



Brussel, 20.3.2023
COM(2023) 174 final

2023/0087 (NLE)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EU) 2022/1369 wat betreft de verlenging van de
vraagreductieperiode voor maatregelen ter reductie van de gasvraag en de versterking
van de rapportage en monitoring van de uitvoering ervan**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

Het afgelopen jaar is de gaslevering door Rusland aan de EU verstoord in een opzettelijke poging om energie als politiek wapen te gebruiken. Rusland is al jarenlang de belangrijkste gasleverancier van de EU. In het verleden heeft de EU meer dan 40 % van haar gasleveringen uit Rusland betrokken. Vanaf februari 2022 is steeds minder gas geleverd. In januari 2023 bedroeg de hoeveelheid gas die uit Rusland via pijplijnen werd geleverd minder dan 10 % van de gemiddelde invoer. Twaalf lidstaten hebben het eerste of tweede crisisniveau van de gemeenschappelijke EU-classificatie van Verordening (EU) 2017/1938 betreffende de veiligstelling van de gasleveringszekerheid afgekondigd. Deze aanbodschock heeft al een aanzienlijke gevolgen gehad voor de gas- en elektriciteitsprijzen en de volatiliteit daarvan, de inflatie, de algemene financiële en macro-economische stabiliteit van de EU en voor alle burgers.

Hoewel de EU ondertussen de bevoorradingsbronnen actief heeft gediversifieerd om de sterke daling van de invoer van Russisch gas te compenseren, is het niet onrealistisch te veronderstellen dat verdere gaslevering uit Rusland op elk moment volledig en langdurig verstoord kan worden. De EU moet hierop voorbereid zijn en preventieve maatregelen nemen om de gevolgen van mogelijke grote voorzieningsverstoringen te beperken. Een grote meerderheid van de EU-burgers (84 %) is van oordeel dat de EU zo snel mogelijk minder afhankelijk moet worden van Russische energiebronnen. Daarnaast zegt 81 % maatregelen te hebben genomen om het eigen energieverbruik terug te dringen⁽¹⁾.

Daarom heeft de Commissie op 20 juli 2022 een voorstel ingediend voor een verordening van de Raad inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag, die uiteindelijk op 5 augustus 2022 door de Raad is aangenomen als Verordening (EU) 2022/1369. De afgelopen maanden hebben de lidstaten hier hard aan gewerkt en maatregelen vastgesteld om overeenkomstig bovengenoemde verordening hun respectieve gasvraag met 15 % te reduceren. Dit heeft geleid tot daadwerkelijke reducties van de gasvraag in de hele EU met 19 % tussen augustus 2022 en januari 2023.

Ondanks de bereikte vraagreductie en diversificatie van het aanbod zijn er nog altijd ernstige problemen met de energievoorziening die van invloed kunnen zijn op het concurrentievermogen van de EU en de algemene economische situatie. Tot de risico's behoren onder meer een mogelijke opleving van de vraag naar lng (vloeibaar aardgas) in Azië die tot gevolg kan hebben dat er minder op de wereldmarkt beschikbaar zal zijn, weersomstandigheden die van invloed kunnen zijn op de opslag van waterkracht en de productie van kernenergie waardoor meer gas wordt gebruikt voor het opwekken van elektriciteit en een aantal verdere verstoringen van de gasvoorziening die gevolgen kunnen hebben voor het vullen van ondergrondse gasopslagfaciliteiten, wat nodig is om de winter van 2023-2024 beter te doorstaan. Bovendien kan er in 2023, in tegenstelling tot het voorgaande

¹ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>

vulseizoen, niet worden gerekend op de 60 miljard kubieke meter Russisch leidinggas die in 2022 nog in de EU werd ingevoerd.

Volgens het verslag van het Internationaal Energieagentschap van 12 december 2022 zou zich in 2023 een tekort aan gas kunnen voordoen tenzij de reeds in de Unie genomen maatregelen worden aangevuld met verdere maatregelen om gas te vervangen of te besparen. Daarnaast heeft de Commissie overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2022/1369 een begeleidend verslag over de evaluatie van die verordening opgesteld, waarin de bereikte vraagreductie, de risico's en mogelijke aanbod- en tekortscenario's tot het einde van de eerstvolgende winter werden geanalyseerd². Volgens dat verslag is een verdere reductie van de vraag met 15 % tot eind maart 2024 noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de lidstaten kunnen voldoen aan de in Verordening (EU) 2022/1032 vastgestelde vuldoelstelling van 90 %, en de toereikendheid van vraag en aanbod voor de winter 2023/24 te waarborgen, hetgeen noodzakelijk is voor de gasleveringszekerheid. Zonder verdere reductie van de vraag zouden de gasopslagfaciliteiten aan het einde van de winter van 2023-2024 uitgeput raken, wat zou leiden tot een mogelijk gastekort en verstoringen.

Uit het bij artikel 9 voorgeschreven verslag blijkt bovendien dat afdoende vulniveaus in de zomer alleen met een verlenging met twaalf maanden bereikt kunnen worden. Scenario's met kortere perioden voor vraagreductie zouden onvoldoende zijn om de voorzieningszekerheid aan het einde van de winter 2023-2024 te waarborgen. Een verlenging met een reductieperiode van augustus tot maart zou onvoldoende tijd laten om de opslagfaciliteiten op het passende niveau van 90 % te vullen en zou tegen het einde van de eerstvolgende winter tot ernstige problemen op het gebied van voorzieningszekerheid leiden. De voorraden zouden alleen al door het koude weer tegen 31 maart 2024 bijna volledig uitgeput zijn. Bij een verlenging van april tot oktober zouden de voorraden op 31 maart 2024 bijna volledig uitgeput zijn, zelfs zonder lage temperaturen en zonder dat andere risico's, die nader worden geanalyseerd in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie, uitkomen. Verlengingen van minder dan twaalf maanden zouden dus kunnen leiden tot paniekaankopen, Europese actoren die elkaar overbieden, hoge prijzen en mogelijke tekorten.

De langere periode van twaalf maanden van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024 zou de mogelijkheid van prijsspieken verminderen en derhalve de kosten van gasaankopen voor de lidstaten voor dezelfde volumes beperken. Bovendien biedt een verlenging met een reductieperiode van twaalf maanden meer flexibiliteit om rekening te houden met de verschillende kenmerken van de lidstaten. Sommige lidstaten vinden het namelijk gemakkelijker om de vraag in de zomer te reduceren (frontloading), terwijl andere lidstaten het gemakkelijker om de vraag in de winter te reduceren (backloading). Bij een kortere reductieperiode zou deze flexibiliteit niet mogelijk zijn. Bovendien zou een reductieperiode van twaalf maanden flexibiliteit tussen sectoren mogelijk maken: aangezien de vraag van de particuliere huishoudens in de zomer laag is, zou een verlenging van april tot oktober de industrie en de minder flexibele elektriciteitssector, die afhankelijk is van de beschikbaarheid van alternatieve energiebronnen, onevenredig zwaar belasten.

Gezien de risico's van de aanvoer vanuit Rusland, de weersomstandigheden en de ontwikkelingen op de mondiale gasmarkt in 2023 is het derhalve noodzakelijk om na het

² Verslag van de Commissie aan de Raad over de evaluatie van Verordening (EU) 2022/1369 (COM(2023) 173) en begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2023) 63)

verstrijken van de geldigheidsduur van Verordening (EU) 2022/1369 en vóór het begin van het vulseizoen de vraag tijdens een periode van de twaalf maanden tot aan 31 maart 2024 met dezelfde orde van grootte te reduceren.

Naast het waarborgen van de voorzieningszekerheid zou een reductie van de vraag de economische moeilijkheden verlichten door de prijsvolatiliteit en de druk op een krappe gasmarkt te verminderen. De ergste economische gevolgen in 2022 zijn afgewend, maar de mondiale gasmarkten in 2023 blijven zeer beperkt. In 2022 hebben de gasprijzen historische hoogten bereikt, met een hoogste prijs van meer dan 320 EUR/MWh op 26 augustus; momenteel kost gas minder dan 45 EUR/MWh. De gasprijzen bedragen echter nog steeds tweemaal de historische norm.

De geest van solidariteit die heerste bij de vaststelling en toepassing van Verordening (EU) 2022/1369 moet worden voortgezet. Het bij Verordening (EU) 2017/1938 vastgestelde rechtskader voor de gasleveringszekerheid volstaat nog altijd niet om de langdurige verstoringen aan te pakken die zouden kunnen leiden tot ongecoördineerde acties van de lidstaten die de voorzieningszekerheid van naburige lidstaten in gevaar zouden kunnen brengen en de industrie, de consumenten en de werking van de interne markt in de Unie extra zouden kunnen belasten. Hoewel sommige lidstaten meer aan verstoringen zijn blootgesteld dan andere, zullen alle lidstaten economisch te lijden hebben van gastekorten of problemen bij de gasvoorziening. Zoals uiteengezet in de mededeling “Gas besparen voor een veilige winter” van 20 juli 2022, is het voor de burgers en de industrie van alle lidstaten goedkoper om, in een geest van solidariteit, de vraag op een evenredige en aantoonbaar beheersbare manier verder te reduceren in plaats van zich later geconfronteerd te zien met ongecoördineerde snoeimaatregelen. De verlaging zou een voortzetting zijn van de huidige verlaging en niet cumulatief zijn. Dit zou betekenen dat er tijdens de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024 een vraagreductie bereikt moet worden van 15 % ten opzichte van een referentieperiode van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022, ofwel een reductie die identiek is aan en in verhouding staat tot de reductie waarin de huidige verordening voorziet. Dit komt neer op 60 miljard kubieke meter die in de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024 minder zouden worden verbruikt.

Tijdens de informele Energieraad van 27 februari 2023 bespraken de EU-ministers van Energie de voorbereiding op de eerstvolgende winter en de periode daarna. Tijdens deze discussie werd gewezen op het brede inzicht in de grote aanhoudende risico's voor de gaslevering in verband met Rusland en de mondiale lng-markt, en de mogelijke vermindering van de hoeveelheid beschikbaar gas als gevolg van het herstel van de Aziatische economie na de COVID-19-pandemie. Bovendien moeten bedreigingen voor kritieke infrastructuur voor de voorziening van gas in de EU niet worden genegeerd.

Daarom wordt de toepassingsduur van Verordening (EU) 2022/1369 bij de voorgestelde verordening tot en met 31 maart 2024 verlengd en wordt de reductieperiode verlengd van 1 april 2023 naar 31 maart 2024, om ervoor te zorgen dat de vraag ook tijdens het vulseizoen van de opslagfaciliteiten in de zomer van 2023 en de winter van 2023-2024 gereduceerd blijft. Om te zorgen voor consistentie met de verlengde termijn wordt de vraagreductieperiode en de referentieperiode dienovereenkomstig aangepast, evenals de datums in artikel 5, lid 5, met betrekking tot het overvloedig vullen van de opslagfaciliteiten en de evaluatiedatum van artikel 9.

Gezien de behoefte aan actuele cijfers om een doeltreffend besluit te nemen over een voorstel om een Unie-alarm af te kondigen, wordt de frequentie waarmee het gasverbruik gemonitord

en gerapporteerd moet worden om de bereikte reductie van de vraag van artikel 8, lid 1, te beoordelen, verhoogd van eenmaal per twee maanden naar maandelijks. Aangezien er op EU-niveau onvoldoende gedetailleerde gegevens beschikbaar zijn om te bepalen hoe de vraagreductie tot stand is gebracht, wordt bovendien voorgesteld om in de rapportage een uitsplitsing van het gasverbruik per sector op te nemen. Dit moet helpen om inzicht te krijgen in de aard van de bereikte vraagreductie, d.w.z. of het gaat om besparingen, vervanging of vernietiging van de vraag, en zou het mogelijk moeten maken gerichtere aanbevelingen te doen met het oog op het behoud van het wereldwijde concurrentievermogen van het bedrijfsleven van de EU.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het voorgestelde instrument voorziet in tijdelijke, evenredige en buitengewone maatregelen. Het vormt een aanvulling op bestaande relevante EU-initiatieven en -wetgeving, zodat burgers van gasvoorziening verzekerd kunnen zijn en afnemers tegen ernstige voorzieningsverstoringen worden beschermd.

Het vloeit logisch voort uit bestaande initiatieven, zoals REPowerEU, het voorstel voor een pakket “Koolstofvrij maken van de waterstof- en gasmarkt” en het initiatief “Gas besparen om de winter goed door te komen”. Het voorgestelde initiatief is volledig in overeenstemming met de EU-wetgeving inzake gasleveringszekerheid, waarin reeds uitgebreide regels zijn vastgesteld om burgers en bedrijven beter tegen voorzieningsverstoringen te beschermen. Bij Verordening (EU) 2017/1938 zijn onder meer noodplannen ingevoerd waarbij de lidstaten zich op verschillende crisisniveaus moeten voorbereiden en maatregelen moeten plannen die in geval van een nationaal alarm kunnen worden getroffen. Zij vormt ook een aanvulling op Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen. Er bestaan solidariteitsmechanismen die waarborgen dat de lidstaten grensoverschrijdend samenwerken zodat energie in geval van voorzieningsverstoringen wordt geleverd aan die afnemers in een regio die daar het meest behoefte aan hebben.

Naar aanleiding van de ongerechtvaardigde en niet-uitgelokte Russische invasie van Oekraïne heeft de Unie het REPowerEU-plan ontwikkeld om zo snel mogelijk, en uiterlijk 2027, een einde te maken aan de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen. Hiertoe omvat het REPowerEU-plan maatregelen inzake energiebesparing en energie-efficiëntie, en bevat het een voorstel om schone energie sneller te implementeren ter vervanging van fossiele brandstoffen in woningen, de industrie en bij de productie van energie. In dit verband bouwt het voorgestelde initiatief voort op de instrumenten waarover de EU reeds beschikt en is het volledig in overeenstemming met de doelstellingen van REPowerEU.

Bij Verordening (EU) 2022/1032 zijn opslagverplichtingen ingevoerd naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne, waarbij leveringstekorten en prijspielen zich niet alleen door het uitvallen van infrastructuur of door extreme weersomstandigheden kunnen voordoen, maar ook het gevolg kunnen zijn van geopolitieke veranderingen en langdurigere of plotseling optredende verstoringen van de levering. De verplichtingen inzake het vullen van de opslagplaatsen overeenkomstig Verordening (EU) 2022/1032 dragen bij tot het veiligstellen van de gasleveringszekerheid in de winter van 2022-2023 en de daaropvolgende winterperioden.

In de mededeling “Gas besparen voor een veilige winter”, die op 20 juli 2022 is goedgekeurd, worden de instrumenten uiteengezet waarover de EU reeds beschikt om de vraag gecoördineerd te reduceren, en wat er verder nog moet worden gedaan zodat de EU klaar is voor volledige of gedeeltelijke verstoringen. Het voorgestelde initiatief is een antwoord op de toegenomen risico’s als gevolg van de oorlog van Rusland tegen Oekraïne en is volledig in overeenstemming met de bestaande regels inzake voorzieningszekerheid. Het verlengt de regels van Verordening (EU) 2022/1369 voor gecoördineerde vraagreductie en verlengt de bepalingen voor het afkondigen van een Unie-alarm. Hoewel de Commissie reeds de mogelijkheid heeft om op het niveau van de Unie een noodsituatie af te kondigen, moet de mogelijkheid om een alarm op het niveau van de Unie af te kondigen ook worden verlengd. Uit de huidige situatie blijkt namelijk dat een dergelijk alarm nuttig kan zijn om te waarborgen dat alle lidstaten de nodige preventieve maatregelen treffen om een noodsituatie op energiegebied te voorkomen.

Dit voorstel om de toepassingsduur van de huidige Verordening (EU) 2022/1369 te verlengen, wat een gecoördineerde crisisvoorbereiding mogelijk maakt door de invoering van betere coördinatiervoorschriften voor vraagreductie en door de mogelijkheid te creëren om Uniebreed verplichte reducties van de gasvraag in te voeren, vormt derhalve een aanvulling op de bestaande bepalingen en de recente initiatieven in de energiesector, waarbij de gasleveringszekerheid en de coördinatie tussen de vraagreductiemaatregelen in de EU worden gewaarborgd.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel is een buitengewone maatregel, die voor een beperkte periode moet worden toegepast, in overeenstemming met een bredere reeks initiatieven om de veerkracht van de Unie op energiegebied te vergroten en om voorbereid te zijn op mogelijke noodsituaties, aangezien het voorstel de toepassingsduur van de huidige Verordening (EU) 2022/1369 verlengt tot en met 31 maart 2024. Het voorstel is ook volledig verenigbaar met mededingings- en marktregels, aangezien correct functionerende grensoverschrijdende energiemarkten van cruciaal belang zijn om de voorzieningszekerheid in geval van leveringstekorten te waarborgen. Passende regels in het voorstel waarborgen dat nationale maatregelen de mededinging belemmeren noch de integriteit van de interne markt in gevaar brengen. Zorgen voor een meer gecoördineerde vraagreductie is in ook overeenstemming met de doelstellingen van de Green Deal van de Commissie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag van dit instrument is artikel 122, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het huidige en aanhoudende tekort aan gasleveringen vormt een ernstige moeilijkheid bij de voorziening van een energieproduct in de zin van artikel 122 VWEU. De EU heeft de aanvoer van gas uit Rusland nog niet volledig vervangen en is momenteel voor minder dan 10 % van de invoer via pijpleidingen afhankelijk van Russisch gas. Een volledige stopzetting van deze invoer zou leiden tot ontoereikende opslagniveaus in november en tot een volledige uitputting van de voorraden in de EU tijdens het winterseizoen, waardoor de EU wordt blootgesteld aan ernstige risico’s voor de voorzieningszekerheid. Bovendien blijkt uit de huidige uitzonderlijk hoge prijzen, die twee keer zo hoog zijn als in het verleden, dat dringend actie moet worden

ondernomen om de gasprijzen in Europa verder te verlagen en het mondiale concurrentievermogen van de EU-economie in stand te houden. De EU-leiders en de Commissie hebben daarom aangedrongen op verdere maatregelen voor onmiddellijke, meer gecoördineerde actie, om beter voorbereid te zijn op mogelijke verdere verstoringen van de gasvoorziening in de loop van het jaar. De maatregelen die in het kader van het instrument gedurende een beperkte periode moeten worden voortgezet, stellen alle lidstaten in staat zich in een geest van solidariteit op gecoördineerde wijze voor te bereiden op mogelijke verdere leveringstekorten. Een in de tijd beperkte verlenging en gerichte wijzigingen van de in het kader van Verordening (EU) 2022/1369 genomen maatregelen zullen de EU en de lidstaten ook in staat stellen het effect van deze maatregelen te beoordelen en permanente wijzigingen van het gewone rechtskader voor de gasleveringszekerheid als vastgesteld in Verordening (EU) 2017/1938 voor en vast te stellen. Daarom is het gerechtvaardigd het voorgestelde instrument op artikel 122, lid 1, VWEU te baseren.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De maatregelen die in het kader van dit initiatief zouden worden voortgezet, zijn volledig in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Gezien de omvang en de aanzienlijke gevolgen van een verdere vermindering van de gasvoorziening door Rusland is er behoefte aan optreden op EU-niveau. De gecoördineerde aanpak door middel van een Uniebrede vraagreductie in een geest van solidariteit moet worden voortgezet om het risico op mogelijke ernstige verstoringen tijdens de wintermaanden, als het gasverbruik hoger is en de lidstaten gedeeltelijk gebruik zullen moeten maken van het gas dat tijdens het vulseizoen is opgeslagen, tot een minimum te beperken.

De ongekende aard van de gasvoorzieningscrisis en de grensoverschrijdende effecten ervan, en het integratieniveau van de interne energiemarkt van de EU, blijven optreden op EU-niveau rechtvaardigen, aangezien de lidstaten alleen het risico van ernstige economische problemen als gevolg van prijsstijgingen of aanzienlijke verstoringen van de gasvoorziening niet afdoende en gecoördineerd kunnen aanpakken. Alleen de voortzetting van EU-maatregelen die zijn ingegeven door een geest van solidariteit tussen de lidstaten kunnen waarborgen dat voorzieningsverstoringen niet tot blijvende schade voor de burgers en de economie leiden.

Vanwege de omvang en de gevolgen ervan kan de maatregel beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt, dus kan de Unie overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel maatregelen nemen.

- **Evenredigheid**

Het initiatief is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Het past binnen de werkingssfeer van artikel 122, lid 1, VWEU. De beleidsinterventie staat in verhouding tot de omvang en de aard van de vastgestelde problemen en de verwezenlijking van de gestelde doelen.

Gezien de unieke geopolitieke situatie en de aanzienlijke bedreiging voor de burgers en de economie van de EU is het duidelijk nodig de gecoördineerde actie voor te zetten. Het voorstel gaat dus niet verder dan wat nodig is om de reeds in het huidige instrument vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken. De maatregelen waarvan voortzetting wordt voorgesteld, worden evenredig geacht en bouwen voor zover mogelijk voort op bestaande

benaderingen, zoals de bestaande crisisniveaus en noodplannen die zijn vastgesteld overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1938.

Dit voorstel bepaalt het te bereiken eindresultaat, in de vorm van een proces voor de vaststelling van een juridisch bindende energiereductieverplichting voor de lidstaten, waarbij de lidstaten volledige autonomie wordt geboden bij de keuze van de doeltreffendste middelen om aan die verplichting te voldoen, overeenkomstig hun nationale specifieke omstandigheden en de maatregelen waarin reeds in de nationale noodplannen is voorzien.

- **Keuze van het instrument**

Met inachtneming van de omvang van de energiecrisis en de maatschappelijke, economische en financiële gevolgen ervan, acht de Commissie het passend te handelen door middel van een verordening van algemene strekking die rechtstreeks en onmiddellijk van toepassing is. Dit resulteert in een snel, uniform en Uniebreed samenwerkingsmechanisme.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Vanwege het politiek gevoelige karakter van het voorstel en de urgentie om het voor te bereiden zodat het tijdig door de Raad kan worden vastgesteld, kon er geen raadpleging van belanghebbenden plaatsvinden. De kwestie is echter besproken met de Groep coördinatie gas, die bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en Europese verenigingen die leveranciers, infrastructuurbeheerders, handelaren en de belangrijkste afnemers van gas vertegenwoordigen. De leden van de Groep coördinatie gas hebben tijdens haar vergadering van 16 februari te kennen gegeven dat het belangrijk is de vraag verder terug te dringen als een bijzonder kosteneffectieve maatregel om de voorzieningszekerheid in stand te houden en te versterken. Daarnaast is dit punt aan de orde gesteld tijdens de informele bijeenkomst van de Energieraad op 27 februari 2023, waar de lidstaten het belang van adequate paraatheid met het oog op de eerstvolgende winter (2023/24) en de belangrijke rol van de reductie van de vraag naar gas in dit verband hebben bevestigd.

- **Grondrechten**

Er zijn geen negatieve effecten op de grondrechten vastgesteld. De maatregelen op grond van dit instrument laten de rechten van afnemers die als beschermd zijn gekwalificeerd overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1938, met inbegrip van alle huishoudelijke afnemers, onverlet. Het instrument laat toe de aan gastekorten verbonden risico's te verminderen die anders grote gevolgen voor de economie en de samenleving zouden hebben.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel vergt geen extra middelen uit de EU-begroting.

5. SAMENVATTING VAN DE AANGEBRACHTE WIJZIGINGEN

Voortbouwend op de bevindingen van het artikel 9-verslag zijn de voorgestelde wijzigingen gericht op en qua toepassingsgebied beperkt tot het verlengen van de periode waarin de vraag

wordt gereduceerd tot het einde van de eerstvolgende winter (dus tot na het verstrijken van de geldigheidsduur van Verordening (EU) 2022/1369):

In artikel 2 wordt voorgesteld de in Verordening (EU) 2022/1369 vastgestelde begindatum (1 augustus 2017) en einddatum (31 maart 2022) van de referentieperiode aan de hand waarvan de verlaging wordt gemeten, te vervangen door respectievelijk 1 april 2017 en 31 maart 2022.

In artikel 3 wordt de periode waarin de lidstaten hun gasverbruik op vrijwillige basis reduceren — van 1 augustus 2022 tot en met 31 maart 2023 —, vervangen door de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024.

In artikel 5 wordt de periode waarin de lidstaten in geval van een door de Raad op voorstel van de Commissie afgekondigde Unie-alarm worden verplicht hun gasverbruik te reduceren — 1 augustus 2022 tot en met 31 maart 2023 — vervangen door de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024.

In artikel 8 wordt de tweemaandelijksse rapportage over de bereikte vraagreductie vervangen door een maandelijkse rapportage over de reductie van de vraag voor elektriciteits- en warmteopwekking, de industrie en huishoudens en diensten, overeenkomstig de bestaande Eurostat-definities en -gebruiken.

In artikel 9 wordt de datum van de evaluatie door de Commissie aangepast en in artikel 10 wordt de toepassing van de verordening verlengd tot 31 maart 2024. De bestaande bepalingen van artikel 5, waarin specifieke nationale omstandigheden worden erkend in geval van verplichte reductie van de vraag in geval van een Unie-alarm, blijven van toepassing. Dit geldt met name voor de vrijstellingen voor lidstaten die niet rechtstreeks zijn gekoppeld aan een stelsel van gassystemen, de mogelijkheid om rekening te houden met gas dat in de referentieperiode als grondstof wordt verbruikt, de mogelijkheid om de reductie te reduceren in geval van een lage uitvoercapaciteit die al maximaal wordt gebruikt, en ten slotte in geval van een risico op een elektriciteitscrisis, ook wanneer er sprake is van desynchronisatie van het elektriciteitssysteem met dat van een derde land.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) 2022/1369 wat betreft de verlenging van de vraagreductieperiode voor maatregelen ter reductie van de gasvraag en de versterking van de rapportage en monitoring van de uitvoering ervan

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 122, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad³ heeft tot doel de gasvraag van de Unie vrijwillig en, indien nodig, verplicht te reduceren, het vullen van opslagfaciliteiten te vergemakkelijken en te zorgen voor een betere voorbereiding op verdere verstoringen van de levering. Verordening (EU) 2022/1369 is op basis van artikel 122 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vastgesteld in het licht van de dreigende gasvoorzieningscrisis als gevolg van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde invasie van Oekraïne door Rusland in februari 2022 en de noodzaak voor de Unie om te reageren met tijdelijke maatregelen in een geest van solidariteit tussen de lidstaten.
- (2) Overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EU) 2022/1369 moesten de lidstaten naar beste vermogen trachten om hun gasverbruik tussen augustus 2022 en maart 2023 met 15 % te reduceren. Indien de vrijwillige maatregelen ter reductie van de vraag ontoereikend blijken om het risico van een ernstig aanbodtekort aan te pakken, werd de Raad overeenkomstig artikel 4 van Verordening (EU) 2022/1369 gemachtigd om op voorstel van de Commissie een Unie-alarm af te kondigen, hetgeen zou leiden tot een verplichte reductie van de vraag. De afgelopen maanden hebben de lidstaten hier hard aan gewerkt en maatregelen vastgesteld om hun respectieve gasvraag in een geest van solidariteit met 15 % te reduceren. Dit heeft er al toe geleid dat de Uniebrede vraag naar gas van augustus 2022 tot en met januari 2023 daadwerkelijk met meer dan 15 % is gereduceerd.
- (3) Er blijven echter ernstige moeilijkheden bestaan voor de continuïteit van de energievoorziening. De mondiale situatie op de gasmarkt is sinds februari 2022 niet verbeterd en de Unie blijft afhankelijk van bepaalde volumes Russisch gas om aan haar totale gasvraag te voldoen, ondanks de reductie van de vraag in het kader van Verordening (EU) 2022/1369. Dankzij doeltreffende maatregelen met betrekking tot het bijvullen van de opslagfaciliteiten en de reductie van de vraag is het afgelopen jaar niet nodig geweest de energievraag van EU-burgers te beperken. Elf lidstaten

³ VERORDENING (EU) 2022/1369 VAN DE RAAD van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (PB L 206 van 8.8.2022, blz. 1).

kondigen echter nog steeds een vroegtijdige waarschuwing overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1938 af, en één lidstaat een alarmniveau. Aangezien de gasprijzen nog steeds uitzonderlijk hoog zijn en het mondiale aanbod sinds augustus 2022, toen Verordening (EU) 2022/1369 werd vastgesteld, niet is verbeterd, moeten de maatregelen die hebben bijgedragen tot de beheersing van de crisis, met name de reductie van de vraag, dringend worden verlengd. Een stopzetting van de maatregelen ter reductie van de vraag zou leiden tot veranderingen in de kwetsbare stabiliteit die de EU tot dusver heeft bereikt en zou de veerkracht ten aanzien van waarschijnlijke toekomstige ontwikkelingen, zoals een volledige stopzetting van de invoer uit Rusland, verslechteren. Daarom moet dringend worden voorkomen dat de Unie wordt blootgesteld aan gastekorten en hoge prijsvolatiliteit.

- (4) Als gevolg van de aanzienlijke daling van de invoer van gas via de Russische pijpleiding in het afgelopen jaar is het vermogen van de Unie om de opslag aan te vullen momenteel aanzienlijk verminderd, ook in vergelijking met de situatie in de zomer van 2022. Hoewel de energiecrisis al vorig jaar begon, kon de Unie in 2022 ongeveer 60 miljard kubieke meter gas uit Rusland invoeren om opslagfaciliteiten te vullen, onder andere via de NordStream 1-pijpleiding. In de zomer van 2022 heeft Rusland de gasleveringen via deze pijpleiding echter onderbroken en uiteindelijk volledig stopgezet; in september 2022 werd de pijpleiding zodanig door sabotage beschadigd dat zij momenteel en in de nabije toekomst niet voor gasvervoer gebruikt kan worden. Met de huidige niveaus van invoer van gas via pijpleidingen zal de Unie slechts maximaal 20 miljard kubieke meter via de Russische pijpleiding ontvangen, als deze onbetrouwbare invoer tenminste niet volledig wordt verstoord. Er bestaat dus een ernstig risico van gastekorten in de Unie in de winter van 2023-2024.
- (5) Deze ernstige moeilijkheden worden verergerd door een aantal extra risico's en nieuwe elementen, waaronder i) een opleving van de Aziatische vraag naar lng, wat de beschikbaarheid van gas op de mondiale gasmarkt vermindert, ii) lage waterstanden als gevolg van onlangs verder verslechterde weersomstandigheden, die negatieve gevolgen hebben voor de opslag van waterkracht en de productie van kernenergie, iii) nieuwe technische ontwikkelingen die de onzekerheden omtrent de beschikbaarheid van bestaande bronnen van kernenergie vergroten en die tot gevolg hebben dat meer gebruik van gasgestookte elektriciteitsopwekking moet worden gemaakt, en iv) verdere verstoringen van de gasvoorziening, waaronder een volledige stopzetting van de invoer van gas uit Rusland.
- (6) Deze aanhoudende en nieuwe ernstige moeilijkheden hebben gevolgen voor de gasvraag van de Unie, met name het tijdig en efficiënt opvullen van ondergrondse opslagfaciliteiten voor de winter van 2023-2024, en de onderlinge afstemming van vraag en aanbod in die winter.
- (7) Overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2022/1369 heeft de Commissie een evaluatie van die verordening verricht, waarvan de resultaten zijn samengevat in het verslag van de Commissie aan de Raad. In het verslag worden verschillende scenario's geanalyseerd, met en zonder een verlenging van de inspanningen om de vraag te reduceren in het kader van de verordening, waaronder een verlenging met zeven maanden van april tot oktober 2023, een verlenging met acht maanden van augustus 2023 tot maart 2024 en een verlenging met een jaar van april 2023 tot maart 2024. In het verslag wordt geconcludeerd dat zonder verdere reductie van de vraag de opslagniveaus eind oktober 2023 slechts 69 miljard kubieke meter zouden bedragen, wat aanzienlijk lager is dan de in Verordening (EU) 2017/1938, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2022/1032, vastgestelde streefwaarde van 90 %

(89,4 miljard kubieke meter) voor 1 november, en dat de voorraden tegen februari 2024 volledig uitgeput zouden zijn.

- (8) Wat betreft de verschillende scenario's die in het verslag zijn beoordeeld, zouden de opslagfaciliteiten in het geval van een verlenging met zeven maanden van april tot oktober 2023 tegen het einde van de zomer van 2023 voldoende zijn gevuld (namelijk met 95 miljard kubieke meter tegen eind oktober 2023, waarmee de streefwaarde van 90 % wordt gehaald). De voorraden zouden tegen het einde van de eerstvolgende winter (9 miljard kubieke meter eind maart 2024) echter bijna volledig zijn uitgeput, omdat de vraag in de winter (zelfs al is deze normaal) twee keer zo hoog is als in de zomer. Dit leidt tot zeer ernstige bezorgdheid over de voorzieningszekerheid en maakt het zeer moeilijk om de opslagfaciliteiten vóór de volgende winter voldoende te vullen. In het geval van een verlenging met acht maanden van augustus 2023 tot maart 2024 zouden de opslagplaatsen te langzaam worden gevuld en zouden de voorraden tegen eind oktober 2023 slechts 80 miljard kubieke meter bedragen, wat aanzienlijk lager is dan de streefwaarde, en zouden de opslagniveaus tegen het einde van de komende winter dalen tot minder dan 30 % (minder dan 28 miljard kubieke meter), wat de voorzieningszekerheid ernstig in gevaar zou brengen en het moeilijk zou maken om de opslagfaciliteiten voor de daaropvolgende winter voldoende te vullen. Opslagniveaus die voldoen aan de opslagdoelstelling van 90 % tegen 1 november 2023 en voorraden die tegen die tijd 89,4 miljard kubieke meter bedragen, en lidstaten die eind maart 2024 op schema zijn om hun respectieve doelstellingen te bereiken zodat de EU als geheel op 1 mei beschikt over 43 miljard kubieke meter, kunnen alleen worden bereikt als de vraagreductie van 15 % tussen april 2023 en maart 2024 wordt voortgezet, dat wil zeggen met een verlenging van 1 jaar.
- (9) In het licht hiervan wordt in het verslag geconcludeerd dat een verdere reductie van de vraag met 15 % over een periode van twaalf maanden tot eind maart 2024 noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de lidstaten kunnen voldoen aan de in Verordening (EU) 2017/1938, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2022/1032, vastgestelde opslagstreefwaarde van 90 %, die noodzakelijk is om de gasvoorziening veilig te stellen en een leveringskloof eerstvolgende winter te voorkomen.
- (10) Hoewel het aan de lidstaten is om te beslissen welke maatregelen het geschiktst zijn om ervoor te zorgen dat de opslagdoelstellingen worden gehaald, kan dit niet worden bereikt zonder maatregelen ter reductie van de vraag. In het verslag wordt namelijk geconcludeerd dat de gasvolumes op de markt ontoereikend zouden zijn om in alle lidstaten aan de verplichting te voldoen. Dit betekent dat niet alle lidstaten fysiek in staat zijn om opslagfaciliteiten voldoende te vullen, wat aan het einde van de winter 2023-2024 tot ernstige problemen voor de voorzieningszekerheid zou leiden.
- (11) In het verslag wordt ook aangegeven dat in de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024 een reductie van het gasverbruik nodig is die in verhouding staat tot die waarin Verordening (EU) 2022/1369 voorziet. De verlenging die nodig is, zou betekenen dat tijdens de periode van 1 april 2023 tot en met maart 2024 15 % minder wordt verbruikt dan tijdens een referentieperiode van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022. De verlenging van de maatregelen ter reductie van de vraag en de verlenging van de reductieperiode zouden de markt ook flexibiliteit bieden om de volatiliteit van de gasprijzen in te dammen en prijsspieken zoals die welke in 2022 werden waargenomen, te voorkomen.
- (12) Gezien het huidige krappe evenwicht tussen vraag en aanbod kan zelfs een matige verstoring een dramatische impact hebben op de gasmarkt. De verplichting tot het

vullen van gasopslagfaciliteiten is van toepassing tenzij een noodsituatie op Unie- of regionaal niveau is afgekondigd overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1938. Een plotselinge verstoring van 10 % van de invoer via gaspijpleidingen in de Unie zou daarom ofwel drastische maatregelen van de lidstaten afzonderlijk vereisen om te voldoen aan hun opslagverplichting, ofwel leiden tot het afkondigen van een noodsituatie op Unie- of regionaal niveau, tenzij de vrijwillige gecoördineerde reductie van de vraag voortgezet wordt. Een dergelijke langdurige gecoördineerde reductie van de vraag door alle lidstaten in een geest van solidariteit is van essentieel belang om de beschikbare opslagfaciliteiten op efficiënte wijze en met minimale marktverstoringen bij te vullen, wat absoluut noodzakelijk blijft voor de continuïteit van de gasvoorziening in de aanloop naar de winter van 2023-2024.

- (13) De verlenging is een noodmaatregel in reactie op aanhoudende en nieuwe ernstige problemen bij de energievoorziening die een dreigende crisis met zich meebrengen en die een aanpassing van de gasvraagreductieperiode vereisen, zowel om de vrijwillige reductie van de gasvraag te verlengen als om de mogelijkheid te waarborgen om een Unie-alarm af te kondigen en de bijbehorende verplichte reductie van de gasvraag na maart 2023 in gang te zetten.
- (14) Deze huidige crisis stelt de hele Unie bloot aan de risico's van energietekorten en hoge energieprijzen. Aangezien de Unie een eengemaakte markt is, zou een gastekort in één lidstaat ernstige gevolgen hebben in alle andere lidstaten wegens een fysiek tekort aan gas, prijsvolatiliteit of een verstoring van industriële ketens als gevolg van mogelijke inperkingen van specifieke bedrijfstakken in een lidstaat. Bovendien kunnen alle lidstaten in een geest van solidariteit een rol spelen bij het verder reduceren van de risico's op energietekorten en het beperken van de volatiliteit van de gasprijzen door allemaal hun vraag te reduceren. Het potentiële positieve effect van deze geest van solidariteit is het afgelopen jaar zelfs nog aanzienlijk toegenomen door de ontwikkeling van nieuwe interconnectiecapaciteit naar het oosten en extra lng-invoercapaciteit die de lidstaten beter verbinden met de hervergassingsinstallaties voor lng, zowel fysiek als virtueel.
- (15) Er moet dringend actie worden ondernomen, aangezien het opslagseizoen in april 2023 begint. Gezien de hardnekkige en nieuwe ernstige problemen die hierboven zijn beschreven, zou het niet tijdig verlengen van de gecoördineerde reductie van de vraag vóór het vullen van de opslagfaciliteiten onmiddellijke gevolgen hebben voor de opslagtrajecten en/of de marktomstandigheden die van invloed zijn op de voorzieningszekerheid en de volatiliteit van de prijzen.
- (16) Overeenkomstig artikel 122, lid 1, VWEU kan de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen. Gezien het voorgaande vormt de huidige crisis bij de levering van gas – een energieproduct – een dergelijke situatie. Daarom zijn een tijdelijke verlenging en gerichte wijzigingen van de in het kader van Verordening (EU) 2022/1369 genomen maatregelen noodzakelijk om in een geest van solidariteit tussen de lidstaten op de huidige situatie te reageren. Het is dan ook gerechtvaardigd het voorgestelde instrument op artikel 122, lid 1, VWEU te baseren.
- (17) Overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2022/1369 moeten de lidstaten de Commissie om de twee maanden, uiterlijk op de 15^e dag van de daaropvolgende maand, via Eurostat verslag uitbrengen over de bereikte reductie van de vraag. De

ervaring heeft echter geleerd dat een rapportageperiode van twee maanden niet volstaat om de actuele cijfers te verstrekken die nodig zijn om een doeltreffend besluit te kunnen nemen over het voorstel om een Unie-alarm af te kondigen. Om de bereikte reductie van de vraag te kunnen beoordelen, moeten de lidstaten daarom elke maand verslag uitbrengen over hun gasverbruik. Om de maatregelen ter reductie van de vraag doelgerichter te maken, moeten de monitoring van het gasverbruik op lidstaat- en Unieniveau en de uitvoering van deze verordening gebaseerd zijn op een rapportage met een uitsplitsing van het gasverbruik voor elektriciteits- en warmteopwekking, huishoudens en diensten overeenkomstig de definities en methoden van Verordening (EG) nr. 1099/2008 betreffende energiestatistieken.

- (18) De Commissie moet overeenkomstig artikel 9 van Verordening (EU) 2022/1369 een evaluatie uitvoeren, en mag op basis van de bevindingen daarvan voorstellen de toepassingsperiode van deze verordening te verlengen. Om rekening te houden met de hier voorgestelde verlenging van de toepassing van Verordening (EU) 2022/1369, moet een nieuwe herzieningsdatum worden vastgesteld op 1 maart 2024.
- (19) De verlengde en gewijzigde vraagreductiemaatregelen moeten tijdelijk zijn en van kracht blijven tot het einde van het eerstvolgende winterseizoen. Op basis van de nieuwe evaluatie die uiterlijk op 1 maart 2024 moet worden uitgevoerd, moet de Commissie in voorkomend geval kunnen voorstellen de toepassingsperiode ervan te verlengen.
- (20) Verordening (EU) 2022/1369 moet daarom tot en met 31 maart 2024 van toepassing zijn. De in Verordening (EU) 2022/1369 aangebrachte wijzigingen moeten uiterlijk op 1 april 2023 in werking treden, aangezien dit noodzakelijk is om te zorgen voor een continue reductie van de vraag met 15 % over de twaalf maanden van april 2023 tot en met eind maart 2024 en om de marktdeelnemers, de lidstaten en de Commissie in staat te stellen de nodige maatregelen te nemen om die doelstelling te verwezenlijken.
- (21) Verordening (EU) 2022/1369 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Wijzigingen van Verordening (EU) 2022/1369

Verordening (EU) 2022/1369 wordt als volgt gewijzigd:

- 1) In artikel 2 worden de punten 5 en 6 vervangen door:
 - a) “5) “referentiegasverbruik”: het gemiddelde gasverbruik van een lidstaat gedurende de referentieperiode; voor lidstaten waarvan het gasverbruik in de periode van 1 april 2021 tot en met 31 maart 2022 met ten minste 8 % gestegen is ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik gedurende de referentieperiode, betekent “referentiegasverbruik” alleen het gasverbruik in de periode van 1 april 2021 tot en met 31 maart 2022;
 - b) 6) “referentieperiode”: de periode van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022.”.

2) Artikel 3 wordt vervangen door:

“Artikel 3

Vrijwillige vraagreductie

De lidstaten trachten naar beste vermogen om hun gasverbruik in de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024 met ten minste 15 % te reduceren ten opzichte van hun gemiddelde gasverbruik in de periode van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022 (“vrijwillige vraagreductie”). De artikelen 6, 7 en 8 zijn op die maatregelen ter vrijwillige vraagreductie van toepassing.

3) In artikel 5 wordt lid 2 vervangen door: “2. Voor de toepassing van de verplichte vraagreductie voor de duur van het Unie-alarm is het gasverbruik per lidstaat voor de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024 (“reductieperiode”) 15 % lager dan het referentiegasverbruik. De vraagreducties die door de lidstaten verwezenlijkt werden tijdens de periode voordat het Unie-alarm afgekondigd werd, wordt voor de toepassing van de verplichte vraagreductie in aanmerking genomen.”.

4) In artikel 8 wordt lid 1 vervangen door:

“1. De bevoegde autoriteit van iedere lidstaat monitort de uitvoering van de vraagreductiemaatregelen op haar grondgebied. De lidstaten brengen maandelijks en uiterlijk op de 15^e dag van de volgende maand aan de Commissie verslag uit over het gasverbruik (in terajoule, TJ). De lidstaten nemen in hun rapportage een uitsplitsing op van de reductie van de gasvraag per sector, met inbegrip van de gasvraag voor de volgende sectoren:

- a) input voor opwekking van elektriciteit en warmte;
- b) eindenergieverbruik in de industrie;
- c) eindverbruik van energie in huishoudens en voor diensten.

Voor de toepassing van dit lid zijn de definities en methoden van Verordening (EG) nr. 1099/2008 betreffende energiestatistieken van toepassing.

De risicogroepen en de Groep coördinatie gas ondersteunen de Commissie bij het toezicht op de vrijwillige en de verplichte vraagreductie.”.

5) In artikel 9 wordt “1 mei 2023” vervangen door “1 maart 2024”.

6) In artikel 10 wordt de tweede alinea vervangen door:

“Zij is van toepassing tot en met 31 maart 2024.”.

Artikel 2

Inwerkingtreding en toepassing

Deze verordening treedt in werking op 1 april 2023.

Zij is van toepassing tot en met 31 maart 2024.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter