



Brussel, 27.2.2024
COM(2024) 101 final

2024/0054 (NLE)

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het voortzetten van gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Na de Russische invasie van Oekraïne is de gasstroom van Rusland naar de EU opzettelijk verstoord in een doelbewuste poging om energie als politiek wapen te gebruiken. De EU was in 2021 voor circa 45 % van haar gasleveringen afhankelijk van Rusland. Sinds februari 2022 is dit aandeel voortdurend gedaald. In 2023 voerde de Unie ongeveer 25 miljard kubieke meter (bcm) Russisch gas in via pijpleidingen. Russisch gas vertegenwoordigde 15 % van de totale invoer van de EU (leidinggas en lng) in 2023. Vanwege de voorzieningsverstoringen en de krapte op de markt sinds februari 2022 hebben twaalf lidstaten het eerste of tweede crisisniveau van de gemeenschappelijke EU-classificatie van Verordening (EU) 2017/1938 (de verordening gasleveringszekerheid) geactiveerd.

De verstoring van de gasvoorziening had duidelijke effecten op de prijs en de volatiliteit van gas en elektriciteit, op de inflatie, en op de algemene financiële en macro-economische stabiliteit van de EU, alsook op het economisch welzijn van haar burgers. De groothandelsprijs was in 2022 gemiddeld meer dan vijf keer zo hoog als voor de door de Russische invasie van Oekraïne in februari 2022 veroorzaakte crisis en steeg op het hoogtepunt van de crisis in de zomer van 2022 zelfs tot meer dan 300 EUR/MWh. Sinds februari 2022 waren de prijsniveaus hoger dan in de periode voor de crisis, met een aanhoudende sterke prijsvolatiliteit. Het concurrentievermogen van EU-ondernemingen, met name in energie-intensieve bedrijfstakken, werd negatief beïnvloed, terwijl burgers met een verminderde koopkracht te maken kregen.

In deze context diende de Commissie op 20 juli 2022 een voorstel voor een verordening van de Raad inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag in, die op 5 augustus 2022 door de Raad is vastgesteld als Verordening (EU) 2022/1369. Sinds de vaststelling ervan hebben de lidstaten Verordening (EU) 2022/1369 uitgevoerd door maatregelen aan te nemen om hun respectieve gasvraag met 15 % te reduceren.

Verordening (EU) 2022/1369 voorziet in een vrijwillige Uniebrede reductie van de gasvraag met 15 %. Ze specificeert ook dat indien de vrijwillige vraagreductiemaatregelen ontoereikend blijken om het risico van een ernstig voorzieningstekort aan te pakken, of op verzoek van vijf of meer bevoegde autoriteiten die een nationaal alarm hebben afgekondigd, de Raad, op voorstel van de Commissie, door middel van een uitvoeringsbesluit een Unie-alarm kan afkondigen. Dit Unie-alarm zou het streefcijfer voor de gasvraagreductie van 15 % verplicht maken en fungeert als vangnet in geval van een crisis.

Sinds de vaststelling van Verordening (EU) 2022/1369 heeft de EU de gasvraag tussen augustus 2022 en december 2023 al met 18 % op vrijwillige basis gereduceerd (circa 101 bcm bespaard). De voortdurende noodzaak om de gasvraag te blijven reduceren teneinde de voorzieningszekerheid te waarborgen en de prijsvolatiliteit te beheersen, heeft de Raad ertoe gebracht de Verordening met één jaar te verlengen, tot 31 maart 2024. Zoals bleek uit het verslag van de Commissie COM(2024) 88 kwam de grootste bijdrage aan het opvangen van het wegvallen van het Russische leidinggas van de inspanningen ter reductie van de gasvraag, met een besparing van circa 65 bcm in 2023.

De lidstaten moeten op gecoördineerde wijze en in een geest van solidariteit voorbereid blijven op mogelijk ernstige gastekorten. Ondanks de maatregelen die werden genomen, blijven er ernstige moeilijkheden bestaan met betrekking tot de energievoorziening, die, als de

vraag niet onder een veilig niveau blijft, gevolgen voor de algemene situatie op het gebied van energiezekerheid kunnen hebben. Er blijft krapte heersen op de mondiale gasmarkten en dit zal naar verwachting nog enige tijd zo blijven aangezien vóór 2026 wereldwijd amper nieuwe lng-liquefactiecapaciteit operationeel zal worden.

Extra risico's zijn onder meer een verdere verslechtering van geopolitieke dreigingen met gevolgen voor gasleverende regio's, een mogelijke opleving van de vraag naar lng in Azië, die tot gevolg kan hebben dat er op de wereldmarkt minder gas 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 verdere verstoringen van de gasvoorziening, die gevolgen kunnen hebben voor het vullen van ondergrondse gasopslagfaciliteiten, wat nodig is om de winter van 2024-2025 goed door te komen.

Voorts bevat het verslag van de Commissie COM(2024) 88 verscheidene scenario's die de noodzaak benadrukken van een volgehouden gasvraagreductie om het vullen van de opslagfaciliteiten en voorzieningszekerheid voor 2024-2025 te waarborgen in geval van een Russische verstoring. Een belangrijk scenario om rekening mee te houden, is een volledige voorzieningsverstoring door Rusland, onder meer vanwege het verstrijken van de huidige overeenkomst voor gasdoorvoer door Oekraïne op 31 december 2024 en mogelijk verder escalerende geopolitieke spanningen. Volgens deze scenario's kunnen de opslagfaciliteiten, indien de vraag zou stijgen tot de niveaus van voor de crisis (d.w.z. geen volgehouden vraagreductie), al in februari 2025 leeg raken in geval van een Russische verstoring. Hierdoor zou de EU niet over de nodige volumes beschikken om de consumenten te bevoorraden gedurende de rest van de winter van 2024-2025. Daarnaast zou de EU het vulseizoen voor gas 2025-2026 beginnen op een laagterecord, waardoor ook de voorzieningszekerheid voor 2025-2026 in gevaar komt. Ook het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas (ENTSB-G) erkent in zijn wintervooruitzichten de risico's voor de voorzieningszekerheid in geval van een volledige verstoring door Rusland. Het ENTSB-G concludeerde dat de algemene voorzieningszekerheid in de EU weliswaar is verbeterd, maar dat aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn om de toereikendheid van vraag en aanbod veilig te stellen in het geval van een volledige verstoring door Rusland. Het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) erkende in zijn advies over de wintervooruitzichten van het ENTSB-G ook dat indien de risico's werkelijkheid worden, dat tot voorzieningsschaarste kan leiden en dat waakzaamheid ten aanzien van de zekerheid van de voorzieningssituatie geboden blijft en de reductie van de gasvraag moet worden voortgezet.

Om ervoor te zorgen dat de EU voorbereid is op de winter van 2024-2025 en om te waarborgen dat de lidstaten de vuldoelstelling van 90 % op 1 november 2024 verwezenlijken, blijft zorgvuldig opslagbeheer cruciaal en moet het opslagniveau de hele winter hoog genoeg blijven. Net als in 2022-2023 is vraagreductie in 2023-2024 van essentieel belang om adequate opslagniveaus te behouden aan het einde van de winter en om de nodige flexibiliteit in de zomer te bieden teneinde de opslagdoelstelling van 90 % te halen en tegelijk de prijzen op lagere niveaus te houden en de volatiliteit te beheersen. De vraagreductiemaatregelen speelden een cruciale rol om het opslagstreefcijfer al in augustus te halen, lang voor het streefcijfer van november. Als gevolg daarvan begonnen Europese marktdeelnemers gas in Oekraïne op te slaan tegen het einde van de zomer van 2023.

Gelet op de aan de Russische voorziening verbonden risico's, het thans verslechterende geopolitieke-dreigingslandschap, de weersomstandigheden en de ontwikkelingen op de mondiale gasmarkt wordt daarom voorgesteld aan te bevelen dat de lidstaten hun

gecoördineerde vraagreductiemaatregelen voortzetten na het verstrijken van de termijn van Verordening (EU) 2022/1369. Hoewel de lidstaten in verschillende mate aan voorzieningsverstoringen zijn blootgesteld, zouden eventuele gasvoorzieningstekorten schade berokkenen aan de economie van alle lidstaten. Zoals is 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 economisch houdbaar om, in een geest van solidariteit, de vraag op een proactieve en evenredige manier verder te reduceren in plaats van zich later geconfronteerd te zien met ongecoördineerde snoeimaatregelen. Proactieve, gecoördineerde en vrijwillige besparingen beperken dus het risico van een negatieve impact van gastekorten op het concurrentievermogen van de industrie.

Daarom wordt in de voorgestelde aanbeveling van de Raad over het voortzetten van de gecoördineerde vraagreductiemaatregelen aanbevolen dat de lidstaten hun vraag met 15 % blijven reduceren ten opzichte van de referentieperiode van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022.

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

Het voorgestelde instrument 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 bevordert daarnaast de beoogde diversificatie van het aanbod van aardgas.

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”, met inbegrip van Verordening (EU) 2022/1369 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/706. De bepalingen vormen een aanvulling op de EU-wetgeving inzake de interne markt en de voorzieningszekerheid, in het bijzonder op Verordening (EU) 2017/1938. Het instrument 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 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 REPowerEU een plan om de energievoorziening te diversifiëren, energie te besparen en de groene transitie te versnellen. Het voorgestelde initiatief is volledig in overeenstemming met de doelstellingen van REPowerEU. Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad vormt derhalve een aanvulling op bestaande bepalingen en de recente initiatieven in de energiesector, doordat het de gasvoorzieningszekerheid vrijwaart, de markt helpt te stabiliseren, de prijzen onder controle houdt, en bijdraagt aan het besparen van energie.

In de mededeling “Gas besparen voor een veilige winter”, die op 20 juli 2022 is goedgekeurd, staat over welke instrumenten 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.

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

Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad is verenigbaar met andere initiatieven die erop gericht zijn de veerkracht van de Unie op energiegebied te verbeteren en om voorbereid te zijn op mogelijke noodsituaties, en is volledig verenigbaar met de mededingings- en marktregels, aangezien correct functionerende grensoverschrijdende energiemarkten van cruciaal belang zijn om de voorzieningszekerheid te waarborgen in geval van voorzieningstekorten. Meer gecoördineerde vraagreducties aanbevelen is ook in overeenstemming met de doelstellingen van de Green Deal en het Fit for 55-pakket van de Commissie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De aanbeveling die bijdraagt tot de zekerheid van de energievoorziening moet worden vastgesteld op basis van artikel 194, lid 2, VWEU in samenhang met artikel 292 VWEU. Artikel 292 biedt de Raad de rechtsgrondslag om op voorstel van de Commissie aanbevelingen vast te stellen. Het initiatief voorziet niet in een uitbreiding van de regelgevingsbevoegdheid van de EU en legt de lidstaten geen dwingende verbintenissen op. De lidstaten bepalen zelf, op basis van de nationale omstandigheden, hoe zij deze aanbeveling van de Raad uitvoeren. Op het gebied van energie heeft de EU een gedeelde bevoegdheid overeenkomstig artikel 4, lid 2, punt i), VWEU.

Verordening (EU) 2022/1369, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/706 voorzag in regels voor gecoördineerde vraagreductiemaatregelen en stelde een gasvraagreductiestreefcijfer van 15 % vast, op basis van artikel 122, lid 1, VWEU. Verordening (EU) 2022/1369 verstrijkt op 31 maart 2024.

In de voorgestelde aanbeveling van de Raad wordt aanbevolen dat de lidstaten hun inspanningen ter reductie van de gasvraag voortzetten, in dezelfde geest van solidariteit als die welke bij de uitvoering van Verordening (EU) 2022/1369 aan de dag is gelegd.

- **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 gecoördineerd optreden door de lidstaten. De gecoördineerde aanpak door middel van een Uniebrede vraagreductie in een geest van solidariteit moet worden voortgezet om het risico op mogelijke ernstige verstoringen tot een minimum te beperken tijdens de winter van 2024-2025, als het gasverbruik hoger is en de lidstaten gedeeltelijk gebruik zullen moeten maken van het gas dat tijdens het vulseizoen is opgeslagen.

De ongekennde aard van de gasvoorzieningscrisis en de grensoverschrijdende effecten ervan, en het integratieniveau van de interne energiemarkt van de EU, blijven optreden op Unieniveau 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. 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 blijvende dreiging 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 aanbeveling 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 en de bepalingen van Verordening (EU) 2022/1369, die op 31 maart 2024 zullen verstrijken.

Dit voorstel bepaalt het aanbevolen te bereiken eindresultaat, in de vorm van een vrijwillig gasreductiestreefcijfer voor de lidstaten, waarbij de lidstaten volledige autonomie wordt geboden bij de keuze van de doeltreffendste middelen om een dergelijk vrijwillig streefcijfer te halen, overeenkomstig hun nationale specifieke omstandigheden en de maatregelen waarin reeds in de nationale noodplannen is voorzien.

- **Keuze van het instrument**

Om de hierboven bedoelde doelstellingen te halen, beveelt het VWEU, met name in artikel 292 in samenhang met artikel 194, lid 2, VWEU, de vaststelling door de Raad van aanbevelingen op basis van een voorstel van de Commissie aan. Een aanbeveling van de Raad is in dit geval een geschikt instrument, aangezien het de voortzetting aanbeveelt van de gecoördineerde vraagreductie die is vastgesteld in Verordening (EU) 2022/1369, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/706 van de Raad, waarbij echter tegelijk wordt erkend dat een juridisch bindende vraagreductie op dit ogenblik niet meer noodzakelijk is. Als rechtshandeling geeft een aanbeveling van de Raad, ook al is deze niet bindend van aard, uitdrukking aan het feit dat de lidstaten de daarin opgenomen maatregelen onderschrijven en biedt zij een krachtige politieke basis voor samenwerking op de desbetreffende gebieden, met volledige inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten.

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 door de Raad tijdig, vóór het verstrijken van Verordening (EU) 2022/1369 op 31 maart 2024, kan worden vastgesteld, kon er geen specifieke raadpleging van belanghebbenden plaatsvinden. Er is echter rekening gehouden met de lessen die zijn geleerd uit de toepassing van Verordening (EU) 2022/1369 en de evaluatie van die verordening via verslag COM(2023) 173 en verslag COM(2024) 88. Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2022/1369 op 8 augustus 2022 hebben regelmatig uitwisselingen over de toepassing ervan plaatsgevonden met de lidstaten en belanghebbenden, onder meer via de Groep coördinatie gas.

- **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.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad wordt voorgesteld het volgende aan te bevelen:

- De lopende vraagreductiemaatregelen door de lidstaten voort te zetten om een gasvraagreductie van 15 % te bereiken ten opzichte van de referentiejaar van april 2017 – maart 2022 totdat delen van Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad¹ zijn omgezet tegen 11 oktober 2025.
- De lidstaten aan te moedigen hun huidige rapportage over de vraagreductie aan Eurostat voort te zetten, met inbegrip van een uitsplitsing per sector.

¹ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (PB L 231 van 20.9.2023, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

Voorstel voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

inzake het voortzetten van gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292, in samenhang met artikel 194, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad is gericht op het voortzetten van de lopende vraagreductiemaatregelen door de lidstaten teneinde een gasvraagreductie van 15 % te bereiken ten opzichte van de referentiejaar van april 2017 – maart 2022. Doel ervan is ook de lidstaten aan te moedigen hun huidige rapportage over de vraagreductie aan Eurostat voort te zetten, met inbegrip van een uitsplitsing per sector.
- (2) Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad² is vastgesteld in het licht van de door de Russische invasie van Oekraïne veroorzaakte gasvoorzieningscrisis. Ze heeft tot doel de gasvraag van de Unie vrijwillig en, indien nodig, verplicht te reduceren, het vullen van opslagfaciliteiten te faciliteren en te zorgen voor een betere voorbereiding op verdere voorzieningsverstoringen. Ze werd vastgesteld in het licht van de dringende noodzaak voor de Unie om te reageren met tijdelijke maatregelen in een geest van solidariteit tussen de lidstaten.
- (3) Op grond van Verordening (EU) 2022/1369 moesten de lidstaten naar beste vermogen trachten om hun gasverbruik in de periode van 1 augustus 2022 tot en met 31 maart 2023 met 15 % te reduceren, en, nadat de toepassing ervan werd verlengd bij Verordening (EU) 2023/706 van de Raad³, in de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024. Indien de vrijwillige vraagreductiemaatregelen ontoereikend blijken om het risico van een ernstig voorzieningstekort aan te pakken, werd de Raad gemachtigd om op voorstel van de Commissie een Unie-alarm af te kondigen, hetgeen zou leiden tot een verplichte vraagreductie. De lidstaten hebben maatregelen vastgesteld om hun respectieve gasvraag te reduceren in een geest van solidariteit, hetgeen geresulteerd heeft in daadwerkelijke gasvraagreducties in de hele Unie van meer dan 15 %, van augustus 2022 tot december 2023.
- (4) Krachtens artikel 9 van Verordening (EU) 2022/1369 moet de Commissie uiterlijk op 1 maart 2024 een nieuwe evaluatie van deze verordening verrichten in het licht van de

² 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1369/oj>).

³ Verordening (EU) 2023/706 van de Raad van 30 maart 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2022/1369 wat betreft de verlenging van de vraagreductieperiode voor gasvraagreductiemaatregelen en de versterking van de rapportage en monitoring van de uitvoering van die maatregelen (PB L 93 van 31.3.2023, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/706/oj>).

algemene stand van de gasleveringen aan de Unie, en verslag aan de Raad over de belangrijkste bevindingen uitbrengen. De Commissie heeft de belangrijkste bevindingen van haar evaluatie gepresenteerd in haar verslag COM(2024) 88.

- (5) In haar verslag COM(2024) 88 concludeerde de Commissie dat, hoewel de gasvoorzieningszekerheidssituatie is verbeterd dankzij gerichte investeringen en een aantal maatregelen, waaronder vraagreductie in het kader van Verordening (EU) 2022/1369, de algemene voorzieningszekerheidsituatie delicaat blijft. De mondiale gasmarkt blijft krap en er worden geen aanzienlijke verbeteringen in de mondiale liquefactiecapaciteiten verwacht vóór 2025-2027, terwijl er andere neerwaartse risico's blijven bestaan die de huidige voorzieningszekerheidssituatie kunnen doen verslechteren. Ook werd geconcludeerd dat de vraagreductie aanzienlijk heeft bijgedragen aan de uitfasering van circa 65 miljard kubieke meter (bcm) Russisch gas in 2023, voornamelijk in de sectoren huishoudens en industrie. In 2023 was vraagreductie cruciaal om de winter te eindigen met adequate opslagniveaus en om in de zomer de nodige flexibiliteit te bieden om de bij Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde opslagstreefwaarde van 90 % te halen⁴.
- (6) Recente perioden van aanzienlijke prijsvolatiliteit waaronder in de zomer en het najaar van 2023, toen de prijzen binnen een paar weken met meer dan 50 % stegen, veroorzaakt door gebeurtenissen zoals de staking in Australische installaties voor vloeibaar aardgas (lng) en de verstoring van de Balticconnector, laten zien dat markten nog altijd kwetsbaar zijn en gevoelig blijven voor zelfs relatief kleine vraag- en aanbodschokken. Onder dergelijke omstandigheden kan de vrees dat aardgas schaars wordt, leiden tot negatieve systemische reacties in de hele Unie, met ernstige gevolgen voor de energieprijzen. Door de significante daling van de invoer van gas via Russische pijpleidingen in het afgelopen jaar is de beschikbaarheid van de algehele gasleveringen aan de Unie bovendien aanzienlijk afgenomen ten opzichte van de situatie vóór de crisis. De Unie heeft circa 25 bcm Russisch gas ontvangen via pijpleidingen en in totaal vertegenwoordigden de Russische leveringen slechts 15 % van de totale invoer van de Unie (leidinggas en lng) in 2023, tegenover 45 % in 2021.
- (7) Vanwege het blijvend krappe evenwicht tussen vraag en aanbod, kunnen gasvoorzieningsverstoringen een aanzienlijke impact op de gas- en elektriciteitsprijzen hebben en schade berokkenen aan de economie van de Unie, door haar concurrentievermogen aan te tasten, en negatieve gevolgen hebben voor de Europese burgers. Daarom is een volgehouden gecoördineerde vraagreductie door alle lidstaten in een geest van solidariteit aanbevolen, onder meer om de opslagfaciliteiten op efficiënte wijze en met minimale marktverstoringen bij te vullen, wat bijdraagt tot het waarborgen van de gasvoorzieningszekerheid in de aanloop naar de winter van 2024-2025. Proactieve, gecoördineerde en vrijwillige besparingen beperken het risico van een negatieve impact van gastekorten op het concurrentievermogen van de industrie.
- (8) Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2022/1369 is er een aanzienlijke verbetering opgetreden in het niveau van paraatheid op de gasmarkt en de voorzieningszekerheid van de Unie. Er blijven echter risico's bestaan voor de energievoorzieningszekerheid van de Unie aangezien de mondiale situatie op de

⁴ Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (PB L 280 van 28.10.2017, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/1938/oj>).

gasmarkt krap blijft en de prijzen nog steeds hoger zijn dan voor de crisis. Dit wordt verergerd door marktvolatiliteit die voortvloeit uit onder meer gespannen geopolitieke omstandigheden, zoals momenteel wordt geïllustreerd door onder andere de crisis in het Midden-Oosten en de Rode Zee. Vanwege de voorzieningsverstoringen en de krapte op de markt in de voorbije maanden bevinden twaalf lidstaten zich nog steeds in het eerste of tweede crisisniveau conform de gemeenschappelijke EU-classificatie, zoals vastgesteld in artikel 11, lid 1, van Verordening (EU) 2017/1938.

- (9) Deze mogelijke moeilijkheden voor de voorzieningszekerheid worden verergerd door een aantal aanvullende risico's, waaronder een einde op 31 december 2024 van de huidige overeenkomst voor gasdoorvoer door Oekraïne, die in 2023 circa 14 bcm bedroeg. Andere risico's zijn een opleving van de Aziatische vraag naar lng die de beschikbaarheid van gas op de mondiale gasmarkt zou beperken, een koude winter in 2024-2025 die kan leiden tot een stijging van de vraag naar gas met maximaal 30 bcm, extreme weersgebeurtenissen die gevolgen kunnen hebben voor de opslag van waterkracht en de productie van kernenergie als gevolg van lage waterbeschikbaarheid, en de daaruit voortvloeiende stijging van de vraag naar gasgestookte elektriciteitsopwekking. Aanvullende risico's vloeien voort uit verdere verstoringen van kritieke infrastructuur, zoals die welke werden ervaren door de sabotage van de Nord Stream-pijpleidingen in september 2022 en de beschadiging van de Balticconnector-pijpleiding in oktober 2023 en de verslechtering van het geopolitieke klimaat, met name in landen en regio's die relevant zijn voor de energievoorzieningszekerheid van de Unie, zoals Oekraïne en het Midden-Oosten.
- (10) De wereldwijde gasmarkten zijn nog altijd krap en dat zal naar verwachting nog enige tijd zo blijven. Zoals het Internationaal Energieagentschap (IEA) opmerkt in zijn verslag over gas op middellange termijn van 2023⁵, is het wereldwijde lng-aanbod slechts in beperkte mate gegroeid in 2022 (met 4 %) en in 2023 (met 3 %). In zijn wereldenergievooruitzichten van 2023⁶ verwacht het IEA dat het marktevenwicht in de nabije toekomst precair zal blijven, totdat in de periode 2025-2027 nieuwe lng-capaciteiten operationeel zullen worden.
- (11) De onlangs aangenomen Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad⁷ en Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad⁸ zullen helpen de decarbonisatie-doelstellingen van de EU te halen en de vraag in de nabije toekomst structureel te reduceren, in lijn met de algemene inventarisatie van de COP28⁹, die de noodzaak erkent om, op een rechtvaardige, ordelijke en billijke manier, af te stappen van fossiele brandstoffen in de energiesystemen. De maatregelen die de lidstaten zullen vaststellen ter omzetting van die richtlijnen zullen grotendeels nog niet van kracht zijn tijdens de toepassing van deze aanbeveling, maar zullen

⁵ [Medium-Term Gas Report 2023 – Analysis – IEA.](#)

⁶ [World Energy Outlook 2023 – Analysis – IEA.](#)

⁷ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (PB L 231 van 20.9.2023, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/1791/oj>).

⁸ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad (PB L, 2023/2413, 31.10.2023 ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>).

⁹ UNFCCC Global Stocktake, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf

bijdragen aan de gasvraagreductie in de jaren na de omzetting. Aangezien belangrijke maatregelen van de hierboven bedoelde richtlijnen pas in mei 2025 moeten zijn omgezet, is het passend om een gasvraagreductie aan te bevelen voor de overgangperiode tot aan de omzetting.

- (12) Vraagreductie door de lidstaten kan met name bijdragen aan het vullen van ondergrondse opslagfaciliteiten, met het oog op voldoende voorzieningszekerheid voor de winter van 2024-2025 en om te voorkomen dat het opslagtekort voortduurt tot de winter van 2025-2026. Het blijven reduceren van de gasvraag zal ook helpen om een neerwaartse druk op de prijzen te blijven uitoefenen, ten bate van de consumenten en het industriële concurrentievermogen van de Unie.
- (13) De aanbeveling om gas te besparen mag geen afbreuk doen aan de noodzaak om aan de decarbonisatiedoelstellingen van de lidstaten vast te houden. Deze aanbeveling mag de lidstaten derhalve niet ontmoedigen om de overstap van steenkool op gas voor bijvoorbeeld elektriciteitsopwekking voort te zetten, indien dit de lidstaten helpt om hun decarbonisatiedoelstellingen te halen, zoals uiteengezet in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, die zijn opgesteld uit hoofde van Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad¹⁰.
- (14) De bepalingen inzake vraagreductie van deze aanbeveling houden rekening met specifieke nationale omstandigheden. De lidstaten moeten de mogelijkheid hebben het aanbevolen vraagreductiestreefcijfer tijdelijk te beperken in geval van dergelijke specifieke nationale omstandigheden, onder meer indien een lidstaat wordt geconfronteerd met een elektriciteitscrisis als bedoeld in Verordening (EU) 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad¹¹. In een dergelijk scenario zou onder meer een beperking mogelijk kunnen zijn die in verhouding staat tot een aanzienlijk toegenomen gebruik van gas voor energieopwekking, dat noodzakelijk is om aanzienlijk meer elektriciteit uit te voeren naar een naburige lidstaat, wegens uitzonderlijke omstandigheden zoals een lage beschikbaarheid van waterkracht of kernenergie in de betrokken lidstaat, of in de naburige lidstaat waarnaar aanzienlijk meer elektriciteit uitgevoerd wordt,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

- (1) De lidstaten zouden, met het oog op het vrijwaren van de gasvoorzieningszekerheid van de Unie, moeilijkheden bij de levering van gas moeten aanpakken in een geest van solidariteit, door verbeterde coördinatie, monitoring en rapportage van de nationale gasvraagreductie.
- (2) De lidstaten zouden naar beste vermogen hun gasverbruik in de periode van 1 april 2024 tot en met 31 maart 2025 (de “reductieperiode”) met ten minste 15 % moeten reduceren ten opzichte van hun gemiddelde gasverbruik in de “referentieperiode” van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022.

¹⁰ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj>).

¹¹ Verordening (EU) 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EG (PB L 158 van 14.6.2019, blz. 1).

- (3) Met het oog op het reduceren van het gasverbruik in elke lidstaat tijdens de “reductieperiode” zou de gasvraag 15 % lager moeten zijn in vergelijking met zijn referentiegasverbruik. Onder “referentiegasverbruik” wordt het gemiddelde gasverbruik van een lidstaat gedurende de referentieperiode verstaan. 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.
- (4) Deze aanbeveling is niet gericht tot een lidstaat waarvan het elektriciteitssysteem alleen synchroon gekoppeld is aan het elektriciteitssysteem van een derde land indien hij losgekoppeld wordt van het systeem van dat derde land zolang er geïsoleerde elektriciteitssysteemdiensten of andere diensten aan de elektriciteitsnetbeheerder moeten worden verleend om de veilige en betrouwbare werking van het elektriciteitssysteem te waarborgen.
- (5) Deze aanbeveling is niet gericht tot een lidstaat zolang die lidstaat niet rechtstreeks aangesloten is op een gassysteem van een andere lidstaat.
- (6) Een lidstaat zou de mogelijkheid moeten hebben om het referentiegasverbruik dat wordt gebruikt voor de berekening van het streefdoel inzake vraagreductie op grond van punt 3 te beperken met het gasvolume dat gelijk is aan het verschil tussen zijn in bijlage I bis bij Verordening (EU) 2022/1032 vastgestelde tussentijdse streefdoel voor 1 augustus 2022 en het werkelijke volume van opgeslagen gas op 1 augustus 2022, indien die lidstaat op die datum aan het tussentijdse streefdoel voldeed.
- (7) Een lidstaat zou de mogelijkheid moeten hebben om het referentiegasverbruik dat wordt gebruikt voor de berekening van het streefdoel inzake vraagreductie op grond van punt 3 te beperken met het gasvolume dat gedurende de referentieperiode als grondstof is verbruikt. Onder “grondstof” wordt verstaan het “niet-energetisch gebruik van aardgas” als bedoeld in de energiebalansberekeningen door de Commissie (Eurostat).
- (8) Een lidstaat zou ook de mogelijkheid moeten hebben om het referentiegasverbruik dat wordt gebruikt voor de berekening van het streefdoel inzake vraagreductie op grond van punt 3 te beperken met het volume toegenomen gasverbruik als gevolg van de overstap van steenkool op gas voor stadsverwarming, indien die toename in de periode van 1 augustus 2023 tot en met 31 maart 2024 ten minste 8 % bedraagt ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik tijdens de referentieperiode en voor zover die toename rechtstreeks aan de overstap kan worden toegeschreven.
- (9) Een lidstaat zou de mogelijkheid moeten hebben om het vraagreductiestreefcijfer met 8 procentpunten te beperken, mits hij aantoont dat zijn interconnectie met andere lidstaten gemeten in vaste technische uitvoercapaciteit minder dan 50 % bedraagt ten opzichte van zijn jaarlijks gasverbruik in 2021 en dat de capaciteit op de interconnectoren met andere lidstaten voor ten minste 90 % daadwerkelijk voor gastransport is gebruikt, tenzij de lidstaat kan aantonen dat er geen vraag was en dat de capaciteit maximaal was, en mits hij aantoont dat zijn nationale lng-faciliteiten commercieel en technisch klaar zijn om de op de markt gevraagde gasvolumes naar andere lidstaten te transporteren.
- (10) Een lidstaat zou de mogelijkheid moeten hebben om vraagreductiestreefcijfers tijdelijk beperken in het geval van een elektriciteitscrisis om het risico voor de elektriciteitsvoorziening te beperken, met name indien er geen economische

alternatieven voorhanden zijn ter vervanging van het gas dat noodzakelijk is om elektriciteit op te wekken zonder de voorzieningszekerheid ernstig in het gedrang te brengen. In dat geval wordt de lidstaat aanbevolen de redenen voor de beperking mee te delen.

- (11) De door de lidstaten gekozen vraagreductiemaatregelen zouden duidelijk omschreven, transparant, proportioneel, niet-discriminerend en controleerbaar moeten zijn.
- (12) Bij het treffen van maatregelen met gevolgen voor andere afnemers dan beschermde afnemers als gedefinieerd in artikel 2, punt 5), van Verordening (EU) 2017/1938 worden de lidstaten aanbevolen objectieve en transparante criteria te volgen, waarbij rekening wordt gehouden met hun economische belang en, onder meer, de volgende elementen:
 - (a) de gevolgen van een verstoring voor voorzieningsketens die van zeer groot maatschappelijk belang zijn;
 - (b) de mogelijke negatieve gevolgen in andere lidstaten, in het bijzonder voor voorzieningsketens van downstreamsectoren die van zeer groot maatschappelijk belang zijn;
 - (c) de mogelijk langdurige schade aan industriële installaties;
 - (d) de mogelijkheden om het verbruik te reduceren en producten in de Unie te vervangen.
- (13) Bij hun besluit over maatregelen om gas te besparen, worden de lidstaten aanbevolen maatregelen ter reductie van gas dat in de elektriciteitssector wordt verbruikt, maatregelen ter bevordering van brandstofomschakeling in de industrie, nationale bewustmakingscampagnes, en gerichte verplichtingen ter beperking van verwarming en koeling, ter bevordering van de omschakeling naar hernieuwbare brandstoffen en ter beperking van het verbruik door de industrie te overwegen.
- (14) De lidstaten worden aanbevolen de Commissie in kennis te stellen van nieuwe vraagreductiemaatregelen waarvan nog geen kennis aan de Commissie is gegeven uit hoofde van Verordening (EU) 2022/1369.
- (15) De lidstaten worden aanbevolen hun uitvoering van de vraagreductiemaatregelen op hun grondgebied te monitoren en om hun gasverbruik ten minste om de twee maanden en uiterlijk op de 15e dag van de volgende maand via Eurostat aan de Commissie te rapporteren (in terajoule, TJ).
- (16) Aanbevolen wordt om in die rapportage aan Eurostat een uitsplitsing op te nemen van het gasverbruik per sector, met inbegrip van het gasverbruik voor de volgende sectoren:
 - (a) gasinput voor de opwekking van elektriciteit en warmte;
 - (b) gasverbruik in de industrie;
 - (c) gasverbruik in huishoudens en voor diensten.

- (17) Voor de toepassing van de aanbeveling in dit punt zouden de definities en statistische afspraken van Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad¹² als relevant moeten worden beschouwd.
- (18) Verwelkomd wordt dat de Commissie de uitvoering van deze aanbeveling ondersteunt door de per sector verwezenlijkte vraagreductie en de genomen vraagreductiemaatregelen te monitoren, samen met de Groep coördinatie gas.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

¹² Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken (PB L 304 van 14.11.2008, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1099/oj>).