

Toetsingskader risicoregelingen

Vultaak EBN 2026-2027

Gasopslagen hebben in de huidige gasmarkt een onmisbare rol en gevulde opslagen zijn voor het kabinet dan ook een belangrijke prioriteit. In het kader van de uitvoering van het staande beleid inzake het vullen van de gasopslagen, en in aanloop naar de inwerkingtreding van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis (Wbe) medio 2027, is het van belang om in het opslagjaar 2026–2027 een aanvullende faciliteit beschikbaar te stellen, teneinde de overheid, via Energie Beheer Nederland (EBN), in staat te stellen bij te dragen aan de vulling van de gasopslagen wanneer de markt hierin onvoldoende voorziet. Deze faciliteit is gericht op het waarborgen van de benodigde vulgraad van de gasopslagen, conform de Europese verplichtingen en de nationale vulambitie die wordt vastgesteld op basis van het jaarlijkse vuladvies door Gasunie Transport Services (GTS). Door EBN in staat te stellen in 2026–2027 de gasopslagen voldoende te vullen wanneer marktpartijen hierin niet voorzien, wordt het staande beleid, zoals sinds de energiecrisis in 2022 ingezet, gecontinueerd.

Het toetsingskader richt zich specifiek op de financiële aspecten van het vullen van de gasopslagen door EBN en de daaraan verbonden risico's, en betreft het opslagjaar dat loopt van april 2026 tot november 2026, ten behoeve van de onttrekkingen uit de gasopslagen tot en met maart 2027 (hierna: 'opslagjaar 2026-2027'). Meer specifiek betreft het een leenfaciliteit voor EBN in het komende opslagjaar 2026–2027 voor liquiditeitssteun volgens uit handelsverplichtingen en voor aankoop van het te vullen gas, teneinde EBN in staat te stellen de opslagen Bergermeer, Norg en Grijpskerk te vullen voor zover de markt deze niet vult.

Toetsingskader risicoregelingen: gasopslag Norg en Grijpskerk

Probleemstelling en rol van de overheid

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

In het opslagjaar 2026–2027 is het nodig dat EBN, namens de overheid, kan bijspringen in de gasopslagen om de nationale en Europese vuldoelstellingen te behalen, voor zover marktpartijen niet voldoende vullen. Ten eerste is het van belang dat EBN, in lijn met de afgelopen jaren, kan bijspringen in de gasopslag Bergermeer indien de markt onvoldoende vult. Voor de gasopslagen Norg en Grijpskerk geldt dat, op basis van de afspraken binnen het Gasgebouw, GasTerra deze opslagen op 1 april 2026 leeg oplevert omdat de onderneming GasTerra eind 2026 ophoudt te bestaan. Voor dat jaar zijn er mogelijk geen andere marktpartijen met toegang tot deze opslagen, waardoor ze zonder aanvullend beleid leeg dreigen te blijven. Het vullen van Norg en Grijpskerk – met een totale opslagcapaciteit van 83 TWh van de 144 TWh op de Nederlandse opslagmarkt – is in 2026–2027 essentieel om te voldoen aan de Europese vulverplichting en de nationale vulambitie. Voor dat opslagjaar geldt een maximale vulling van 80 TWh door EBN in Norg, Grijpskerk en Bergermeer, waarbij [] TWh []% vulgraad, [] in Norg en Grijpskerk kan worden gerealiseerd en maximaal [] TWh in Bergermeer, voor zover de markt niet vult.

EBN heeft zonder lening onvoldoende middelen om deze taak te vervullen. EBN kan deze rol alleen op zich nemen indien, naast een subsidie voor de kosten die EBN maakt, een lening ter beschikking wordt gesteld voor (a) de aankoop van het te vullen gas en (b) liquiditeitssteun om margin calls bij beurshandel te kunnen voldoen.

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 meer bijzonder leveranciers en kleinverbruikers dragen in eerste instantie verantwoordelijkheid voor leveringszekerheid. Gezien recente (geopolitieke) ontwikkelingen op de Noordwest-Europese en mondiale gasmarkt vergen een actievare rol van de overheid, omdat Europese leveringszekerheidsdoelen en nationale vulambities niet zonder meer gehaald worden.

De centrale overheid rekent het borgen van een voldoende hoge vulgraad van de gasopslagen in 2026-2027 specifiek tot haar verantwoordelijkheid, omdat zonder aanvullende maatregelen deze gasopslagen onvoldoende gevuld blijven. Wanneer de markt faalt en onvoldoende zelfstandig vult, is EBN de enige partij die nog in staat is om de opslagen Norg en Grijpskerk gesubsidieerd aanvullend te vullen. Tevens is in de afgelopen jaren gebleken dat de markt niet altijd voldoende vult in de opslag Bergermeer, en dient EBN ook daar de mogelijkheid te hebben om aan te vullen indien de markt niet voldoende vult om zo de vuldoelstellingen te behalen. Omdat EBN het vullen van 80 TWh niet uit eigen middelen kan financieren, is het aan de centrale overheid om met een leenfaciliteit bij te springen. Daarmee borgt de overheid de publieke belangen van leveringszekerheid, voorzieningszekerheid en het voldoen aan Europese verplichtingen. Dit past binnen de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om in te grijpen wanneer marktpartijen tekortschieten in het realiseren van essentiële publieke doelen. Zonder het vullen van Norg en Grijpskerk is het onmogelijk de leveringszekerheid in 2026-2027 te borgen. Dit alles zorgt potentieel voor grote leveringstekorten, hoge gasprijzen en maatschappelijke onrust. Tot slot wordt met het voldoende vullen van de gasopslagen, wanneer marktpartijen hierin niet voorzien, het staande beleid, zoals sinds de energiecrisis in 2022 ingezet, verder gecontinueerd en dient deze maatregel ter overbrugging tot inwerkingtreding van het voorstel voor de Wet bestrijden energieleveringscrisis (Wbe) dat naar verwachting medio 2027 in werking treedt. Deze regeling heeft hierdoor een korte looptijd.

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.**

Het voorstel voor de risicoregeling voor 2026-2027 is primair gericht op compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt. Eind 2026 stopt GasTerra met haar rol in het Gasgebouw. Zij levert de gasopslagen Norg en Grijpskerk daarom op 1 april 2026 leeg op. Er is tot op heden nog geen marktpartij in beeld die de gasopslagen Norg en Grijpskerk zou willen vullen vanaf dat moment. Zonder overheidsingrijpen is de situatie mogelijk dat beide opslagen leeg blijven. EBN, als staatsdeelneming, is de afgelopen jaren door het kabinet aangewezen om in dat geval op te treden als partij die namens de staat de opslag vult in Bergermeer, voor zover de markt niet vult. EBN kan met het wetsvoorstel Wet bestrijden energieleveringscrisis, dat in 2027 in werking treedt, een structurele vultaak voor alle gasopslagen krijgen voor het geval de markt de gasopslagen onvoldoende vult. Daarom past het om, vooruitlopend op het wetsvoorstel en overeenkomstig staand beleid, EBN in 2026 een vultaak te geven. Voor het vullen van Norg en Grijpskerk in 2026-2027 is zowel een subsidie als liquiditeitssteun (lening) nodig.

Daarnaast is de leningsfaciliteit ook het beste instrument voor het bereiken van een optimale doelmatigheidswinst ten opzichte van alternatieve beleidsmaatregelen. Voor 2026-2027 zijn er naar verwachting geen haalbare alternatieven om de gasopslagen Norg en Grijpskerk voldoende te vullen. De opslagen zijn technisch en organisatorisch niet ingericht voor gebruik door meerdere partijen; IT-systemen en organisatie zijn afgestemd op één gebruiker. Er is bovendien geen aanleiding om aan te nemen dat marktpartijen met de NAM een contract zullen sluiten om toegang tot de gasopslagen Norg en Grijpskerk te bewerkstelligen. Mochten marktpartijen zich toch nog melden voor toegang tot de opslagen, dan is dit mogelijk. In het geval dat dit niet gebeurt, is het echter cruciaal dat de staat voldoende voorbereid is en EBN de financiële middelen heeft om deze vultaak op zich te nemen.

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?

Voor 2026-2027 geldt dat EBN gefinancierd wordt voor het vullen van maximaal 80 TWh gas, verdeeld over Norg, Grijskerk en Bergermeer. Voor het jaar 2026-2027 is een lening voor werkkapitaal en liquiditeitssteun voor het vullen van Bergermeer, Norg en Grijskerk van in totaal € [redacted] mld. kasbudget nodig conform een middenscenario met een gasprijs van € [redacted]/MWh en margin call-behoefte tot € [redacted]/MWh (bijbehorende verplichtingenruimte: € [redacted] mld obv van hoog gasprijsscenario van [redacted]/MWh en margin call-behoefte tot € [redacted]/MWh). Deze lening wordt in 2027 weer volledig terugbetaald.

Voor de lening wordt voorgesteld één geïntegreerde financieringsfaciliteit op te zetten. Deze omvang van de financiering van inkoop en potentiële margin calls betreft namelijk communicerende vaten: als de inkoopprijs daalt dan neemt weliswaar de inkoop financiering zelf af, maar neemt de financiering voor potentiële margin calls evenredig toe en vice versa.

Het verschil met 2025-2026 is dat EBN in 2026-2027 in het geheel geen eigen liquide middelen [redacted] zal inzetten en daarmee dus zeker gaat trekken op de faciliteit om te voldoen aan margin calls bij prijsstijgingen. EBN heeft onvoldoende liquiditeit op de balans om margin calls binnen de dag op te kunnen vangen. Dit komt doordat het volume waarmee EBN werkt in 2026 veel groter is dan in 2025, waardoor een kleinere prijsstijging veel grotere effecten heeft op de liquiditeitsbehoefte.

Tot slot zal er een subsidie worden verstrekt voor kosten voor het vullen van Bergermeer, Norg en Grijskerk in 2026-2027 die is onderdeel van de Miljoenennota 2026.

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

Deze trekkingsfaciliteit brengt nagenoeg geen risico met zich mee, zoals hierboven beschreven. Het rendement, zijnde het vergroten van de kans op het behalen van de Europese vuldoelstelling en nationale vulambitie, 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 additioneel risico voor het Rijk ten opzichte van de huidige situatie. EBN treft bovendien 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 door margin calls. Een groot deel van de lening is voor margin calls bedoeld- waarmee de lening, die in deze wordt gekwalificeerd als risicoregeling, het risico voor deze transacties tot bijna nul beperkt.

[redacted]

Voor zover OTC gehandeld wordt zal EBN zich inspannen 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 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]
De wederpartij die gaat betalen voor de levering van aardgas gaat failliet	[REDACTED] Het wederpartij risico is hierop beperkt, omdat dit risico door de clearing bank wordt afgedekt via het aanhouden van collateral door margin calls. Naast beurstransacties zal EBN mogelijk een deel van de in- en verkopen bilateraal met wederpartijen uitvoeren. In dat geval werkt EBN met limieten per wederpartij ([REDACTED]). [REDACTED]. Op basis van deze bronnen wordt bepaald welk percentage van het eigen vermogen van de wederpartij als limiet wordt gehanteerd. De exposure per partij ten opzichte van de limiet wordt door EBN dagelijks gemonitord.	Kans is zeer laag door de beheersmaatregelen.
EBN is operationeel niet klaar om Norg en Grijskerk te vullen	Er wordt bij EBN hard gewerkt aan het mogelijk maken van vulling van de bergingen Norg en Grijskerk en zal alleen contracten aangaan waar zij operationeel klaar voor is. EBN zal pas handelsposities innemen indien contractuele toegang tot de bergingen geregeld is en er redelijkerwijs vanuit gegaan kan worden dat EBN daadwerkelijk operationeel in staat zal zijn om vanaf 1 april 2026 fysieke leveringen aan de bergingen te verrichten. Indien EBN toch niet tijdig gereed is zal EBN reeds ingenomen posities doorrollen of afwikkelen. [REDACTED]	Laag rest risico

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 vullen van de gasopslagen Norg, Grijskerk en Bergermeer binnen de vooraf vastgestelde volumekaders en looptijd. De lening voor de margin calls is in zichzelf een risicomitigerend onderdeel van de handelsstrategie van EBN. Hiermee verzekert EBN namelijk het

tegenpartijrisico bij een centrale tegenpartij. Met deze lening kan de publieke taak met minder financieel risico worden uitgevoerd door EBN.

Zoals reeds aangegeven veroorzaakt deze lening nagenoeg geen 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 via over the counter (OTC)-constructies¹ te vullen, 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 vullen van Norg en Grijpskerk OTC-contracten kan sluiten, kan dit de liquiditeitsdruk aanzienlijk verlagen en daarmee de omvang van de benodigde overheidslening beperken. Dit gaat echter 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 van 2022 tot en met 2025 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		
Commitment fee leenfaciliteit		Voor het bepalen van een marktconforme fee is gekeken naar

¹ Een OTC-contract is een rechtstreeks handelscontract tussen twee partijen buiten de beurs om, waarbij geen margin calls nodig zijn.

² 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/economy_finance/248565f9-7b6e-411f-9aa9-08404deaded1_en)

³ Mededeling van de Commissie over de herziening van de methode waarmee de referentie- en disconteringspercentages worden vastgesteld, link: [c_01420080119nl00060009.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/01420080119nl00060009.pdf)

		een vergelijkbare leenfaciliteit vanuit de Staat (aan Tennet).
--	--	--

9. Hoe wordt de risicovoorziening vormgegeven?

Gegeven het ontbreken van risico en de korte duur van het risico wordt er geen risicovoorziening ingericht. Tevens betreft dit een risicoregeling zonder begrote schade.

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

De instrumenten die worden ingezet hebben een korte horizon. Voor het opslagjaar 2026-2027 is de looptijd van 1 november 2025 tot en met 30 april 2027. EBN zal de rol van aangewezen partij voor het opslagjaar van 2026-2027 uitvoeren. Deze rol eindigt op 30 april 2027. Dit betekent dat de lening uiterlijk voor de zomer van 2027 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 ook beschikbaar om te evalueren.