie van € 40 miljoen.

De verwachting is dat Gasunie een sluitende business case kan maken voor deze tweede drijvende terminal door de verkoop van de importcapaciteit. De eerste fase van het verkoopproces van beide terminals heeft reeds plaatsgevonden. Op maandag 9 mei had Gasunie een totale interesse van 37 miljard m³ vanuit 16 partijen voor beide terminals. Dit is meer dan vier keer meer dan de totale capaciteit van de beide drijvende terminals. Dit betreffen echter nog geen getekende contracten en naar verwachting zal in de bindende fase de marktcommitment lager zijn.

De garantie wordt zo vormgegeven dat wanneer Gasunie in totaliteit 8 miljard m³/jaar kan contracteren voor een periode van 5 jaar, de garantie niet getrokken zal worden. Op basis van de huidige marktinteresse is de verwachting dat Gasunie deze capaciteit in de markt kan wegzetten. Als onverhoopt toch niet genoeg klanten gevonden kunnen worden, zal de huur geannuleerd worden tegen éénmalige kosten van € 50 miljoen. Het is onwenselijk dat de financiële risico's volledig bij Gasunie komen te liggen omdat het verwerven van deze terminal een expliciete wens is geweest van de staat ten behoeve van de leveringszekerheid in Nederland en Noordwest-Europa. Gasunie heeft de staat daarom verzocht om een garantie voor het aangaan van verplichtingen voor de tweede drijvende terminal. De staat heeft aan Gasunie aangegeven dat zij voornemens is deze garantie te verstrekken conform beleidskader risicoregelingen en, onder voorwaarde van parlementaire goedkeuring.

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 (o.a. de Gaswet). Gasunie is als staatsdeelneming medeverantwoordelijk voor de borging van dit publieke belang. Het borgen van de leveringszekerheid op korte termijn voor komende winter 2022/2023 is een aandachtspunt, zoals ook hierboven beschreven. Daarnaast is het de wens om de afhankelijkheid van aardgas uit Rusland te verminderen en tegelijkertijd het Groningenveld te sluiten. Extra import van LNG draagt bij aan deze doelstellingen. Daarvoor is het beschikbaar hebben van (extra) LNG-aanvoercapaciteit noodzakelijk.

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.

Voor elk beleidsinstrument is een partij nodig die kennis en ervaring heeft met de import van LNG en LNG-terminals. De Nederlandse staat heeft ervoor gekozen om Gasunie de opdracht te verstrekken om de LNG-capaciteit te verhogen middels het huren van deze tweede terminal. Gasunie dient betrokken te zijn als verantwoordelijke voor aardgasinfrastructuur in Nederland. Gasunie heeft daarnaast ook de technische kennis. Gelet op die omstandigheden en het feit dat Gasunie als staatsdeelneming medeverantwoordelijk is voor de borging van het publieke belang van leveringszekerheid, ligt het in de rede om de inhuur van de terminal bij Gasunie neer te leggen.

Een garantie is het best passende instrument waarbij er ter compensatie van de risico's die Gasunie niet in de markt gedekt krijgt een premie betaald wordt aan de overheid. Conform de huidige risico-inschatting is de premie dekkend voor de mogelijk te verwachten verliezen (zie ook vraag 8).

Andere instrumenten als een kapitaalinjectie of een subsidie gaan er op voorhand al van uit dat Gasunie deze schade leidt, terwijl Gasunie met een garantie gestimuleerd wordt om zoveel mogelijk risico's af te dekken, aangezien een deel van de mogelijke schade voor rekening van Gasunie komt. Als 100% aandeelhouder heeft de staat belang om de risico's zoveel mogelijk te mitigeren. Daarom is ervoor gekozen om de garantie op de begroting van Financien IXB te zetten.

Gasunie betaalt de staat een marktconforme premie. De risicopremie wordt vanwege de korte looptijd van de garantie afgestort in de schatkist (voor reductie van de staatsschuld).

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. gezien het een tijdelijke noodmaatregel betreft vanwege de Russische invasie van Oekraïne.

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?

Het verstrekken van de garantie gaat gepaard met risico's. De annuleringskosten voor Gasunie voor dit project bedragen € 50 mln. Gasunie heeft tot aan 1 juli 2022 om de annulering in te roepen, tot aan dat moment zal de garantie lopen. De datum van 1 juli 2022 is het resultaat van onderhandelingen tussen de verhuurder van de terminal en Gasunie. Indien er te weinig capaciteit voor deze terminal kan worden gecontracteerd, zullen de annuleringskosten door Gasunie betaald moeten worden. In dat geval is er sprake van schade. De maximale schade die de garantie dekt is 80% van de € 50 mln. De overige 20% van de verwachte maximale schade zijn voor rekening en risico van Gasunie zelf.

Gasunie werkt momenteel aan het afsluiten van contracten met gebruikers voor de terminal, waarbij partijen voor idealiter 5 jaar de capaciteit boeken. De inkomsten die worden gegenereerd zullen als eerst worden gebruikt om het uitstaande financiële risico vanuit de eerder afgegeven garantie voor de eerste terminal af te dekken. Daarna zullen de inkomsten worden gebruikt om het financiële risico van deze garantie af te dekken. Wanneer er in totaal 8 miljard m³/jaar is gecontracteerd voor beide boten zal er geen uitstaand risico meer zijn. In dit geval mag Gasunie de tweede terminal ook niet annuleren.

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

Het risico dat voortkomt uit de garantstelling is dat de staat tot maximaal 80% van eventuele schade dient te vergoeden aan Gasunie. Het netto-risico voor de staat is maximaal € 40 mln.

minus premieontvangsten. Indien de garantie niet gebruikt wordt, heeft de staat een rendement gelijk aan de betaalde premie-ontvangsten, voor de periode waarvoor Gasunie gebruik heeft gemaakt van de garantie. Zie punt 8 voor een verdere onderbouwing van de premie.

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

Momenteel is het voor de EU en Nederland topprioriteit om de import van gas te diversifiëren. Dit kan haast alleen met meer import van LNG omdat import via buisleidingen uit andere landen dan Rusland zeer beperkt op te schalen is. De Europese Commissie heeft daarom in het REPowerEU pakket ook voorgesteld om jaarlijks 50 m³ extra LNG te importeren. Het is onwaarschijnlijk dat hier op korte tot middellange termijn anders over wordt gedacht. Dat zal in alle waarschijnlijkheid alleen gebeuren indien er een snel einde aan de oorlog in Oekraïne komt in combinatie met directe ontspanning van de relatie met Rusland en het vervallen van de wens om de afhankelijkheid van Russisch gas structureel te verminderen. Hierdoor wordt verwacht dat de import-capaciteit van de tweede terminal verkocht kan worden. Er blijft een risico bestaan dat de capaciteit niet volledig geboekt of benut wordt. Omdat LNG een wereldmarkt is, kan niet op voorhand gezegd worden of ook voldoende LNG aangetrokken kan worden. Dit is echter geen direct risico voor de business case van Gasunie. Het boeken van de doorvoercapaciteit is bovendien maar een klein gedeelte van de totale kosten voor LNG-importeurs. Daarom is te verwachten dat LNG-importeurs hoe dan ook zullen besluiten tot het boeken van extra LNG-import capaciteit, zodat ze altijd in staat zijn om LNG naar Europa te exporteren. Gasunie heeft reeds de eerste fase van het verkooptraject afgerond en daaruit bleek een hele grote interesse in het boeken van import-capaciteit bij de terminal. Op maandag 9 mei 2022 had Gasunie een totale interesse van 37 miljard m³ vanuit 16 partijen voor beide terminals. Dit betreffen nog geen getekende contracten.

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?

Doordat de garantie maximaal 80% van de totale kosten van € 50 miljoen dekt wordt Gasunie gestimuleerd om de risico's te mitigeren. Dit door zo snel mogelijk contracten voor de importcapaciteit van LNG af te sluiten. Daarnaast is Gasunie verplicht om marktconforme tarieven te rekenen voor de verhuur van de importcapaciteit.

Gasunie mag de terminal alleen annuleren als de marktvraag voor de tweede terminal lager is dan 4 miljard m³/jaar (5-jaars contracten). Omdat Gasunie een staatsdeelneming is, kan de staat vanuit haar rol als aandeelhouder de uitvoering goed monitoren. Dit maakt het maken van aanvullende afspraken als de situatie plotseling radicaal verandert eenvoudiger. Dit doet echter niet af aan de noodzaak tot het correct en volledig vastleggen van de garantievoorwaarden en afspraken over een goede monitoring in een garantieovereenkomst.

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

Het is een onvoorspelbaar risico doordat er sprake is van een oorlogssituatie. Zoals reeds benoemd bij punt 5, is het op dit moment moeilijk in te schatten hoe waarschijnlijk het risico is dat (een deel) van de garantie wordt ingeroepen, ook door een onafhankelijk expert.

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 alleen schade geleden als de terminal wordt geannuleerd en dan zal ook direct 100% van de totale schade geleden worden. De garantie loopt daardoor ook tot aan de annuleringsdatum van 1 juli 2022. Vanwege verschillende marktsignalen¹ en de grote interesse tijdens de eerste fase van het verkoopproces van Gasunie, wordt de kans op schade voor de staat heel klein geacht. De

¹ Zie bijvoorbeeld: [Russia Gas: Europe's LNG Terminals at Full Capacity From Discounted Supplies - Bloomberg](#)

kans dat de garantie getrokken wordt is geschat op 2,5%. Uiteraard is een perfecte schatting van een dergelijk risico niet te maken vanwege de grote onzekerheid door de oorlog in Oekraïne. Daarnaast vraagt de staat nog een basispremie gelijk aan de huidige rente op een 2-jaars obligatielening van de Nederlandse Staat (0,3%). De totale te betalen premie voor Gasunie wordt hierdoor € 1,02 miljoen (2,504% over het gehele uitstaande bedrag). Gezien de korte looptijd (zie ook vraag 10) betreft dit een eenmalige provisie en geen jaarlijkse premie.

De hoogte van deze premie is in lijn met de vereisten uit de mededeling garanties van de Europese Commissie waarin een marktconforme premie gevraagd wordt voor het verstrekken van staatsgaranties.

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Er wordt een nieuwe garantie van € 40 mln. op artikel 3 van de begroting van Financiën opgenomen. De risicopremie wordt vanwege de korte looptijd van de garantie afgestort in de schatkist (voor reductie van de staatsschuld).

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

De looptijd van de garantie is van 9 mei 2022 tot en met 1 juli 2022.

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

De risicoregeling wordt uitgevoerd door het ministerie van Financiën. De uitvoeringskosten van deze regeling vallen onder artikel 3 van de Financiën-begroting en zijn nihil.

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

Na afloop van de garantie zal een eindevaluatie worden uitgevoerd. Deze evaluatie zal zien op de technische aspecten (zoals de eventueel geleden schade), maar zal zich vooral richten op de voorwaarden die zijn gesteld bij deze garantie en of de doelen die waren voorzien bij deze voorwaarden zijn behaald. De evaluatie zal meegenomen worden in de Strategische Evaluatie Agenda, onderdeel van de begroting IX-B van Financiën.