

MR-beslisnotie: Vulmaatregelen gasopslag ten behoeve van de leveringszekerheid

Gevraagd besluit aan de MR:

- *Akkoord om – in het belang van de gasleveringszekerheid van Nederland en omliggende landen en om gezamenlijk met bondgenoten vast te kunnen houden aan strenge(re) sancties tegen Rusland – maatregelen te nemen om gasopslag Bergermeer te vullen tot ca. 68%, conform het huidige voorstel van de CIE voor regelgeving (EU-verordening) en daarvoor een incidentiele suppletoire begroting in te dienen ter hoogte van EURO 1 miljard aan voorfinanciering. De maatregelen bestaan uit de volgende 2 onderdelen:
(i) Subsidiemaatregel bedoeld om marktpartijen te stimuleren gas op te laten slaan;
(ii) Aanwijzen van een partij om vulling van de gasopslag te realiseren voor het deel dat niet gevuld wordt door marktpartijen.*

NB. De ISB zal ter besluitvorming worden voorgelegd aan de MR van 22 april a.s. als onderdeel van besluitvorming over de voorziene kamerbrief leveringszekerheid.

Toelichting

Afhankelijkheid van Russisch gas

De EU importeert in 2021 voor ca. 155bcm gas uit Rusland, wat neerkomt op 40% van de totale gasconsumptie van de EU (bron: IEA/EC). Een beperking in de levering van Russisch gas zal ernstige maatschappelijke en economische gevolgen hebben voor de gehele EU; om die reden zijn tot op heden uitzonderingen gemaakt voor gaslevering binnen de sancties.

Mocht er nu een stop komen op Russisch gas dan zitten gasopslagen op Europees niveau gemiddeld voor ca. 26% vol. Daarmee zou sprake zijn van een slechtere uitgangspositie dan afgelopen winter, toen de gasopslagen gemiddeld tot ruim 70% waren gevuld bij aanvang van de winter.

Gasopslag Bergermeer is de grootste vrij toegankelijke gasopslag van West-Europa en vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de energie-infrastructuur. Bij een volledige stop op de levering van gas uit Rusland zou een volle gasopslag Bergermeer ca. 3,5% van het jaarlijkse Europese importvolume uit Rusland opvangen uitgaande van het importvolume van 2021. Dit komt overeen met ca. 2 weken gasimport door de EU uit Rusland.

[

Passage weggelaten op grond van het belang van goede betrekkingen met het buitenland

] Het is daarom noodzaak om uiterste maatregelen te treffen om de maatschappelijke en economische schade bij een eventuele gehele of gedeeltelijke beperking van de levering van Russisch gas te beperken. Er is geen uitruil van maatregelen mogelijk.

Naast het verminderen van de vraag naar gas, worden alternatieven voor Russisch gas zoals import via pijpleidingen uit Noorwegen en LNG-terminals in de havens vrijwel volledig benut. Met de voorziene uitbreiding van de LNG-capaciteit – in Rotterdam gaat de GATE-terminal van 12 naar 17-20bcm in 2022, en in de Eemshaven komen Nederlandse en Duitse drijvende LNG-terminals van gezamenlijk 8bcm zodra de benodigde vergunningen rond zijn en terminals aangesloten kunnen worden op het gasnet in het najaar 2022 – is het potentiële gat van wegvallend Russisch gas niet opgevangen.

De inschatting is dat er dit jaar 30-50bcm contracteerbaar LNG op de mondiale markt extra naar Europa te halen is (ondanks dat de totale import uit Rusland 155bcm bedroeg in 2021). Gegeven het feit dat het ook nog tijd kost om de additionele LNG-importcapaciteit te regelen is het noodzakelijk om gelijktijdig zoveel mogelijk gas te importeren en beschikbare gasopslagen te vullen.

Het vullen van de opslag draagt bij aan de leveringszekerheid in brede zin. Het is – gegeven het open en grensoverschrijdende karakter van de Europese gasmarkt – niet mogelijk om op voorhand vast te stellen dat het vullen van de opslag bijdraagt aan de leveringszekerheid van één enkel buurland of enkel afnemers in de industrie.

Bij een volledige stop op de levering van gas uit Rusland, is de verwachting dat tekorten en prijzen dusdanig zullen toenemen zodat ook Nederlandse afnemers (w.o. huishoudens en de industrie) baat en belang zullen hebben bij een volle gasopslag Bergermeer. In dat geval zullen de kosten van de maatregelen ook beperkt zijn (zie toelichting hieronder). In mildere scenario's van bijvoorbeeld een gedeeltelijke rem op gasleveringen uit Rusland (en hoge prijzen) is het waarschijnlijk dat de maatregelen overwegend ten bate vallen aan het buitenland. Eventuele kostenvereffening met andere lidstaten zal dan op een later moment kunnen plaatsvinden, zodat tijdige vulling niet in het geding komt. Hierover is echter nog geen duidelijkheid.

Een alternatief dat mogelijk lijkt en momenteel ook verder verkend wordt is of de uiteindelijke kosten (van beide maatregelen, zie hieronder), in samenhang met de uiteindelijke wijze waarop voor de langere termijn invulling wordt gegeven aan de vulverplichting, verhaald kunnen worden via een heffing bovenop (maar niet in) de tarieven voor gastransport (GTS). Hierover is ook overleg geweest met ACM. Op die manier kan de rekening worden gelegd bij de gebruikers die profiteren van de vulling van de gasbergingen (leveringszekerheid). Dit alternatief zal in samenhang met de invulling van de vulverplichting voor de langere termijn worden uitgewerkt om te bewerkstelligen dat de financiering een vorm van voorfinanciering is en de uiteindelijke kosten door de gebruikers worden opgebracht in de vorm van een heffing.

Voorstel voor een EU-verordening en relatie tot Regeerakkoord

De CIE heeft een voorstel voor regelgeving (EU-verordening) uitgebracht op grond waarvan lidstaten verplicht worden om gasopslagen te vullen. Dit voorstel is momenteel onderwerp van onderhandeling met de Raad en het Europees Parlement. De Nederlandse inzet in de Europese onderhandelingen is erop gericht om voor de **lange termijn** geen verplichting op te leggen aan lidstaten, maar aan afnemers (w.o. energiebedrijven die leveren aan beschermde afnemers, zoals huishoudens) en deze verplichting te koppelen aan de omvang van het gasverbruik in een lidstaat.

Vooruitlopend op het vaststellen en de inwerkingtreding van de EU-verordening wordt voor nu voorgesteld om – mede in het belang van de leveringszekerheid van andere lidstaten en het kunnen vasthouden aan strenge sancties tegen Rusland – Nederlandse gasopslagen voor aankomende winter te vullen conform het door de CIE in de verordening genoemde niveau van 80%. Dit sluit aan bij de afspraak uit het coalitieakkoord om minimale vulgraden voor gasopslagen te realiseren.

Voorgestelde maatregelen

Een vertaling van het EU-niveau voor de winter '22/23 van 80% naar Nederland komt, omdat het gaat om een geaggregeerde verplichting op lidstaatniveau, concreet neer op het

doel om gasopslag Bergermeer dit jaar te vullen tot ca. 68%.¹ Vanwege de huidige hoge gasprijzen is het nu niet rendabel voor marktpartijen om gas op te slaan. Om de vulgraad toch te behalen wordt voorgesteld om de volgende twee maatregelen te nemen:

- (i) Een subsidiemaatregel die marktpartijen stimuleert om gas op te slaan. Marktpartijen kunnen in een tenderregeling meedingen naar een subsidie die hen vergoedt voor:
 - a. het negatieve verschil tussen de huidige gasprijzen en de verwachte gasprijzen aankomende winter (de zogenoemde zomer-winter spread);
 - b. een incentivebonus (premie) om deelname te stimuleren; en
 - c. een vergoeding voor de opslagkosten (indien de partij niet reeds opslagcapaciteit geboekt heeft in gasopslag Bergermeer).
- (ii) De resterende vulbehoefte – het verschil tussen wat enerzijds marktpartijen zelf al gevuld hebben en invullen met behulp van de subsidieregeling en anderzijds de hoeveelheid die dan nog nodig is om de gewenste vulgraad (68%) te behalen – zal worden gevuld door een door de Staat aangewezen partij.
 - a. Voorstel is om (beleidsdeelneming) EBN hiervoor aan te wijzen (zie toelichting hieronder).
 - b. EBN zal ten dele gas moeten opslaan in het deel van de capaciteit in de gasopslag Bergermeer waarop Gazprom gebruikersrechten heeft (zie toelichting hieronder). Het kan zijn dat dit deel moet worden uitgesloten van vulling indien de risico's i.r.t. Gazprom onaanvaardbaar blijken te zijn. Hier wordt momenteel nader onderzoek naar gedaan (zie toelichting hieronder). De vulgraad voor gasopslag Bergermeer zal dan maximaal ca. 60% zijn.

De voorgestelde maatregelen zien slechts op het vullen van de gasopslag Bergermeer voor de winter '22/23. Voor de vormgeving van de invulling van een vulverplichting voor de langere termijn moet worden afgewacht op welke wijze de vulverplichting in Europese regelgeving precies wordt vormgegeven. Beide maatregelen zullen moeten worden voorgelegd bij de CIE (mededinging) in het kader van staatssteunregels. Gegeven de beleidsdoelstelling van de CIE en het zo min mogelijk marktverstrend werken is de verwachting dat deze geen bezwaar zal hebben.

Uitgaven en inwerkingtreding

De totale uitgaven gemoeid met de twee maatregelen worden op basis van de huidige en verwachte toekomstige gasprijzen geraamd op maximaal 1 miljard (met nadere onderbouwing in de bijlage). Hiervoor zal een incidentele suppletoire begroting worden ingediend. In het geval dat gasprijzen in de winter hoger komen te liggen dan de huidige gasprijs – bijv. in het geval van een beperking van gasleveranties uit Rusland in de winter – dan kunnen de uitgaven beperkt zijn en dan kan maatregel (ii) inkomsten opleveren.

De subsidie voor marktpartijen onder maatregel (i) biedt marktpartijen een garantie voor het negatieve verschil tussen de hoge gasprijzen nu en de verwachte lage gasprijs in de winter. Mocht de gasprijs in de winter echter hoger liggen dan nu het geval is, dan zal het subsidiedeel dat ziet op zomer-winter spread (a) komen te vervallen. Maatregel (ii) levert in dat geval geld op. De aangewezen partij (EBN) heeft dan immers in opdracht van de overheid gas ingekocht voor een lagere prijs dan waartegen het in de winter verkocht kan worden. Noodzaak van een eventuele kostenvereffening met andere lidstaten of het invoeren van een opslag op toekomstige gasleveringstarieven – en de omvang daarvan – zal daarom pas achteraf duidelijk zijn.

¹ Nederland heeft verschillende gasopslagen. De 80%-vulgraad voor 1 november 2022 is een geaggregeerd doel voor alle gasopslagen. Verschillende gasopslagen gaan naar 100% en short- en multicycle opslagen blijven wat Nederland betreft buiten beschouwing. Daarmee resteert een vulbehoefte van ca. 68% voor gasopslag Bergermeer.

Beoogde inwerkingtreding van maatregel (i) is eind april. Na de sluiting van de openstelling van de subsidieregeling en afhankelijk van de resterende vulbehoefte zal maatregel (ii) medio mei 2022 in werking treden.

Maatregelen die niet nader worden uitgewerkt in het kader van gasopslag

In het overwegen van maatregelen om gasopslagen te vullen zijn verschillende opties afgevallen. Overwogen is om een vulverplichting op te leggen aan de partijen die gebruiksrechten (capaciteit) hebben geboekt in gasopslag Bergermeer of aan leveranciers en grootverbruikers van gas. Deze opties zijn voor het realiseren van de beoogde vulgraad op korte termijn als riskant en niet voldoende kansrijk beoordeeld:

- Verplichten capaciteithouders gasopslag Bergermeer: De opslagcapaciteit van Bergermeer is voor komende winter voor ca. 90% geboekt (los van daadwerkelijke vulling). 40% daarvan komt toe aan Gazprom, de overige 50% is door marktpartijen in binnen en met name buitenland geboekt. Ten aanzien van Gazprom is de verwachting dat deze partij geen gehoor zal geven aan een vulverplichting. Voor de overige marktpartijen die capaciteit hebben geboekt is de reële verwachting dat zij de geboekte capaciteit zullen teruggeven aan TAQA op het moment dat er een vulverplichting wordt opgelegd, omdat dit voor hen in de huidige markt een te groot financieel risico met zich brengt, ook wanneer er een compensatie wordt verstrekt voor het onevenredige nadeel dat zij ondervinden.
- Verplichten leveranciers en grootverbruikers: Sinds de hoge gasprijzen zijn verschillende leveranciers (aan beschermde gebruikers in Nederland) failliet gegaan en er bestaan zorgen rondom de kredietwaardigheid van enkele bestaande leveranciers. Verschillende grootverbruikers hebben inmiddels hun productieniveaus teruggeschroefd en niet uitgesloten kan worden dat ook zij te maken hebben met afnemende kredietwaardigheid/een onzekere toekomst. Het is daarmee riskant om leveranciers en grootverbruikers op korte termijn een verplichting op te leggen waarmee aanzienlijke financiële inspanningen zijn gemoeid. Leveranciers en grootverbruikers van gas op de Nederlandse markt hebben daarnaast hun seizoensvraag voor de winter '22/23 in de praktijk mogelijk op verschillende manieren reeds afgedekt, deels met behulp van gasopslag in Duitsland. Gasopslag Bergermeer wordt voor een belangrijk deel benut door partijen die niet leveren aan de Nederlandse markt. Het opleggen van een vulverplichting aan leveranciers en grootverbruikers op de Nederlandse markt doorkruist daarmee de voorzieningen die reeds door deze partijen zijn getroffen. Ook voor deze partijen geldt overigens dat een opslagverplichting een compensatieverplichting met zich meebrengt voor het onevenredig nadeel dat zij ondervinden (met bovendien waarschijnlijk juridische procedures tot gevolg). Tot slot zou deze optie complexe spoedwetgeving vereisen.

Tot slot geldt voor beide opties dat een opslagverplichting een compensatieverplichting met zich meebrengt voor het onevenredig nadeel dat partijen ondervinden en dat dit (complexe) spoedregelgeving vergt op basis van het staatsnoodrecht (artikel 10a Distributiewet).

[

Passage weggelaten op grond van Economische belangen van de Staat en procespositie van de Staat

]

Rol EBN als aangewezen partij

Voorstel is om EBN aan te wijzen als 'aangewezen partij' die onder maatregel (ii) gasopslag Bergermeer voor het resterende deel vult. De motivatie hierbij is als volgt.

Ten eerste dient de aangewezen partij geen tegengestelde belangen hebben ('conflicts of interest') en een solide financiële positie te hebben (o.a. vanwege voorfinanciering en counterparty risico's). Het is daarom niet wenselijk om een marktpartij aan te wijzen die zelf belangen heeft en handelt op de gasmarkt. Tevens hebben marktpartijen in de huidige marktomstandigheden te maken met 'margin calls' voortkomend uit toegenomen counterparty risico's (lees: financiële positie van energiebedrijven staat onder druk).²

Zodoende resteren enkel niet-marktpartijen die dicht bij de overheid staan. Kandidaten hiervoor zijn EBN en Gasunie/GTS. Voorst is het niet wenselijk om Gasunie/GTS aan te wijzen gegeven diens rol als onafhankelijk netbeheerder van het gasnetwerk. Het is Gasunie/GTS ook niet toegestaan om te handelen op de gasmarkt vanwege het zogenoemde 'groepsverbod' en EU-wetgeving.

EBN kan de rol van aangewezen partij op zich nemen. EBN is een beleidsdeelneming met de Staat als enige aandeelhouder. EBN beschikt tevens over een solide financiële positie. Om de taak als aangewezen partij uit te voeren zal EBN echter wel een overeenkomst moeten sluiten met TAQA o.a. om opslagcapaciteit te contracteren (deels op interruptible basis) en toegang te krijgen tot de gashandelsmarkt (waarbij TAQA handelsactiviteiten uitvoert namens EBN). TAQA handelt zelf op de gashandelsmarkt ten behoeve van de gasopslag Bergermeer, maar enkel voor zover het verband houdt met opslag (geen andere volumes).

Rol TAQA bij maatregelen om gasopslag Bergermeer te vullen

De eigenaar/beheerder van de gasopslag Bergermeer zal bereidwillig moeten zijn om de beide (hierboven genoemde) maatregelen (i) en (ii) te faciliteren. De huidige eigenaar TAQA werkt hier nu aan mee. TAQA wil echter haar belangen in de gasopslagen Bergermeer en PGI Alkmaar verkopen. [Passage weggelaten op grond van bedrijfsvertrouwelijkheid] Het is geen gegeven dat een andere nieuwe eigenaar bereidwillig is om hieraan mee te werken.

Beleidsdeelneming EBN heeft een belang van 40% in beide opslagen. EBN heeft onder voorwaarden een bod uitgebracht op de belangen van TAQA, maar een daadwerkelijke overname vergt instemming van de Staat als aandeelhouder en instemming van EZK onder de Mijnbouwwet. Momenteel wordt nader onderzoek gedaan door EZK en FIN naar de

² Ook GasTerra valt daarom af: (i) GasTerra is in afbouw en heeft daarom beperkte toegang tot kapitaalmarkten. (ii) GasTerra vormt samen met de Maatschap Groningen een economische eenheid. Voor ieder besluit binnen GasTerra is daarom instemming van de aandeelhouders noodzakelijk (Shell, ExxonMobil, EBN en de Staat). Als GasTerra moet optreden als DP zal de Staat eerst overeenstemming moeten bereiken met Shell en ExxonMobil over de voorwaarden waaronder dit moet gebeuren. Aangezien Norg, Grijpskerk en Alkmaar al nagenoeg volledig gevuld moeten worden is niet te verwachten dat Shell en ExxonMobil zich willen committeren aan een vulling van Bergermeer. [Passage weggelaten op grond van bedrijfsvertrouwelijkheid]

voorgenomen overname. Er is geen garantie dat TAQA medewerking aan maatregelen ter vulling van de gasopslagen blijft verlenen als EBN niet de mogelijke nieuwe eigenaar is.

Mocht EBN de belangen van TAQA overnemen dan wordt EBN volledig eigenaar van gasopslag Bergermeer. EBN heeft aangegeven om maatregelen (i) en (ii) te willen faciliteren. Voornemen is dan om aan de te verlenen instemming voor de aankoop op grond van artikel 82, derde lid, Mijnbouwwet als voorwaarde te verbinden dat EBN als eigenaar van de gasopslagen medewerking verleent aan de uitvoering van het beleid van EZK gericht op het realiseren van verplichte vulgraden.

Bijlage: Inschatting kosten maatregelen

De vulbehoefte van 68% voor gasopslag Bergermeer vertaalt zich door naar een volume van 30TWh. De totale geschatte kosten gemoeid met dit volume komt tegen de huidige marktprijzen neer op EURO 271 miljoen, met een bandbreedte van EURO 25 – 611 miljoen. Dit betekent 9 EURO per MWh opgeslagen volume (bandbreedte 0,8 – 20 €/MWh). De maatregelen worden nog verder uitgewerkt. Het budget is daarom gezet op maximaal EURO 1 miljard.

De totale kosten kunnen als volgt worden uitgesplitst tussen de subsidieregeling (maatregel (i)) en de kosten die aan de aangewezen partij (maatregel (ii)) moeten worden vergoed.

- (i) De kosten gemoeid met de subsidieregeling hangen af van de daadwerkelijk gerealiseerde DA/Q1-23 spread tot 1 november 2022. Op dit moment verwacht de markt dat deze spread op ongeveer 5€/MWh ligt. De bandbreedte kan afgeschat worden op EURO -5 tot 15/MWh. Daarbovenop komen nog de variabele kosten van Bergermeer (EURO 0,491/MWh) en een opslag (momenteel geschat op EURO 2,5/MWh). Deze waarde van de opslag wordt pas in de tender duidelijk. Tenslotte moet voor de onverkochte capaciteit een fee betaald worden aan gasopslag Bergermeer; deze wordt nu geschat op EURO 1,5/MWh, maar dit bedrag moet nog uit worden onderhandeld. De totale verwachte kosten voor de tenderregeling, met een verwacht aangeboden volume van 20TWh, is dan EURO 166 miljoen met een bandbreedte van EURO 0 – 366 miljoen. Dit komt neer op EURO 8,3 per MWh opgeslagen gas (bandbreedte: EURO 0 – 18/MWh).
- (ii) Voor de aangewezen partij blijft in ieder geval nog 10TWh over om te vullen. Hiervoor zijn de verwachte kosten vergelijkbaar als in de subsidieregeling (EURO 5/MWh) plus variabele kosten (EURO 0,491/MWh) en opslag van EURO 2,5/MWh. De aangewezen partij loopt een onderbrekingsrisico d.w.z. het risico dat prioritaire capaciteitshouders op enig moment zelf besluiten gas op te gaan slaan. Dit risico schatten we op EURO 1 – 5/MWh. De aangewezen partij zal pas achteraf worden vergoed voor de kosten van de aankoop en opslag van gas en zal derhalve zelf moeten voorfinancieren. De financieringskosten en service fee die hiermee gemoeid wordt geraamd op ca. EURO 15 miljoen. De totale verwachte kosten van de aangewezen partij komen daarmee uit op EURO 105 miljoen, met een bandbreedte van EURO 25 – 245 miljoen. NB. EBN heeft geen aanvullende voorfinanciering nodig vanuit de Staat (als aandeelhouder).

Tenslotte, zowel in het mechanisme voor de subsidieregeling als voor de aangewezen partij is een maximum ingebouwd van 20€/MWh. Mocht in een (heel) extreem en momenteel niet voorzien scenario de DA/Q1-23 spread gemiddeld gedurende de hele periode boven dit maximum zijn, zijn ook de betalingen gemaximaliseerd.