

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. Daarnaast is het borgen van de leveringszekerheid van aardgas op korte termijn voor de winter 2022/2023 een vraagstuk, doordat er geen prijsprikkel in de markt is voor het vullen van de opslagen. Tegelijkertijd wenst het kabinet vast te houden aan de beoogde sluitingsdatum van het Groningenveld.

Gezien de geopolitieke ontwikkelingen is verkend welke mogelijkheden er waren om de Nederlandse LNG-aanvoercapaciteit op zeer korte termijn te verhogen. Daarover is nauw overleg met staatsdeelneming Gasunie geweest. Gasunie heeft laten weten dat het enerzijds zeer waarschijnlijk mogelijk is om de aanvoercapaciteit bij de GATE-terminal in Rotterdam dit jaar te verhogen van de huidige 12 miljard m³ per jaar tot maximaal 20 miljard m³ per jaar. Anderzijds heeft Gasunie op verzoek van de staat een drijvende terminal gehuurd met een capaciteit van 4 miljard m³ per 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 de staat verzocht om een garantie voor het aangaan van de verplichtingen voor de drijvende terminal. De staat heeft aan Gasunie aangegeven dat zij voornemens is deze garantie te verstrekken, onder voorwaarde van parlementaire goedkeuring. Vanwege de oorlog in Oekraïne en de 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 enige voorafgaande boekingen.

In totaal verwacht Gasunie in de komende 5 jaar ongeveer €200 miljoen kosten te maken voor het beheren en opereren van deze terminal. Deze kosten bestaan uit de huur van een drijvende terminal en daarmee samenhangende kosten (€160 miljoen), contractkosten met Groningen Sea Ports en de huidige grondeigenaar (€30 miljoen) en projectkosten (€10 miljoen). Inkomsten bestaan uit het verhuren van capaciteit, waar Gasunie via nader te bepalen tarieven aan verdient. Hoewel de precieze tarieven op moment van schrijven nog niet bekend zijn, is de verwachting dat de tarieven marktconform zullen zijn. Gasunie zal jaarlijks tussen de 4-5 miljard m³ gas ter beschikking kunnen stellen aan marktpartijen. Gelet op de ontwikkelingen in de markt en de stijgende vraag naar LNG als gevolg van de Oekraïne crisis, is de verwachting van de staat dat Gasunie alle capaciteit van de terminal zal verhuren voor de gehele huurperiode van vijf jaar. Wanneer de terminal volledig geboekt zal zijn, zijn de commerciële tarieven voor het huren van de capaciteit voldoende om de te maken kosten van Gasunie te dekken. Als onverhoopt toch niet genoeg klanten gevonden kunnen worden is het 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. Daarom is een garantie gewenst.

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.¹

¹ Zie ook <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/europe-s-lng-push-challenged-as-import-terminals-stretched-to-the-limit-69417543>

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 er voor gekozen om Gasunie de opdracht te verstrekken om de LNG-capaciteit te verhogen middels het leasen van een terminal. Gasunie dient betrokken te zijn als verantwoordelijke voor transport van aardgas. Het is daarom logisch om de inhuur van de terminal bij Gasunie neer te leggen. Zij hebben ook de technische kennis.

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.

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 Financiën belang om de risico's zoveel mogelijk te mitigeren. Daarom is er voor gekozen om de garantie op de begroting van Financien IXB te zetten.

Gasunie betaalt de staat jaarlijks een marktconforme premie die gestort wordt in een risicovoorziening gekoppeld aan deze garantie. Deze premie wordt meerjarig bewaard en is bedoeld voor het dekken van eventuele financiële schade die voortvloeit uit deze garantie. Indien de financiële schade groter is dan het bedrag in de begrotingsreserve, worden de kosten generaal gedekt. Indien de risicovoorziening niet of onvolledig wordt aangesproken gedurende de looptijd van de garantie, vallen de middelen uit de reserve generaal vrij bij het beëindigen van de garantie.

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 totale kosten voor Gasunie voor dit project bedragen naar verwachting €200 miljoen over een periode van 5 jaar. De periode van 5 jaar is het resultaat van onderhandeling met de eigenaar van de drijvende terminal. Indien de capaciteit van de terminal niet wordt gecontracteerd, zullen er geen inkomsten tegenover deze kosten staan. In dat geval is er sprake van schade. De maximale schade die de garantie dekt is 80% van de €200 miljoen. De overige 20% van de verwachte maximale schade zijn voor rekening en risico van Gasunie zelf.

De totale kosten kunnen boven de €200 miljoen uitvallen indien bijvoorbeeld de projectkosten toenemen, in het licht van stijgende materiaalkosten. Deze eventueel aanvullende kosten zijn voor rekening en risico van Gasunie.

Gasunie werkt momenteel aan het afsluiten van contracten met gebruikers voor de terminal, waarbij partijen voor meerdere jaren (idealerweise 5 jaar) de capaciteit boeken. Wanneer deze contracten worden afgesloten zal de verwachte maximale schade omlaag gaan doordat er inkomsten gegarandeerd worden.

Dit verlaagt ook het uitstaande risico van de staat. In de garantieovereenkomst zal worden vastgelegd dat het totale uitstaande garantiebedrag rond september 2022 en daarna steeds jaarlijks wordt geëvalueerd. Indien er contracten zijn gesloten waardoor de verwachte maximale schade daalt, zal het garantieplafond naar beneden worden bijgesteld. Netto-inkomsten (opbrengsten exclusief executiekosten) afkomstig van de tarieven voor de LNG-importcapaciteit moet het garantieplafond evenredig doen dalen. Het plafond kan niet naar boven worden bijgesteld. Wanneer het bedrag naar beneden wordt bijgesteld wordt de 80%-20% verhouding gehandhaafd.

In het meest extreme scenario lukt het Gasunie in het geheel niet om de capaciteit van de terminal te vullen terwijl alle verplichtingen zijn aangegaan, in dat geval keert de staat, binnen de voorwaarden van de vast te stellen garantieovereenkomst, maximaal €160 miljoen uit. Dit onwaarschijnlijke scenario manifesteert zich in het geval van een snel einde aan de oorlog in Oekraïne in combinatie met directe ontspanning van de relatie met Rusland of als de markt te weinig vertrouwen heeft dat er extra LNG vanuit de rest van de wereld naar Nederland kan worden getransporteerd. Ook lukt het Gasunie in dit scenario niet om de maximale schade te mitigeren (zie punt 6 voor de mitigerende maatregelen).

Het totaalrisico van maximaal €160 miljoen heeft betrekking op een periode van 5 jaar. Omgerekend naar jaren is het totaalrisico per jaar €32 miljoen. De garantie wordt echter zo vormgegeven dat er enkel aan het einde van de vijf jaar uitgekeerd kan worden. Dan wordt de balans opgemaakt tussen de inkomsten (tariefinkomsten plus vereist rendement) en de uitgaven (huur terminal, grondkosten en projectkosten – voor deze berekening gemaximeerd op €200 miljoen).

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

Het risico dat voortvloeit 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 €160 miljoen minus premieontvangsten. Indien de garantie beperkt of niet gebruikt wordt, heeft de staat een rendement gelijk aan de betaalde premieontvangsten, 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 miljard 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 lijkt het risico van het volledig moeten trekken van de garantie gering. 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. Echter is het boeken van de doorvoercapaciteit 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 geeft aan dat ze al verschillende signalen uit de markt hebben gehoord dat LNG-importeurs snel capaciteit willen boeken.

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 maar 80% van de totale kosten van €200 miljoen dekt en eventuele aanvullende kosten boven €200 miljoen volledig voor rekening en risico van Gasunie komen, wordt Gasunie maximaal gestimuleerd om de risico's te mitigeren. Dit door zo snel mogelijk contracten voor de importcapaciteit van LNG af te sluiten. Daarnaast zijn de volgende mitigerende maatregelen voorzien:

- Gasunie is verplicht om marktconforme tarieven te rekenen voor de verhuur van de importcapaciteit;
- Gasunie heeft de mogelijkheid om de terminal door andere groepsmaatschappijen of op een andere locatie in te zetten;
- In het voorkomende geval mogelijk maken van alternatieve aanwending van de grond in de Eemshaven indien de locatie niet meer nodig is voor Gasunie;
- In de garantieovereenkomst zal worden vastgelegd dat het totale uitstaande garantiebedrag in september 2022 en daarna steeds jaarlijks wordt geëvalueerd. Indien er contracten zijn gesloten waardoor de verwachte maximale schade daalt, zal het garantieplafond naar beneden worden bijgesteld. Netto-inkomsten (opbrengsten exclusief executiekosten) afkomstig van de tarieven voor de LNG-importcapaciteit moet het garantieplafond evenredig doen dalen. Het plafond kan niet naar boven worden bijgesteld.

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?

De garantiepremie die de staat hiervoor van Gasunie ontvangt, bedraagt 2,5% per jaar gedurende de looptijd van vijf jaar, steeds berekend over het totale garantieplafond. De premie is opgebouwd uit drie componenten: een basis premie, een risico opslag en uitvoeringskosten. Voor de basispremie is aangesloten bij de huidige rente op een 5-jaars obligatie lening van de Nederlandse staat. Voor het bepalen van een risico opslag is een scenario analyse gemaakt waarbij is gekeken hoeveel schade er zal worden geleden bij verschillende aantal gecontracteerde volumes. De uitvoeringskosten voor deze regeling zijn nihil en zijn als €0 meegenomen in de bepaling van de garantiepremie. 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 €160 miljoen op artikel 3 van de begroting van Financiën opgenomen en een risicovoorziening ingesteld waar de marktconforme premie in gestort zal worden.

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

De looptijd van de garantie bedraagt vijf jaar, met een evaluatie rond september 2022 en daarna jaarlijks.

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?

Er zal rond september 2022 en daarna jaarlijks een evaluatie plaatsvinden. Hiervoor wordt aan Gasunie gevraagd om met een business case te onderbouwen wat het uitstaande risico nog is. Omdat er verwacht wordt dat er meerjarige contracten met LNG-importeurs gesloten worden, zal het uitstaande risico op korte termijn aanzienlijk verkleind kunnen worden. Dit kan mogelijk aanleiding geven om de garantie te verlagen of te beëindigen. Daarnaast kan bij de jaarlijkse evaluatie worden afgesproken dat de garantie niet meer nodig is en dat deze volledig kan worden ingetrokken. Ook zal worden bekeken of gedurende de looptijd van de garantie het mogelijk was om ontwikkelingen op de voorwaarden voldoende te monitoren en eventueel bij te sturen.

Tot slot zal na afloop van de garantie 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.