

Brussel, 2.3.2015
COM(2014) 654 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2014)654 final of 16.10.2014

Concerns all language versions.

Factual corrections pertaining to Table 1, Figure 1/footnote 11, footnote 12, point 4.1(6) and point 4.1(12)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de veerkracht op korte termijn van het Europese gassysteem

**Paraatheid ten aanzien van een mogelijke verstoring van de gastoevoer uit het oosten
tijdens de herfst en winter van 2014/2015**

{SWD(2014) 322 final}

{SWD(2014) 323 final}

{SWD(2014) 324 final}

{SWD(2014) 325 final}

{SWD(2014) 326 final}

1. INLEIDING

Op 28 mei 2014 heeft de Commissie haar Europese strategie voor energiezekerheid goedgekeurd die een uitgebreid plan voor de versterking van de voorzieningszekerheid biedt¹. Tegen de achtergrond van de situatie in Oekraïne en het mogelijke risico op een verstoring van de gastoevoer naar de EU die daarmee gepaard gaat, omvat deze strategie maatregelen die onmiddellijk dienden te worden genomen om de veerkracht van de EU bij een ernstige verstoring van de gastoevoer in de komende winter te vergroten. Als onderdeel van deze onmiddellijke maatregelen heeft de Europese Raad op 27 juni 2014 ingestemd met het Commissievoorstel om een zogeheten stresstestprocedure op te starten met als doel de veerkracht van het Europese gassysteem te beoordelen in reactie op een ernstige verstoring van de gastoevoer naar de EU in deze winter².

Begin juli heeft de Commissie de lidstaten, de verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap en Georgië³, alsmede Zwitserland en Turkije verzocht te onderzoeken welk effect verschillende mogelijke scenario's inzake verstoring van gasleveringen deze winter in hun landen zou hebben, en een omschrijving te geven van de maatregelen die momenteel beschikbaar zijn om tekorten in de gasvoorziening aan te pakken. De Commissie heeft verder Noorwegen verzocht informatie te verstrekken over de mogelijkheden om op een dergelijke verstoring te reageren door meer gas te leveren. De Commissie heeft drie "focusgroepen" voorgesteld die specifiek de regio's dekken waarin het effect van de verstoringen naar verwachting het ernstigst is. Dat zijn de zuidoostelijke regio van de EU (Bulgarije, Kroatië, Griekenland, Hongarije en Roemenië), de Baltische staten en Finland, alsmede de verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap. De nationale autoriteiten hebben deze zomer hard gewerkt om gegevens te verzamelen en binnen korte termijnen beoordelingen uit te voeren, waarna zij hun nationale rapporten⁴ in augustus en september 2014 bij de Commissie hebben ingediend. Het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas ("ENTSO-G") heeft verder het effect van verstoringen van de toevoer op het EU-brede gassysteem onderzocht. Daarnaast hebben verschillende brancheorganisaties, het Internationaal Energieagentschap⁵, de G7 en andere vooraanstaande partnerlanden een bijdrage geleverd.

Methodologie en scenario's van de "stresstests"

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad „Europese strategie voor energiezekerheid”, COM(2014) 0330 final van 28.5.2014.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=NL>

² Conclusies van de Raad van 27 juni 2014, EUCO 79/14

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/143496.pdf

³ De verdragsluitende partijen zijn de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, de Republiek Moldavië, de Republiek Montenegro, de Republiek Servië, Oekraïne en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (ingevolge Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties). De Republiek Georgië is kandidaat voor toetreding tot de Energiegemeenschap.

⁴ In plaats van nationale rapporten hebben de drie Baltische staten en Finland een gezamenlijk rapport ingediend.

⁵ Het Internationaal Energieagentschap heeft een uitgebreide analyse van de LNG-markt verstrekt.

De scenario's die de Commissie heeft voorgesteld aan alle deelnemers aan deze procedure hadden betrekking op de verstoring van de Oekraïense gasdoorvoerroute en van alle Russische gasstromen naar Europa voor perioden van één maand en zes maanden (september tot en met februari), waarbij in beide gevallen is uitgegaan van gemiddelde winteromstandigheden. Daarnaast heeft ENTSB-G een subscenario ontwikkeld met een koudegolf van twee weken in februari, zodat er ook rekening werd gehouden met het effect van piekvraag op een voorzieningssysteem dat al zwaar wordt belast. Deze voorstellen waren gebaseerd op ervaringen uit het verleden en hielden rekening met de noodzaak om onze energiesystemen onder zeer zware omstandigheden te testen, dat wil zeggen de verstoring van alle stromen afkomstig van de voornaamste externe leverancier van aardgas aan Europa.

De effecten van de scenario's met verstoring van de Oekraïense doorvoerroute of volledige stopzetting van Russische leveringen aan de Zuidoost-Europese landen, waarvan de voorziening voor het grootste deel via Oekraïne loopt, lijken veel op elkaar. Op de Baltische lidstaten en Finland heeft de geteste verstoring van de Oekraïense doorvoerroute geen invloed. De Commissie noemt daarom in het rapport meestal de effecten van een scenario waarin de Russische gastoevoer bij normale winteromstandigheden en een koudegolf gedurende zes maanden is verstoord.

Deze procedure is al zeer waardevol gebleken, aangezien het de eerste keer is dat een dergelijk volledig overzicht is verkregen van de mogelijke effecten op en de paraatheid van de Europese gassector ten aanzien van een mogelijke ernstige verstoring van de gastoevoer uit het Oosten.

De Commissie brengt in deze mededeling verslag uit over de belangrijkste bevindingen van deze stresstestprocedure. Tevens doet zij een aantal specifieke aanbevelingen. Parallel met deze mededeling hebben de diensten van de Commissie werkdocumenten opgesteld over de rapporten van de drie focusgroepen, alsmede een rapport over de samenwerking met de G7 en andere partnerlanden en een rapport over de herziening van de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening⁶. Bovendien zal de Commissie een aanbeveling inzake de toepassing van de internemarktregels met betrekking tot de Energiegemeenschap vaststellen.

2. RESULTATEN VAN DE STRESSTESTS

2.1 Situatie van de doorvoerstromen

⁶ Verordening (EU) nr. 994/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gaslevering en houdende intrekking van Richtlijn 2004/67/EG van de Raad, PB L 295 van 12.11.2010, blz. 1.

Parallel aan de stresstestprocedure heeft de Europese Commissie vanaf de lente van dit jaar aanzienlijke inspanningen gedaan om te bemiddelen tussen Oekraïne en Rusland en ervoor te zorgen dat zij een compromis bereiken ten aanzien van hun geschil over gasbetalingen en -schulden, met als doel het waarborgen van voldoende levering van gas aan Oekraïne en een stabiele doorvoer naar de EU en andere verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap. In de loop van het jaar hebben er verschillende bijeenkomsten tussen de Europese Commissie en de Oekraïense en Russische autoriteiten plaatsgevonden, waaronder op ministerieel niveau. Op de laatste trilaterale ministeriële bijeenkomst op 26 september in Berlijn was er sprake van toenadering tussen de partijen met betrekking tot een aantal belangrijke punten van een compromisvoorstel dat de Commissie ter tafel had gebracht. Over dit "winterpakket" wordt momenteel in Moskou en Kiev overleg gevoerd en het is de bedoeling dat de volgende trilaterale bijeenkomst voorafgaand aan de Europese Raad van oktober plaatsvindt. Als er overeenstemming wordt bereikt, houdt dat in dat de gasleveringen aan Oekraïne de hele winter zijn gegarandeerd.

In het algemeen zijn de stabiliteit van de Russisch gasleveringen aan de EU en de doorvoer door Oekraïne afhankelijk van een groot aantal factoren, en de EU heeft slechts controle over enkele daarvan. Voor de zekerheid dient daarom met alle mogelijke scenario's rekening te worden gehouden, ook met significante verstoringen van de gaslevering. Uit dat oogpunt dienen de hieronder gedetailleerd omschreven extrapolaties niet als prognoses te worden beschouwd, maar slechts als mogelijke scenario's en als basis voor noodmaatregelen.

In september en oktober 2014 waren de stromen Russisch gas naar de EU soms lager dan verwacht; dit baart de Commissie zorgen. In het bijzonder was er in september sprake van verlagingen van de levering door Gazprom aan een aantal EU-bedrijven; deze verlagingen hebben echter geen nadelige gevolgen voor de voorzieningszekerheid in de EU of aangrenzende landen gehad. De fysieke bidirectionele stroom uit Slowakije naar Oekraïne was stabiel. De bidirectionele stromen uit Polen naar Oekraïne waren gedurende twee dagen tijdelijk onderbroken, maar werden snel weer voortgezet. Daarnaast werden de leveringen uit Hongarije naar Oekraïne op 25 september voor onbepaalde tijd stopgezet vanwege grote volumes gas die Hongarije binnenkwamen op weg naar de opslagfaciliteiten. De Commissie volgt de situatie nauwlettend en wordt daarbij ondersteund door de Groep Coördinatie gas.

2.2 De voorzieningssituatie van Europa bij verstoring

Op verzoek van de Commissie heeft ENTSB-G verschillende scenario's onderzocht waarbij de voorziening wordt verstoord. Hieruit blijkt dat de EU en de verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap zonder Oekraïne in de verschillende scenario's waarin de voorziening gedurende zes maanden is verstoord, zelfs indien herschikking van de energiemix heeft plaatsgevonden, in totaal een tekort van tussen de vijf en negen miljard kubieke meter (bcm) gas zouden hebben⁷. Bovendien blijkt (als wordt uitgegaan van optimaal gebruik van de infrastructuur en van normale marktomstandigheden⁸) dat bij dergelijke zes maanden durende

⁷ Dit komt ongeveer overeen met 1 tot 2 % van het jaarlijkse verbruik in de EU.

⁸ Helaas wordt er in de werkelijkheid niet altijd aan deze voorwaarden voldaan.

verstoringen de Russische volumes met name zouden worden vervangen door de invoer van aanvullende LNG-volumes^{9,10}. Hoewel ENTSB-G de prijseffecten van de verstoringen van de voorziening niet heeft onderzocht, zal de noodzaak om volumes te vervangen gepaard gaan met prijsstijgingen, die op hun beurt leiden tot de invoer van significante aanvullende LNG-volumes. Voor zover de interconnectiecapaciteiten of rechtstreekse toegang tot LNG-invoerfaciliteiten het toestaan, zullen dergelijke prijssignalen ervoor zorgen dat gas naar de markten wordt gevoerd waarop de behoefte aan gas het grootst is, bijvoorbeeld voor verwarming of elektriciteitsproductie. Door hogere prijzen zal er bovendien gas aan opslagfaciliteiten worden onttrokken en zal de vraag automatisch dalen.

Uit de stresstestprocedure is ook gebleken welke landen de meeste nadelige gevolgen van verstoringen van de gastoevoer zouden ondervinden.

Tabel 1 – Tekorten aan gas per getroffen land bij een scenario waarin de gastoevoer uit Rusland zes maanden wordt onderbroken en een koudegolf plaatsvindt (totaal tekort in miljoen m³ en grootste relatieve maandelijkse tekort in %)

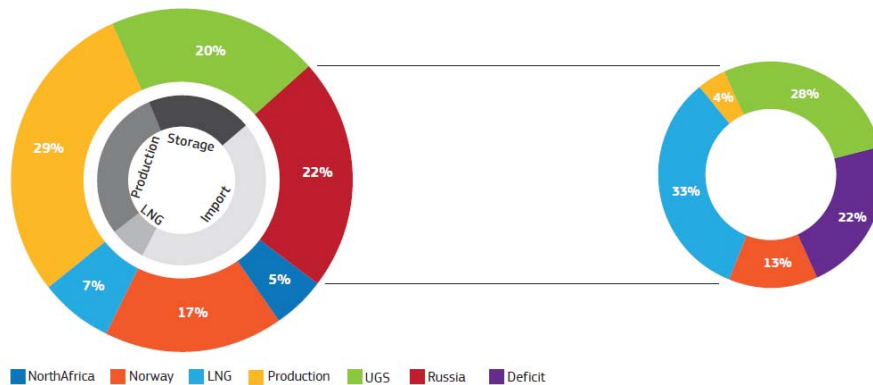
Verstoring van 6 maanden uit Rusland met 2 weken koudegolf in februari	BG	EE	FI	EL	HR	HU	IT	LT	LU	LV	PL	RO	SE	SI	BIH	FYRoM	SRB
Totaal tekort voorafgaand aan nationale maatregelen (miljoen m ³)	843	204	2255	109	41	2170	26	693	8	39	890	1027	13	21	139	128	631
Grootste relatieve maandelijkse tekort in %	76%	100%	100%	18%	12%	35%	0%	59%	5%	15%	28%	32%	6%	17%	100%	100%	64%

Bron: ENTSB-G

⁹ Het LNG-aandeel in de voorzieningsmix zou in het extreemste scenario met 130 % toenemen, oftewel van 24 bcm naar 56 bcm.

¹⁰ Hierbij is van belang dat volgens de analyse van ENTSB-G de verhoging van de capaciteit van de OPAL-pijpleiding (één van de verlengingen van de Nord Stream-pijpleiding die van Greifswald in Noord-Duitsland naar Brandov aan de Duits-Tsjechische grens loopt) van momenteel 50 % naar 100 % er niet toe zal leiden dat de tekorten aan gas in de oostelijke lidstaten zullen worden aangevuld, gezien de bestaande beperkingen van de infrastructuur naar het oosten. Het effect van het verhogen van de capaciteit tot 100 % zal beperkt blijven tot het vervangen van LNG-volumes in West-Europa.

Figuur 1 – Vervanging van Russisch gas bij een scenario waarin gastoevoer uit Rusland zes maanden wordt onderbroken¹¹



Bron: ENTSB-G

ENTSB-G heeft in het kader van deze procedure een "niet-coöperatief" en een "coöperatief" scenario onderzocht¹². Het belangrijkste verschil tussen deze twee scenario's is dat het "coöperatieve" scenario van ENTSB-G het wezenlijke onderdeel **gelijkelijk (relatief) delen van de lasten** omvat, op basis waarvan het solidariteitsbeginsel tussen de lidstaten zodanig wordt toegepast dat gastekorten gelijkelijk over aangrenzende lidstaten worden verdeeld. In het "niet-coöperatieve" scenario verminderen of stoppen de lidstaten de gasuitvoer naar elkaar en naar de verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap indien er niet meer volledig aan hun binnenlandse vraag kan worden voldaan. In het "coöperatieve" scenario wordt aangenomen dat Oekraïne en Moldavië¹³ door de lidstaten minstens via Slowakije met volledige capaciteit permanent van gas worden voorzien. In het "niet-coöperatieve" scenario wordt daarentegen uitgegaan van uitvoer met 50 % van de bidirectionele-stroomcapaciteit van Slowakije.

Bij gebrek aan samenwerking tussen de lidstaten en aan aanvullende nationale maatregelen zouden zich (ten minste aan het einde van de zes maanden durende periode waarin een verstoring plaatsvindt) ernstige voorzieningstekorten van 40 % of een nog significant hoger percentage¹⁴ kunnen voordoen in Bulgarije, Roemenië, Servië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Bosnië en Herzegovina (in zowel het scenario waarin de doorvoer door Oekraïne wordt verstoord als het scenario waarin de gastoevoer uit Rusland volledig

¹¹ In het totale tekort van 22% zitten ook de niet aan Turkije en Kaliningrad geleverde hoeveelheden die via EU-lidstaten passeren.

¹² In zijn rapport aan de Commissie noemt ENTSB-G deze twee scenario's "optimaal" en "suboptimaal".

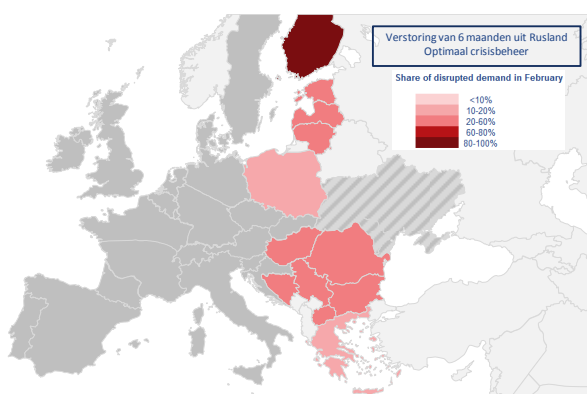
¹³ In het geval van Moldavië gaat ENTSB-G uit van leveringen, maar door problemen op commercieel en regelgevingsgebied (in verband met licenties) is de Iasi-Ungheni-interconnector tussen Roemenië en Moldavië niet operationeel, hoewel deze officieel is geopend en technisch gezien werkt. Als deze problemen niet worden opgelost en er een verstoring plaatsvindt, zal zich in Moldavië daarom een gastekort van 100 % voordoen.

wordt stopgezet). Litouwen, Estland en Finland zouden in een scenario waarin de gasleveringen uit Rusland aan de EU volledig worden stopgezet ook met dergelijke ernstige tekorten worden geconfronteerd. Ook Hongarije en Polen¹⁵ zouden in aanzienlijke mate, maar minder ernstig, worden getroffen. De tekorten zouden hier respectievelijk 30 % en 20 % bedragen. De nominale effecten van de verstoring zijn weergegeven in figuur 2.

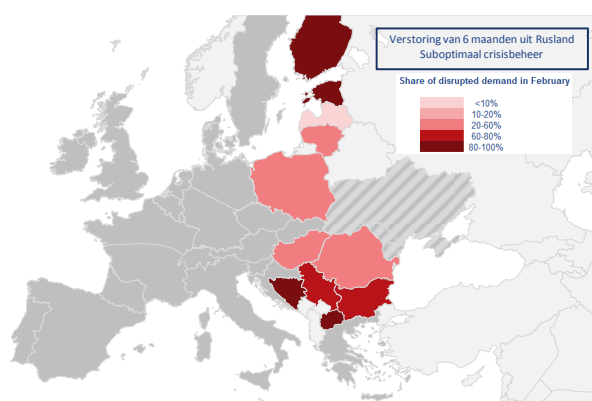
In het coöperatieve scenario worden de effecten van de verstoring significant getemperd in de lidstaten en verdragsluitende partijen bij de Energiegemeenschap die het hardst worden getroffen, en met name in Bulgarije, Estland, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië. Tegelijkertijd zouden ook Griekenland en Letland naar verwachting worden geconfronteerd met aanzienlijke tekorten¹⁶. Volgens de simulatie zouden de in grijs op de kaarten afgebeelde lidstaten als gevolg van hun bestaande gasvoorzieningsinfrastructuur en hun gasbronnen niet rechtstreeks worden getroffen.

Figuur 2 – Kaarten van waarschijnlijke verstoringen van de voorziening – voordat er nationale maatregelen zijn getroffen – in februari in een scenario waarin aan het eind van een zes maanden durende periode van verstoring van de gastoevoer uit Rusland, in een coöperatief en een niet-coöperatief scenario bij gemiddelde winteromstandigheden¹⁷

Coöperatief scenario



Niet-coöperatief scenario



Bron: ENTSB-G

¹⁴ De tekorten kunnen oplopen tot 100 %.

¹⁵ Polen wordt alleen getroffen in het scenario waarin de gastoevoer uit Rusland volledig wordt stopgezet.

¹⁶ Het "coöperatieve scenario" heeft gevolgen voor de positie van deze twee lidstaten, aangezien zij zijn omgeven door lidstaten die een groot risico op verstoring van de voorziening lopen, maar zelf over infrastructuur beschikken (opslagfaciliteiten in Letland en LNG-hervergassing in Griekenland), waardoor zij een buffer hebben. Doordat zij toestaan dat deze infrastructuur wordt gedeeld, wordt hun balans inzake vraag en aanbod veranderd.

¹⁷ Beide kaarten geven de effecten in februari weer van een zes maanden durende verstoring van de gastoevoer uit Rusland. Bij alle nationale maatregelen inzake bijvoorbeeld vraagrespons of verplicht omschakelen, dient dit waarschijnlijke tekort als uitgangspunt. Lidstaten die op het vlak van gasnetwerkinfrastructuur geen andere opties hebben (zoals Finland), kunnen wellicht andere specifieke nationale maatregelen nemen, zoals het bestaande, uitgebreide systeem van verplicht omschakelen voor gasgestookte elektriciteitsproductie- en verwarmingseenheden.

Gevolgen van een aanhoudende verstoring van de voorziening voor Oekraïne

Oekraïne bevindt zich in vergelijking met de andere verdragsluitende partijen bij de Energiegemeenschap in een betrekkelijk unieke situatie. Dankzij de beschikbare transmissie- en opslagcapaciteiten (die weliswaar moeten worden gemoderniseerd) heeft Oekraïne de middelen om een verstoring van de voorziening op een meer gedifferentieerde wijze dan andere verdragsluitende partijen het hoofd te bieden. Oekraïne verbruikt gewoonlijk ongeveer 50 bcm/jaar, waarvan ongeveer 20 bcm in eigen land wordt geproduceerd; het grootste deel van de rest wordt uit Rusland ingevoerd. De gasleveringen uit Rusland voor verbruik in Oekraïne zijn op 16 juni 2014 echter stopgezet.

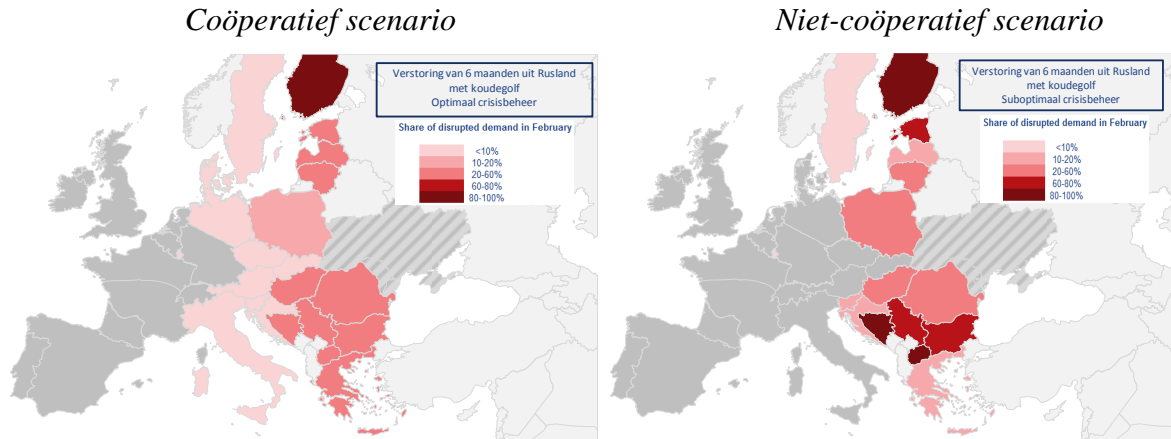
Uit de beoordeling van de stresstest met betrekking tot Oekraïne blijkt dat de binnenlandse productie en opslag voor 50 % tot 70 % in de vraag kan voorzien indien er vraagresponmaatregelen worden toegepast. In het optimistische scenario met betrekking tot Oekraïne zou invoer uit de EU het gastekort gedeeltelijk kunnen dekken¹⁸. Een belangrijke stap in die richting was de bidirectionele stroom Slowakije-Oekraïne die sinds begin september operationeel is en tot 27 miljoen m³ per dag kan vervoeren, waarvan tweederde op vaste basis.

Een hypothetische twee weken durende koudegolf tegen het eind van de zes maanden durende verstoring zou zeker nadelig zijn voor de voorzieningszekerheid. Zoals weergegeven in figuur 3 zouden de tekorten in de hardst getroffen landen volgens het ENTSB-G-model bij een coöperatief scenario lager uitvallen dan het dramatische niveau dat het gevolg zou zijn van een niet-coöperatief scenario. In het coöperatieve scenario zouden andere centrale Oost- en West-Europese lidstaten, zoals Oostenrijk, Tsjechië, (Noord-)Duitsland¹⁹, Italië en Slowakije, echter ook gevolgen ondervinden, doordat er gas naar landen stroomt waar de tekorten groter zijn. Deze tekorten zouden volgens het model minder dan 10 % bedragen. Bij een dergelijk percentage zou de vraag normaal gesproken (op natuurlijke wijze) dalen als gevolg van stijgende prijzen en zouden aanvullende maatregelen niet nodig zijn.

¹⁸ Een dergelijk scenario omvat met name een bidirectionele stroom met volledige capaciteit vanuit Slowakije, Hongarije en Polen, alsmede verlagingen wat betreft stadsverwarming en industrieel verbruik.

¹⁹ De zogeheten Duitse NetConnect-marktregio.

Figuur 3 – Kaarten van waarschijnlijke verstoringen van de voorziening – voordat er nationale maatregelen zijn getroffen – in februari in een scenario waarin aan het eind van een zes maanden durende periode van verstoring van de gastoevoer uit Rusland, in een coöperatief en een niet-coöperatief scenario gedurende een koudegolf

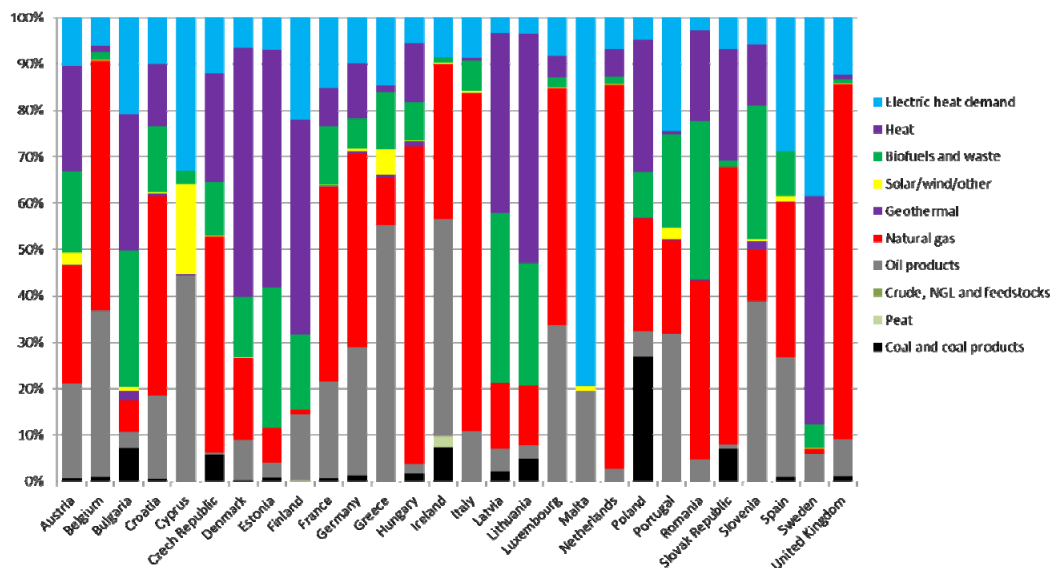


Bron: ENTSB-G

Gevoeligheid van de verwarmingssector voor een verstoring van de gasvoorziening

Ongeveer de helft van het primaire energieverbruik in de EU heeft betrekking op de ruimte- en waterverwarming in woningen en de tertiaire sector alsmede op proceswarmte in de industrie. Het gasverbruik voor ruimte- en waterverwarming in gebouwen is zoals in figuur 4 hieronder weergegeven met name in Hongarije, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hoog.

Figuur 4 – Verdeling in de lidstaten van de warmtevraag door eindgebruikers voor ruimteverwarming en warmwatervoorziening in woningen en de dienstensector, per brandstoftype en energiedrager.



Bron: Beoordeling van de warmtemarkt in de EU28 voor het jaar 2010 in het kader van het STRATEGO-project.

Het grootste deel van de ruimte- en waterverwarming in de EU (88 %) vindt plaats door middel van individuele verwarmingstoestellen voor eigen verbruik. Het aandeel van stadsverwarming bedraagt 12 %. Dit gemiddelde is echter opgebouwd uit zeer uiteenlopende percentages: in de noordelijke, de Baltische, de Midden- en de Oost-Europese lidstaten is tussen de 14 % en 56 % van de warmte afkomstig van stadsverwarming²⁰. Hiervan maken in deze lidstaten tussen de 10 % en bijna de helft van de binnenlandse consumenten gebruik²¹. Gemiddeld 44 % van de stadsverwarming is gasgestookt, maar dit percentage kan tot 80 % bedragen in landen met een uitgebreid stadsverwarmingsnet, zoals Letland, Litouwen, Slowakije, Bulgarije en Hongarije. In de Baltische staten en Finland nemen stadsverwarming en warmtekrachtkoppelingssystemen over het algemeen ongeveer 50 % van het totale gasverbruik voor hun rekening.

Gasgestookte stadsverwarmingsinstallaties (tenzij deze op andere brandstoffen kunnen worden omgeschakeld) en afnemers die gebruikmaken van decentrale verwarmingssystemen worden over het algemeen als beschermde afnemers beschouwd²²: zij worden als laatste door

²⁰ In Zweden, Denemarken, Slowakije en Finland bedraagt dit percentage bijvoorbeeld respectievelijk 56 %, 53 %, 54 % en 47 %. In Roemenië, Bulgarije, Slovenië en Oostenrijk bedraagt dit aandeel tussen de 14 % en de 19 %.

²¹ In Zweden, Denemarken, Finland, Letland, Litouwen, Polen en Slowakije worden de woningen van meer dan 40 % van de binnenlandse consumenten door middel van stadsverwarming verwarmd. Stadsverwarming voorziet in de warmtebehoefte van 10 % tot 40 % van de consumenten in Duitsland, Oostenrijk, Hongarije, Slovenië, Bulgarije, Kroatië, Roemenië en Tsjechië.

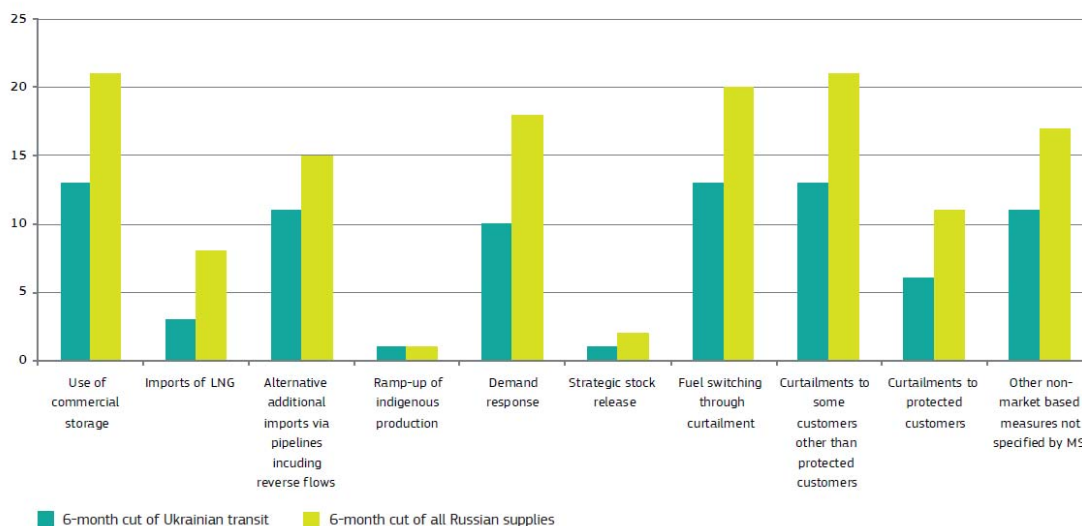
²² In de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening is de categorie van zogeheten "beschermde afnemers" vastgelegd, die onder meer bestaat uit huishoudens en, indien de lidstaten daartoe besluiten, essentiële sociale diensten en binnen bepaalde grenzen kleine en middelgrote ondernemingen, alsmede

een eventuele onderbreking van de voorziening getroffen. Daarnaast hebben veel lidstaten verwarmingscentrales verplicht gesteld te voorzien in mogelijkheden om op andere brandstoffen om te schakelen. Het aandeel daarvan loopt echter sterk uiteen, van nagenoeg 100 % in Finland tot minder dan 20 % in Roemenië en Bulgarije.

2.3 Beoordeling van de in de nationale rapporten voorgestelde maatregelen

Uit de ENTSB-G-scenario's blijkt dat de lidstaten naargelang van hun geografische ligging en hun opties op het gebied van gasbronnen op zeer uiteenlopende wijze zouden worden getroffen door eventuele stopzetting van de gastoevoer uit Rusland. Deze verschillende effecten vinden ook hun weerslag in de maatregelen die de lidstaten en de verdragsluitende partijen bij de Energiegemeenschap hebben genoemd in de stresstestrappen die zij aan de Commissie hebben uitgebracht. Een aantal van de meest kwetsbare landen zouden al snel tijdens de onderzochte periode radicale maatregelen moeten nemen (waaronder beperking van de voorziening of strategische vrijgave van voorraden), terwijl andere lidstaten hun gasector toestaan volgens de marktwerking te werk te gaan. Er moet op worden gewezen dat een rustig, op marktwerking gebaseerd beheer van de voorzieningscrisis in de lidstaten die in mindere mate worden getroffen een algemeen gunstig effect zal hebben op de aanpak van tekorten in de hele EU en de Energiegemeenschap.

Figuur 5 – Overzicht van het aantal maatregelen dat de lidstaten in hun rapporten hebben voorzien, bij een zes maanden durende onderbreking van de doorvoer door Oekraïne en bij volledige stopzetting van de gastoevoer uit Rusland



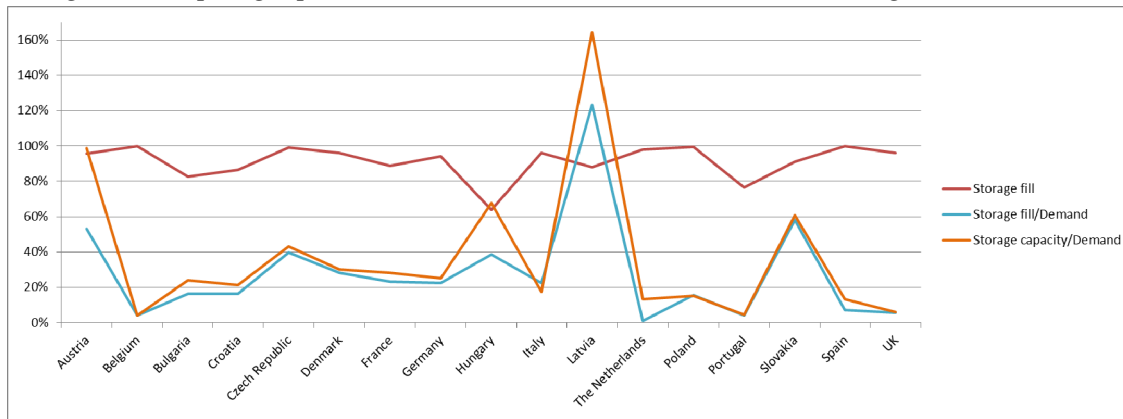
Bron: nationale rapporten over de stresstest.

uit stadsverwarmingsinstallaties die niet op andere brandstoffen kunnen omschakelen en die warmte aan andere beschermde afnemers leveren.

2.3.1 Opslag

Indien opslagfaciliteiten beschikbaar zijn, bieden deze een belangrijk middel om de situatie ten aanzien van vraag en aanbod in alle lidstaten en de verdragsluitende partijen bij de Energiegemeenschap in evenwicht te brengen²³. Begin oktober was het benuttingsniveau van de opslagfaciliteiten in de EU zeer hoog en bedroeg deze 90 %. Slechts in twee lidstaten (Hongarije en Portugal) bedroeg het opslagniveau minder dan 80 %, maar Hongarije beschikt in verhouding tot de binnenlandse vraag over een grote opslagcapaciteit.

Figuur 6 – Opslagniveaus (%) per lidstaat, opslagbenutting als aandeel van de binnenlandse vraag (%) en opslagcapaciteit als aandeel van de binnenlandse vraag (%), oktober 2014²⁴



Bron: AGSI-transparantie van GSE en Eurogas; analyse van de Commissie.

Uit de cijfers van de nationale rapporten en de analyse van ENTSB-G blijkt echter dat de opslagfaciliteiten door een langdurige crisis of gewoonweg een koude winter snel leeg zouden raken, waardoor er andere maatregelen op het gebied van de voorzieningszekerheid zouden moeten worden genomen om de afnemers van gas te voorzien.

Wat betreft de beoordeling van de verschillende nationale plannen voor het gebruik van opslagfaciliteiten moet er op een aantal belangrijke punten worden gewezen. Ten eerste zijn er weinig of geen mogelijkheden om de fysieke opslagcapaciteit op de korte termijn te vergroten. Ten tweede worden landen die op de korte termijn meer gas aan hun opslagfaciliteiten willen onttrekken (voor zover er vervolgens geen maatregelen worden genomen om te voorkomen dat de opslagfaciliteiten te snel worden geleegd), indien de verstoring aanhoudt, in een later stadium met de gevolgen daarvan geconfronteerd, waaronder een substantiële verlaging van de onttrekkingssnelheden bij lage opslagniveaus.

Het vullen van opslagfaciliteiten boven de normale vulniveaus en het waarborgen dat er bij de onttrekkingssnelheid rekening wordt gehouden met een mogelijk aanhoudende winterse

²³ De benutting van opslagfaciliteiten is over het algemeen op nationaal niveau bekeken.

²⁴ Momenteel geven in wezen alleen Gazprom Export en de exploitanten van opslaginstallaties in Roemenië hun opslagniveaus niet door aan de AGSI-transparantiewebsite van Gas Storage Europe.

periode kunnen belangrijke voorbereidende maatregelen zijn in de lidstaten die in het geval van een crisis het hardst zouden worden getroffen. Opslagfaciliteiten kunnen worden gebruikt om op min of meer op marktwerking gebaseerde manieren voorraden aan te leggen. Een aantal lidstaten heeft preventieve maatregelen getroffen om de voorzieningszekerheid te waarborgen. Dit zijn voorraadgerelateerde opslagverplichtingen (bijvoorbeeld in Bulgarije, Denemarken, Frankrijk, Italië, Polen, Portugal, Slowakije en Spanje) en strategische opslag (bijvoorbeeld Hongarije). Daarnaast zijn in een aantal nationale plannen, bijvoorbeeld in dat van Hongarije, maatregelen opgenomen die het aantrekkelijker maken om opslagfaciliteiten te vullen door middel van verlaging van de transmissietarieven, die een belangrijk deel van de opslagkosten uitmaken. Er dient wel nauwlettend op te worden toegezien dat het faciliteren van het vullen van opslagfaciliteiten (vaak met ingevoerd gas), een volledig legitieme activiteit, niet (per saldo) ten koste gaat van grensoverschrijdende transacties die zijn gericht op het leveren van gas aan een ander land.

2.3.2 Opvangen van tekorten aan gas door verhogen van de binnenlandse productie of aankoop van gas uit andere bronnen

Het ligt voor de hand dat tekorten aan gas uit een bepaalde bron kunnen worden vervangen door invoer uit een andere bron of verhoging van de binnenlandse productie.

In het algemeen heeft een verhoging van de gasproductie in de EU op de korte termijn weinig of geen effect, met name als gevolg van de technische beperkingen van de systemen.

Wat betreft invoer kan er via de pijpleiding uit Noord-Afrika slechts in beperkte mate meer worden geleverd. De productie in Noorwegen heeft nagenoeg het maximum bereikt. LNG is duidelijk de invoerbron met het grootste potentieel, aangezien de capaciteit van de LNG-terminals in de EU zodanig is dat er nieuwe LNG-volumes kunnen worden ontvangen²⁵. Vanuit het perspectief van de grondstofhandel is de wereldwijde LNG-spotmarkt groot genoeg om aanvullende volumes te leveren, en hetzelfde geldt voor de vervoerssector. Bovendien is LNG een gunstiger alternatief voor de EU geworden dankzij recente dalingen van de Aziatische LNG-prijzen. Aangezien de prijs van LNG in tijden van verstoringen en schaarste zal stijgen, kan het aankopen op de spotmarkt duur zijn²⁶. Daarnaast kan het minstens een week duren voordat een levering in het crisisgebied aankomt.

2.3.3 De vraagzijde gebruiken

De gevolgen van een verstoring kunnen worden beperkt als de behoefte aan gas wordt teruggebracht. In het algemeen moet worden opgemerkt dat in het overgrote deel van de

²⁵ In totaal bedraagt de hervergassingscapaciteit in de EU ongeveer 200 bcm/jaar, maar daarvan is het grootste deel geconcentreerd aan de kust van de Middellandse Zee en de Atlantische Oceaan. Beperkingen op het vlak van de interconnectie kunnen er daarom toe leiden dat de mogelijkheden van veel individuele LNG-terminals om elke regio waarin verstoring plaatsvindt van gas te voorzien, worden beperkt.

²⁶ Volgens ramingen van het IEA kan de prijsstijging tot 100 % bedragen.

nationale rapporten (met name in de rapporten uit de regio's die het hardst zouden worden getroffen) niet is beoordeeld welk effect een eventuele verlaging van de vraag zou hebben (van industriële afnemers of gasgestookte elektriciteitscentrales) die het gevolg is van prijsstijgingen door een verstoring van de voorziening. De vraag met een hoge prijselasticiteit (naar schatting in het bereik van 10 %) zal naar verwachting als eerste de markt verlaten, doordat er eenheden om economische redenen worden uitgeschakeld of doordat er, indien dat economisch zinvol is, wordt omgeschakeld op alternatieve brandstoffen (biomassa of olie). Op marktwerking gebaseerde, stimulansgestuurde maatregelen die verband houden met de vraagzijde worden slechts in een zeer klein aantal nationale stresstestrapporten genoemd, en er is nog geen ervaring opgedaan met de uitvoering ervan in de landen die het hardst zouden worden getroffen.

Het ultieme middel waarover de autoriteiten aan de vraagzijde beschikken (en waarvan alle autoriteiten gebruik zouden maken in het kader van de bepalingen van de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening) is beperking aan de hand van een vaste volgorde van gebruikersgroepen. Dergelijke plannen beginnen meestal met de flexibelste industriële gebruikers en eindigen met de beschermde afnemers die voornamelijk uit huishoudens bestaan. Wat betreft dergelijke beperkingen aan de vraagzijde wijst de Commissie erop dat in veel plannen de exacte effecten van voorziene beperkingsmaatregelen op individuele groepen afnemers niet worden gekwantificeerd of gespecificeerd, met als gevolg een zeker gebrek aan duidelijkheid ten aanzien van de precieze reikwijdte van eventuele consequenties van een verstoring voor verschillende groepen afnemers²⁷.

2.3.4 Omschakeling op andere brandstoffen

De stadsverwarmingssystemen in veel van de getroffen lidstaten zijn veelal gasgestookt. Het aandeel gasgestookte elektriciteitsopwekking bedroeg bovendien 25 % of meer in Kroatië, Griekenland, Hongarije, Letland en Litouwen²⁸. Een stijging van de gasprijzen kan resulteren in een tijdelijke omschakeling op andere brandstoffen die wordt ingegeven door economische overwegingen in een crisissituatie. Bovendien is in de nationale plannen van alle landen die waarschijnlijk te maken krijgen met een onderbreking van de gastoevoer, voorzien in de mogelijkheid om omschakeling op andere brandstoffen af te dwingen. In het kader van dergelijke maatregelen wordt van gebruikers die de mogelijkheid hebben om te schakelen tussen twee brandstoffen, gevraagd dit te doen. De lidstaten hebben verplichtingen gerapporteerd voor het ter plaatse in voorraad houden van alternatieve brandstoffen (zoals

²⁷ Vermeldenswaardig is een specifiek plan van Oekraïne waarin ter verlaging van de binnenlandse vraag de invoering van een nieuwe wet is voorzien op basis waarvan het verbruik met 20 tot 30 % moet worden teruggebracht, voornamelijk door de vraag van het stadsverwarmingsnet, huishoudens en de chemische industrie te verlagen en door maatregelen in de overheidssector. Hoewel dergelijke verlagingen afdwingbaar zijn, zijn de effecten op de consumenten moeilijk te voorspellen.

²⁸ Het gebruik van gas voor elektriciteitsopwekking is de laatste jaren afgenomen als gevolg van lage of zelfs negatieve winstmarges in vergelijking met, met name, de elektriciteitsproductie op basis van kolen.

biomassa en olie) voor een gegeven, relatief beperkt, aantal dagen²⁹. Over het algemeen verwachtten de lidstaten geen ernstige logistieke of voorzieningsgerelateerde problemen, wat betreft het regelen van omschakeling op andere brandstoffen binnen de nationale verplichte voorzieningsperiodes. Niettemin zijn nog geen tests gedaan met lange periodes van verstoring en het daarmee samenhangende omschakelen voor langere duur. Waar nodig kunnen strategische olievoorraden worden gebruikt om elektriciteitscentrales en warmtecentrales overeenkomstig de wetgeving van brandstof te voorzien³⁰.

De Commissie merkt op dat zich in sommige landen van de Energiegemeenschap problemen zouden kunnen voordoen als gevolg van een gebrek aan voor verwarming te gebruiken olie- en kolenvoorraden. In Servië en in Bosnië en Herzegovina bijvoorbeeld is weliswaar een derde van de stadsverwarmingssystemen in staat van gas over te schakelen op olie, maar de olievoorraden zouden snel opraken. Ook in het geval van Moldavië zou een omschakeling van gas naar kolen voor de productie van elektriciteit wel eens niet helemaal mogelijk kunnen blijken, wanneer niet op tijd voldoende kolen in voorraad worden genomen.

Verscheidene nationale rapporten noemen de mogelijkheid van omschakeling van het gebruik van gas, met name voor verwarming, op dat van elektriciteit, met inbegrip van het gebruik van hernieuwbare energie (plaatselijk geteelde duurzame biomassa, warmtepompen enz.), alsmede het gebruik van de warmteopslagmogelijkheden van stadsverwarmingssystemen. Hoewel het gebruik van elektriciteit een doeltreffende maatregel zou kunnen zijn om de gastekorten te ondervangen, moet desondanks zorgvuldig worden nagedacht over bijvoorbeeld de rol van gasgestookte elektriciteitscentrales bij de opbouw van systeemreserves en de balancering daarvan en de beperkingen van het netwerk om met een buitengewoon hoge vraag over langere tijd om te gaan³¹. De gesprekken tussen de Baltische staten en Finland, alsmede tussen andere landen als Griekenland en Bulgarije, wijzen in de richting van samenwerking en enige gezamenlijke aandacht voor de wisselwerking tussen de beide sectoren. Over het algemeen bieden de nationale verslagen en de evaluatie, op basis van de beste beschikbare gegevens, door het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor elektriciteit (ENTSB-E) echter niet het noodzakelijke totaalbeeld van de overloopeffecten van een verstoring van de gasvoorziening voor de elektriciteitssector.

²⁹ De voorraadverplichtingen gelden voor zo'n 5 tot 15 dagen. Finland is een opmerkelijke uitzondering, met verplichtingen tot het in voorraad houden van brandstoffen tot wel 5 maanden.

³⁰ Richtlijn 2009/119/EG van de Raad van 14 september 2009 houdende verplichting voor de lidstaten om minimumvoorraden ruwe aardolie en/of aardolieproducten in opslag te houden.

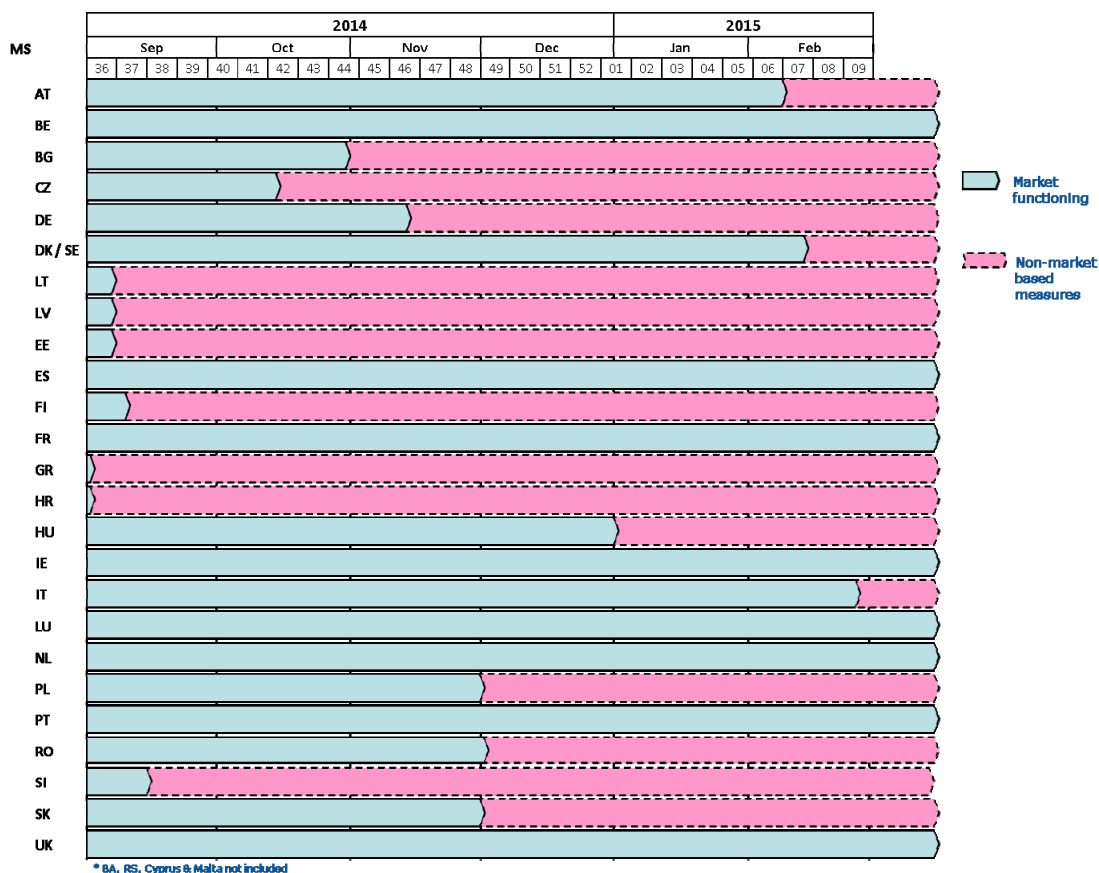
³¹ Het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre in sommige landen op de Balkan een uitgebreide omschakeling op elektriciteit, in samenhang met de effecten van de overstromingen van het voorjaar van 2014 en de afname van de voorziening van warmtecentrales met gas, ernstige elektriciteitsvoorzieningstekorten zal veroorzaken. Deze punten van zorg zijn in de nationale rapporten niet gedetailleerd onderzocht.

2.3.4 Timing van niet op marktwerking gebaseerde maatregelen

Onderstaande figuur 7 toont een analyse door de Commissie van de mogelijke timing van de invoering van niet op marktwerking gebaseerde maatregelen gedurende de periode van zes maanden waarin sprake is van verstoring van de gastoevoer uit Rusland. Sommige verschillen – die verder gaan dan verschillen in blootstelling aan het probleem – zijn waarschijnlijk ook een gevolg van besluiten op beleidsniveau in de lidstaten ten aanzien van de aanpak van een voorzieningscrisis. Sommige landen, zoals Tsjechië en Duitsland, die op basis van de berekeningen overeenkomstig het "coöperatieve scenario" van het ENTSB-G waarschijnlijk in mindere mate en alleen tijdens een koudegolf worden getroffen, geven aan dat zij in een zeer vroeg stadium en uit voorzorg niet op marktwerking gebaseerde maatregelen zullen nemen om de voorziening van beschermde afnemers veilig te stellen. Andere verschillen blijken wanneer de vroege omschakeling op niet op marktwerking gebaseerde maatregelen door bijvoorbeeld Griekenland en Kroatië wordt vergeleken met een kennelijke nadruk op het zo lang mogelijk volhouden van op marktwerking gebaseerde maatregelen door bijvoorbeeld Bulgarije, Hongarije en Roemenië. Bovendien kan uit de vergelijking van deze nationale analyses met de kaarten van het ENTSB-G waarop is aangegeven welke gebieden door een toevoercrisis kunnen worden getroffen en de mate waarin zij worden getroffen, worden afgeleid dat de invoering van niet op marktwerking gebaseerde maatregelen in het coöperatieve scenario lange tijd kan worden uitgesteld. Dit betekent dat er wellicht ruimte is voor verbetering van de gehele situatie door betere coördinatie.

Figuur 7 – Tijdschema voor de invoering van nationale maatregelen

Scenario 6 month without Russian gas



Bron: Nationale Rapporten, analyse door de Commissie.

3. CONCLUSIES

3.1 Beoordeling van de maatregelen van de lidstaten

Een langdurige verstoring van de doorvoerroute via Oekraïne en, *a fortiori*, van de gehele toevoer van gas uit Rusland naar de EU zal een aanzienlijke impact hebben op de EU, waarbij de oostelijke lidstaten van de EU en de landen van de Energiegemeenschap het sterkst getroffen worden.

Uit de nationale rapporten komen twee belangrijke zwakke punten van de voorzieningszekerheidssituatie van de EU op de korte termijn naar voren. In de eerste plaats zijn verschillende infrastructuurprojecten, die waren gelanceerd met de expliciete bedoeling om de voorzieningszekerheidssituatie na de vorige voorzieningscrisis in 2009 te verbeteren, nog steeds niet (volledig) in concrete opdrachten omgezet, als gevolg van een reeks problemen, uiteenlopend van onvoldoende politieke steun tot een gebrek aan

grensoverschrijdende samenwerking³². Ten tweede zijn veel van de nationale leveringszekerheidsstrategieën unilateraal, onvoldoende gecoördineerd en/of onvoldoende coöperatief. Al met al leidt dit ertoe dat de mate van efficiëntie waarmee de gastoevoerzekerheid in de Unie wordt aangepakt, suboptimaal is, zoals hieronder verder wordt uiteengezet.

De analyse van het ENTSB-G laat zien dat samenwerking op basis van een geoptimaliseerd gebruik van de infrastructuur en het evenredig delen van lasten de voorziening van beschermde afnemers in de lidstaten en de partijen bij de Energiegemeenschap, alsmede een aanzienlijke uitvoer naar Oekraïne waarborgt³³. Niettemin moeten de Baltische staten, Finland, alsmede de lidstaten in Midden- en Zuidoost-Europa en de landen die partij zijn bij de Energiegemeenschap niet alleen de binnenlandse en grensoverschrijdende gasstromen optimaliseren, maar ook een breed scala aan aanvullende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het niet leveren of ontbreken van gas voor niet-beschermde afnemers tot een minimum wordt beperkt. Aangezien met het putten van extra gas uit eventuele nationale productie, externe bronnen of gasopslag reeds rekening is gehouden in het ENTSB-G-model, is de meest waarschijnlijke volgende maatregel – bovenop andere soorten vraagzijdemaatregelen – een prijs-geïnduceerde of verplichte omschakeling op andere brandstoffen. Een goed voorbeeld is Finland, dat op het eerste gezicht de meest kwetsbare lidstaat is, met tot wel 100 % niet-geleverd of ontbrekend gas in het scenario waarbij sprake is van een zes maanden durende verstoring van de toevoer uit Rusland. In de eerste plaats is echter het aandeel beschermde afnemers die van gas worden voorzien minimaal. Bovendien zou dat land, dankzij zijn verplichte omschakeling en grote verplichte voorraden alternatieve brandstoffen, met een juist uitgevoerde logistieke operatie, hoogstwaarschijnlijk in staat moeten zijn om alle hoeveelheden gas te vervangen, zonder de vraag te hoeven beperken. De zwaarst getroffen Baltische, Midden- en Zuidoost-Europese lidstaten en partijen bij de Energiegemeenschap³⁴ moeten de toevoer naar niet beschermde afnemers echter hoogstwaarschijnlijk beperken, met name aan het einde van de periode waarvoor het model geldt.

Alle nationale rapporten presenteren maatregelen om een mogelijke verstoring van de toevoer aan te pakken. De volgorde van die maatregelen is belangrijk en het is van cruciaal belang dat de markt zo lang mogelijk blijft functioneren. Wanneer de markt werkt, zullen prijssignalen nieuwe leveringen van gas aantrekken – voornamelijk LNG – naar de EU en binnen de EU, naar die landen waar de schaarste het nijpendst is, mits de nodige infrastructuur aanwezig is.

³² Het betreft met name ook de interconnectoren Griekenland-Bulgarije, Roemenië-Bulgarije, Bulgarije-Servië, Moldavië-Roemenië en Hongarije-Slowakije, alsmede het Roemeense project voor een bidirectionele leiding. Verder kan gas door sommige interconnectoren nog niet fysiek in twee richtingen (bidirectioneel) worden gepompt, waardoor de algemene flexibiliteit van het systeem wordt beperkt.

³³ De tekorten in de gastoevoer zullen naar alle waarschijnlijkheid niet groot genoeg zijn om de beschermde afnemers te bereiken. In het "niet-coöperatieve" scenario lopen beschermde afnemers met name risico in Bosnië en Herzegovina en in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Ook in de andere getroffen landen zal de beperking van de toevoer naar niet-beschermde afnemers waarschijnlijk aanzienlijk hoger liggen.

³⁴ Estland, Litouwen, Letland, Polen, Hongarije, Roemenië, Bulgarije, Griekenland, Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië.

Prijssignalen zullen het commerciële gebruik van opslag bevorderen als instrument om te zorgen voor een evenwicht tussen vraag en aanbod en om te stimuleren dat de vermindering van de vraag en de omschakeling op andere brandstoffen op economische overwegingen worden gebaseerd. De lidstaten zouden grensoverschrijdende gasstromen niet mogen verhinderen. Een prijsverhoging is geen voorzieningscrisis en geen rechtvaardiging voor interventie op de markt met voorzieningszekerheid als voorwendsel.

Dit ontslaat kwetsbare lidstaten echter niet van de verplichting de maatregelen waarvan zij gebruik zouden maken bij de voorbereiding voor en de reactie op een noodsituatie op te stellen en in de juiste volgorde toe te passen. Kwetsbare landen moeten ook eerst en volledig alle op marktwerking gebaseerde maatregelen toepassen, maar wanneer die niet langer volstaan, kan het nodig zijn gebruik te maken van niet op marktwerking gebaseerde maatregelen wanneer sprake is van een noodsituatie. Wanneer niet op marktwerking gebaseerde maatregelen moeten worden toegepast, is het zeer belangrijk dat eerst de minst versturende en meest evenredige maatregelen worden toegepast, en daarna de ingrijpendere maatregelen; hierbij moet goed rekening worden gehouden met het grensoverschrijdende effect van de maatregelen.

3.2 Noodzaak voor meer samenwerking en coördinatie

Zoals vermeld, richten de nationale rapporten zich in hun reflectie over voorzieningszekerheidsstrategieën over het algemeen meer op een *nationale aanpak*, en niet zozeer op de regionale dimensie. Zo hebben veel lidstaten in hun nationale rapport aannames gedaan over het gebrek aan zekerheid van leveringen vanuit bepaalde aangrenzende landen, waaruit weer aannames volgen over het staken van de uitvoer, hetgeen de voorzieningszekerheid op een ruimer regionaal en EU-breed niveau verzwakt. Samenwerking is derhalve van groot belang, aangezien in de Baltische staten de positie van de Inčukalns-opslag bijvoorbeeld zo belangrijk is dat Estland, als het daar niet op kan vertrouwen, al binnen vijf dagen zonder gas zou komen te zitten, zelfs voor zijn beschermde afnemers.

Gebrek aan coördinatie blijkt wanneer sprake is van discrepanties tussen de maatregelen die verschillende lidstaten, vaak elkaars buurlanden, aangeven. Dergelijke discrepanties betreffen onder meer de opneming in verschillende plannen van dezelfde vergrote capaciteit van externe leveranciers of verschillende aannames van gasstromen door gedeelde interconnectoren. Dit is duidelijk een voorbode van inefficiënte resultaten, met name in een crisissituatie met krappe markten, en het kan tot een vals gevoel van zekerheid leiden. Hoewel er voorafgaand aan de uitvoering van de stresstests duidelijk wel enige coördinatie heeft plaatsgevonden, en hoewel de coördinatie door verdere discussies ook wel is verbeterd, blijkt uit een vergelijkende analyse van de rapporten dat er nog steeds ruimte voor en behoefte aan nauwere grensoverschrijdende coördinatie bestaat om, als basisdoelstelling, te zorgen voor realistische aannames ten aanzien van de verwachte gasstromen via geïnterconnecteerde punten.

In het licht van het bovenstaande is het duidelijk dat grensoverschrijdende samenwerking verder moet gaan dan louter een grensoverschrijdende controle van de samenhang van de nationale maatregelen, en dat die samenwerking moet worden uitgebreid met de *identificatie van grensoverschrijdende synergieën* en het bereiken van overeenstemming over de manier waarop solidariteitsmaatregelen moeten worden uitgevoerd. Een dergelijke aanpak zou fundamenteel resulteren in een verbeterde efficiëntie, niet alleen in economische termen, maar ook in termen van garantie van de gasvoorziening op de zeer korte termijn.

Er zijn voorbeelden van dergelijke vormen van samenwerking tussen de lidstaten, en de Commissie verwelkomt die als doeltreffende eerste stap op weg naar verbetering van de voorzieningszekerheid op regionaal niveau. Zo is er de voorgenomen overeenkomst tussen Estland en Litouwen op basis waarvan de beschermde afnemers in beide landen eerder zullen worden bediend dan de niet-beschermde afnemers in elk van de landen afzonderlijk. Een vergelijkbaar voorbeeld is de intergouvernementele overeenkomst tussen Hongarije en Kroatië inzake de voorzieningszekerheid, waarmee de samenwerking constructief wordt aangepakt, hoewel deze nog ten uitvoer moet worden gelegd. Bovendien kan samenwerking ook tot uitdrukking komen in het gezamenlijke gebruik van infrastructuur, bijvoorbeeld van opslag, of in de toegenomen elektriciteitsopwekking in bepaalde lidstaten om andere lidstaten in staat te stellen het daardoor vrijgekomen gas te gebruiken voor de bevoorrading van beschermde afnemers. Een interessant voorbeeld is in dat verband de zich ontwikkelende samenwerking tussen Griekenland en Bulgarije, waarbij een regeling is getroffen voor de uitwisseling van gas en elektriciteit om beide systemen te stabiliseren in het geval van een ernstig tekort.

Om tot een versterkte samenwerking te komen, moeten overeenkomsten worden gesloten tussen de betrokken partijen over de organisatorische, commerciële en regelgevingsvoorwaarden voor samenwerking in het geval van een crisis. Om vertrouwen op te bouwen, moeten op Europees of op regionaal niveau vooraf duidelijke regels worden afgesproken. Het is mogelijk dat de versterkte grensoverschrijdende samenwerking niet volledig vóór de komende winter wordt bereikt. Niettemin moeten lidstaten en landen die buurlanden van elkaar zijn een begin maken met dit proces, of de initiatieven gaandeweg versterken, om tijdens een mogelijke crisissituatie onmiddellijk tot overeenstemming te komen over de belangrijkste informatie, alsmede over individuele en gezamenlijke acties. Dergelijke regelingen, alsmede maatregelen die de komende winter in noodgevallen kunnen worden uitgevoerd, zouden door de Europese Commissie kunnen worden gefaciliteerd om in relatief korte tijd een overeenkomst te kunnen sluiten.

Vormen van samenwerking moeten goed op gang komen om de gastekorten in een lidstaat te kunnen verzachten door voor grensoverschrijdende leveringen te zorgen en die mogelijk te maken, ook al zouden die leveringen ook enige opoffering van het donorland vergen. Om dat beginsel toe te passen moeten de coördinerende rol en de verantwoordelijkheid voor de voorzieningszekerheid van de TSB's volledig worden opgetuigd, met steun van de nationale

energieregulators, om het hun mogelijk te maken gas aan buurlanden te leveren, ook al hebben zij het volledig functioneren van het systeem wellicht niet gewaarborgd in het gebied waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit zou ook een kans kunnen zijn om de voorzieningszekerheid op de lange termijn te verbeteren door regionale partnerschappen.

De Commissie legt in dit verband de nadruk op de speciale rol van de lidstaten waardoorheen gas stroomt naar markten verder "stroomafwaarts". Voor de gastoevoer naar Midden- en Zuidoost-Europa, beschikken Duitsland, Tsjechië, Oostenrijk, Slowakije, Hongarije en Slovenië allemaal over bijzonder belangrijke infrastructuur die op een optimale manier moet worden gebruikt als basis voor een functionerende interne markt. Bovendien moet er in een specifieke voorzieningszekerheidssituatie ook voor worden gezorgd dat deze landen doorgang blijven verlenen aan gas, zodat dit naar markten kan stromen waar de tekorten aanzienlijk zijn.

Het is echter duidelijk dat dit soort samenwerking geen eenrichtingsverkeer kan zijn. Er moet voor worden gezorgd dat de kosten voor de maatregelen die nodig zijn om op de korte, maar ook op de middellange en de lange termijn met een crisis om te gaan, juist worden verdeeld. Het idee dat consumenten in een land de kosten dragen voor de leveringszekerheidsmaatregelen en derhalve hogere niveaus van bescherming zouden moeten genieten, heeft vaak barrières opgeworpen voor de ontwikkeling van samenwerkingsregelingen. Solidariteitsmaatregelen zijn geen subsidies of giften, maar operationele noodmaatregelen waaraan de begunstigde uiteindelijk zal moeten meebetalen. Solidariteit waardoor profiteursgedrag wordt gestimuleerd, is geen solidariteit. Het zou in ieder geval onjuist zijn om solidariteit uitsluitend in een zuiver zakelijke context op de korte termijn te beschouwen.

Versterkte samenwerking zal niet alleen op de korte termijn tastbare voordelen opleveren voor de lidstaten die de komende winter het sterkst zijn blootgesteld aan het risico van noodsituaties. Het is in het gemeenschappelijk belang van alle partijen dat de invoering van de meest verstrekkende en radicale maatregelen – zoals beperking van de vraag, handelsbeperkingen of het vrijgeven van strategische voorraden – zo lang mogelijk wordt uitgesteld en tot een minimum wordt beperkt, aangezien deze maatregelen de interne energiemarkt op de langere termijn kunnen ondermijnen. Die ondermijning kan op haar beurt het vertrouwen van investeerders (bijvoorbeeld in de commerciële opslag) schaden en de aantrekkelijkheid van de EU-markt voor externe leveranties uit bestaande of nieuwe bronnen verkleinen. Benaderingen die zijn gebaseerd op isolatie en wantrouwen zijn in tegenspraak met de solidariteit die nodig is om een ware energie-unie tot stand te brengen. Hiertoe is het echter ook nodig dat kwetsbare lidstaten hun uiterste best doen om noodsituaties te vermijden door stappen te ondernemen die in hoofdstuk 4 verder zullen worden besproken.

4. AANBEVELINGEN

Met het energiebeleid van de EU wordt er over het algemeen naar gestreefd de interne energiemarkt te vervolmaken, de energie-efficiëntie te verhogen, de broeikasgasemissies te verminderen, de externe bronnen voor energievoorziening te diversifiëren en inheemse bronnen te exploiteren, waardoor de voorzieningszekerheid van de EU al met al verbetert. Het onderhavige rapport is echter voornamelijk bedoeld om specifieke aanbevelingen te geven om de EU beter voor te bereiden op een concrete verstoring van de voorziening vanuit het oosten in de komende winter, en de EU in een betere positie te brengen om daarop te reageren.

4.1 Urgente aanbevelingen voor de komende winter

De Commissie heeft aanbevelingen voor de korte termijn opgedeeld in drie thema's: i) de markt zijn werk laten doen; ii) duidelijk vaststellen op welk moment de markt niet meer werkt en welke noodmaatregelen dan nodig zijn; en iii) coördinatie en samenwerking bij noodplannen en mogelijke interventies.

i) De markt op de korte termijn zijn werk laten doen

1. Het maximaal benutten van de capaciteit op interconnectoren en het wegnemen of bestrijden van beperkingen op grensoverschrijdende handel

De capaciteit op interconnectoren moet maximaal worden benut en er moet voor worden gezorgd dat deze maximumcapaciteit ter beschikking wordt gesteld van de markt, bijvoorbeeld door het onverwijld toepassen van doeltreffende congestiebeheersprocedures³⁵ en capaciteitstoewijzingsmechanismen³⁶. Met name uitvoerbeperkingen kunnen een schadelijk effect hebben in het geval van een gascrisis. Zoals duidelijk aangetoond door de analyse die door ENTSB-G is uitgevoerd, kunnen uitvoerbeperkingen de schade van een gascrisis in de hardst getroffen lidstaten sterk vergroten en zouden deze het aantal landen dat met ernstige verstoringen van de voorziening te kampen heeft, doen toenemen. De Commissie roept in dit verband artikel 11, lid 5, van de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening in herinnering, waarin is bepaald dat *"er geen maatregelen [zouden moeten] worden genomen die de gasstroom binnen de interne markt [...] onnodig beperken"*, of die *"de gasleveringssituatie in een andere lidstaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen."*

³⁵ Overeenkomstig Besluit 2012/490/EU van de Commissie houdende wijziging van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 715/2009

³⁶ Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 984/2013 van de Commissie. Deze verordening is weliswaar door sommige landen reeds ten uitvoer gelegd, hetgeen zeer waardevol is, maar de uiterste datum daarvoor is pas 1 november 2015.

De Commissie stimuleert de snelle tenuitvoerlegging van regels om derden toegang te verlenen tot infrastructuur (inclusief opslag), zelfs in die gevallen waarin afwijkingen van het Derde energiepakket waren verleend, zoals voor Letland en Estland.

2. Het gebruik van opslag optimaliseren

De transparantie over de opslagniveaus is de laatste jaren sterk verbeterd en het platform Gas Storage Europe (GSE) is een prijzenswaardig initiatief dat voor actuele informatie zorgt over vrijwel alle EU-opslagfaciliteiten. Roemenië (Romgaz) moet een laatste extra inspanning doen en zijn gegevens over de opslagniveaus bekendmaken³⁷, onder meer via het GSE-platform.

Nationale regulators hebben economische instrumenten tot hun beschikking om de marktspelers te stimuleren om meer te injecteren, bijvoorbeeld door de transmissietarieven voor het injecteren van gas voor opslag te verlagen. Dit heeft onlangs in Hongarije goed gewerkt. Daar heeft het de laatste weken tot een sterke groei van de opslagniveaus geleid, ook al blijven de opslagniveaus in Hongarije enigszins onder het EU-gemiddelde³⁸.

Onttrekkingspatronen in opslagfaciliteiten worden door economische redenen aangestuurd en niet noodzakelijkerwijs door een voorzieningszekerheidsstrategie, met name als niet naar behoren op de naleving van de voorzieningsverplichtingen wordt toegezien. Eventueel kunnen economische stimulansen worden gegeven om marktspelers te ontraden om te snel gebruik te maken van gas uit opslag, wanneer andere gasbronnen, zoals LNG, ook zouden kunnen worden aangesproken. Dergelijke stimulansen, zoals de Deense TSB reeds gebruikt, zouden de vorm kunnen aannemen van, uiteindelijk aan iedereen door te berekenen, *betalingen aan eigenaars van gas in opslag om hun gas in opslag te houden* in plaats van het te onttrekken.

Als laatste redmiddel kan, wanneer dergelijke economische stimulansen geen effect blijken te hebben, in naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden worden overwogen voor opslagfaciliteiten ontradende onttrekkingstarieven in te voeren, of zelfs onttrekkingsmaxima/-beperkingen voor verschillende periodes door de hele winter heen. Dit zou tot doel moeten hebben ervoor te zorgen dat op een voorzichtiger manier gas aan de opslagfaciliteiten wordt onttrokken, vooral tijdens periodes waarin de markten in de hele EU minder krap zijn. Niettemin moet wel duidelijk zijn dat dergelijke tariefmaxima in verhouding moeten staan tot de voorzieningszekerheidsrisico's, en de voorzieningszekerheidssituatie in buurlanden niet mag verslechteren.

3. Ervoor zorgen dat infrastructuurprojecten op tijd worden uitgevoerd

³⁷ Overeenkomstig artikel 19, lid 4, van Verordening (EG) nr. 715/2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten.

³⁸ Tegelijkertijd heeft de extra opslaginjectie uit toegenomen invoer uit Rusland via Oekraïne ertoe geleid dat de uitvoer naar Oekraïne is opgeschort, hetgeen een betreutenswaardig gevolg hiervan is.

De Commissie is ingenomen met de voorgenomen bouw van de LNG-terminal Klaipeda in Litouwen. Dergelijke infrastructuur, waardoor diversificatie van de voorziening mogelijk wordt, is niet alleen van vitaal belang voor die diversificatie, maar ook voor een flexibeler gasnet. Daarom moet ervoor worden gezorgd dat de opdrachten voor projecten die in principe de komende maanden zouden moeten worden opgeleverd, onverwijld worden gegeven. Met name gaat het, wat de komende winter betreft, om de Slowaaks-Hongaarse interconnector (1 januari 2015) en de LNG-terminal Świnoujście in Polen (1 februari 2015). De lidstaten moeten de Commissie ruim op tijd in kennis stellen van eventuele vertragingen, en daarbij de redenen opgeven, om gezamenlijk te bekijken welke mogelijkheden er zijn om onmiddellijke actie te ondernemen waardoor die vertraging kan worden voorkomen, of ten minste tot een minimum kan worden beperkt.

ii) Duidelijk vaststellen op welk moment de markt niet meer werkt en welke noodmaatregelen dan nodig zijn

4. Het uitvoeren van de in de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening vastgelegde leveringsnormverplichting

Gasleveranciers zouden moeten worden aangemoedigd zich op verantwoorde wijze voor te bereiden op verschillende leveringssituaties die de komende winter kunnen plaatsvinden. Het waarborgen van de voorzieningszekerheid heeft te maken met een goede voorbereiding op een mogelijke verstoring en dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheidsinstanties en de sector. De verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening bevat een leveringsnorm die moet worden nagekomen en in de praktijk moet worden uitgevoerd en toegepast. De Europese Commissie zal de volledige tenuitvoerlegging van alle bepalingen van deze verordening faciliteren. Het is echter aan de nationale bevoegde autoriteiten om de leveringsnormverplichting na te komen en te controleren of leveranciers hebben gezorgd voor voldoende toevoer en keuzemogelijkheden om komende winter in verschillende scenario's aan hun afnemers te kunnen leveren.

Indien dit niet het geval is, zouden de nationale bevoegde autoriteiten (afhankelijk van de middelen waarover zij op grond van nationale wetgeving beschikken) moeten aanbevelen of verplichten extra gas aan te schaffen of keuzemogelijkheden op commerciële basis te bieden. Zoals eerder is opgemerkt, is de mogelijkheid van extra gas via een pijpleiding naar de EU beperkt en hebben sommige lidstaten beperkt toegang tot andere pijpleidingen dan die van Rusland. Daarom is LNG het belangrijkste alternatief om de toevoer te vergroten in geval van ernstige tekorten. Uit commercieel en operationeel oogpunt kan het aanschaffen van LNG op de spotmarkt tijdens een crisis echter kostbaar zijn en enige tijd in beslag nemen. Extra hoeveelheden gas in voorraad of een bepaald soort "LNG-verzekeringen", bijvoorbeeld in de vorm van LNG-aanschafmogelijkheden, kan de blootstelling van bedrijven aanzienlijk verminderen doordat zowel de prijs als operationele risico's worden ingedamd.

Er zou ook kunnen worden nagedacht over manieren waarop marktspelers LNG in tijden van ernstige verstoringen van de toevoer zodanig kunnen aanschaffen dat zij, hoewel zij trouw blijven aan het marktbeginnsel, de economische situatie in een bepaald land niet aanmerkelijk verslechteren. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen dergelijke duidelijk omschreven en op samenwerking gerichte overeenkomsten te sluiten met andere grote LNG-importeurs zoals Japan.

5. Het nemen van maatregelen zodat landen met een verhoogde leveringsnorm deze in een noodsituatie op regionaal of EU-niveau tijdelijk kunnen verlagen

In de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening is een verplichting neergelegd voor lidstaten om de levering van beschermde afnemers onder een reeks veeleisende omstandigheden te waarborgen. De lidstaten worden echter in de geest van solidariteit eveneens verplicht om afgezien van deze veeleisende omstandigheden te bepalen hoe verhoogde leveringsnormen of aanvullende verplichtingen voor aardgasbedrijven tijdelijk kunnen worden verlaagd in het geval van een noodsituatie op EU- of regionaal niveau. Door een dergelijke verlaging zouden bepaalde hoeveelheden gas beschikbaar kunnen komen die anders niet noodzakelijkerwijs zouden zijn gebruikt. Dit zorgt voor meer liquiditeit op de markt en een mogelijke ondervanging van gastekorten in andere regio's. Uit de beoordeling van preventieve actieplannen en noodplannen³⁹ blijkt dat sommige lidstaten al specifieke voorzieningen hebben getroffen om zo'n verlaging toe te passen. De Commissie zal samenwerken met diegenen die dit niet hebben gedaan, om overeenstemming te bereiken over de passende maatregelen.

6. Maximalisatie van het potentieel om over te schakelen op andere brandstoffen en waarborgen van de operationele uitvoering

Het vermogen om over te schakelen op andere brandstoffen vormt een cruciaal element in het voorkomen en overwinnen van verstoringen van de voorziening. Hoewel Finland bijvoorbeeld volledig afhankelijk is van Russisch gas en uit geen enkele ander bron gas geleverd kan krijgen, heeft het maatregelen getroffen om een zeer ruime verplichting te garanderen voor de overschakeling op andere brandstoffen zodat een duurzaam alternatief wordt geboden. Uit de nationale rapporten blijkt dat er tussen de lidstaten en de verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap een groot verschil in potentieel is om over te schakelen op andere brandstoffen. Aangezien bepaalde lidstaten al van plan zijn⁴⁰ voor ongeveer 10 % van hun verwarmingsbehoeften over te schakelen op hernieuwbare energie, zouden deze plannen moeten worden bespoedigd door gebruik te maken van de Europese Structuur- en Investeringsfondsen en de al opgedane ervaring. De nationale bevoegde autoriteiten zouden ervoor moeten zorgen dat alle administratieve en operationele maatregelen zijn getroffen om

³⁹ Op grond van de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening moeten de lidstaten een preventief actieplan opstellen om de vastgestelde risico's op te heffen of af te zwakken, evenals een noodplan met maatregelen om de effecten van een verstoring van de gaslevering weg te nemen of te beperken.

⁴⁰ Zie de nationale actieplannen voor energie uit hernieuwbare bronnen.

op grote schaal over te kunnen schakelen op andere brandstoffen, met name in het geval van stadsverwarmingssystemen, en dat de voorzieningen zijn getest om er zeker van te zijn dat deze daadwerkelijk op andere brandstoffen kunnen overschakelen. Aangezien het hierbij momenteel voornamelijk om olie gaat, is het essentieel zeker te stellen dat de logistieke aspecten van een dergelijke (mogelijk aanhoudende) massale overschakeling van tevoren zijn voorbereid, inclusief het mogelijke gebruik van strategische olievoorraden in bepaalde situaties. Hetzelfde geldt voor de overschakeling op biomassa.

In de industrie kunnen daarnaast de warmtekrachtkoppelingsinstallaties worden uitgeschakeld en kan de productie ervan worden vervangen door ketels die de meeste industriële warmtekrachtcentrales als back-up bezitten, op voorwaarde dat de uit de warmtekrachtkoppeling geproduceerde elektriciteit vervangen kan worden door elektriciteit van het net en dat deze vervanging vanuit financieel oogpunt interessant is.

7. *Het uitvoeren van maatregelen op korte termijn voor energie-efficiëntie en matiging van de vraag*

Het realiseren van een aanzienlijke afname van de vraag door gebruikers aan te sporen de ruimtetemperatuur te verlagen of hen te helpen energiebesparende maatregelen te nemen, kan doeltreffend zijn om het gastekort terug te brengen. Het blijkt dat overheidscampagnes die dit beoogden bewezen doeltreffend waren om (in ieder geval voor een deel) plotselinge voorzieningstekorten in de elektriciteitssector op te vangen als gevolg van het ongeval in Fukushima in Japan en de explosie van de elektriciteitscentrale in Vasilikos (Cyprus). Tot de maatregelen die gemakkelijk te nemen zijn, snel kunnen worden uitgevoerd en waarmee lage initiële investeringskosten zijn gemoeid, behoren onder meer het tochtvrij maken, de montage van warmtereflecterende panelen achter radiatoren en buisisolatie. Deze maatregelen kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd, inclusief via verplichtingen voor de energieleverancier op grond van de EU-energie-efficiëntierichtlijn. In de industrie kan de vraag naar energie op korte termijn worden geoptimaliseerd via de invoering van energieaudits en de uitvoering van energiebeheersplannen.

8. *Het specificeren van de rol van de TSB in noodsituaties en het waarborgen dat deze rol goed door de TSB wordt begrepen*

Er zou moeten worden nagedacht over de vraag of het nodig is de TSB onder toezicht van de nationale regulerende instanties extra verantwoordelijkheden te geven zodat deze verder kan gaan dan de voornamelijk netwerkgerichte controle van het evenwicht tussen vraag en aanbod en uitgebreidere preventieve en reactieve maatregelen kan nemen om de operationele zekerheid van het aanbod te garanderen. Tot deze maatregelen kan, in specifieke, duidelijk omschreven omstandigheden, de aankoop van gas door de TSB behoren, evenals het regelen van vervoer naar de markt en indien nodig het zorgen voor opslagcapaciteit. Iets dergelijks bestaat in Nederland, waar de TSB gas mag opslaan en vrijgeven als de temperatuur onder een bepaald niveau komt.

TSB's die een dergelijke rol hebben op nationaal niveau moeten doeltreffend grensoverschrijdend samenwerken. Bovendien moet absoluut worden gewaarborgd dat de rol van de TSB nauwkeurig is omschreven en uitdrukkelijk beperkt blijft tot welomschreven gevallen van marktfalen. De publieke taak die in dit geval aan de TSB wordt opgelegd, mag niet in strijd zijn met de fundamentele marktstructuur van de interne EU-energiemarkt, waaruit volgt dat TSB's niet actief mogen deelnemen aan de grondstofhandel of voorzieningsmarkt.

iii) Coördinatie en samenwerking bij rampenplannen en mogelijke interventies

9. De noodzaak regionale samenwerking op het gebied van het veiligstellen van de gaslevering te intensiveren

In beginsel zouden alle landen een nauwe grensoverschrijdende coördinatie en samenwerking met elkaar moeten aangaan, ofwel om interconnecties tot stand te brengen ofwel om ervoor te zorgen dat deze interconnecties ten bate van elk van de partijen doeltreffend kan worden gebruikt. In sommige gevallen (bijvoorbeeld in het geval van Griekenland en Bulgarije) zou een dergelijke samenwerking zelfs nog uitgebreider moeten zijn om het potentiële specifieke leveringsrisico bij respectieve gas- en elektriciteitstekorten aan te pakken, dat met een overeenkomst ondervangen kan worden. Daarnaast kan regionale samenwerking zich ook richten op het veiligstellen van leveringen aan beschermde afnemers, zoals tussen Litouwen en Estland wordt beoogd. Regionale samenwerking kan zich ook uiten in het gebruik van opslag in geval van nood.

Er zou ook kunnen worden nagedacht over manieren waarop marktspelers LNG in tijden van ernstige verstoringen van de toevoer zodanig kunnen aanschaffen dat zij, hoewel zij trouw blijven aan marktbeginselen, de economische situatie in een bepaald land niet aanmerkelijk verslechteren. Dergelijke duidelijk omschreven en op samenwerking gerichte overeenkomsten zouden in de EU kunnen worden ontwikkeld, maar zouden ook kunnen worden gesloten met andere grote LNG-importeurs zoals Japan.

10. Behoefte aan meer transparantie

TSB's en nationale regulerende instanties, maar ook lidstaten, zouden naar het hoogste transparantieniveau moeten streven bij hun maatregelen die elkaar, belanghebbenden en het grote publiek aangaan. In een onderling verbonden netwerk en het proces van voltooiing van de interne markt, hebben de maatregelen van de ene lidstaat of het ene land (of de marktspelers ervan) gevolgen voor andere markten. In een situatie van verhoogde spanning, die we momenteel ondervinden, kunnen alle maatregelen vanuit politiek perspectief worden uitgelegd. Daarom is het essentieel dat dergelijke maatregelen worden uitgelegd, zodat zorgen worden weggenomen en vertrouwen wordt opgebouwd.

11. Blijvende controlerende rol van de Commissie en het gebruik van de Groep Coördinatie gas.

De Groep Coördinatie gas is in 2004 opgericht⁴¹, maar door de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening aanzienlijk versterkt. De groep is de afgelopen jaren een waardevol platform geworden voor de uitwisseling van informatie en voor besprekingen over de veiligstelling van de gasvoorziening. Dit heeft vervolgens weer bijgedragen tot meer transparantie en het opbouwen van vertrouwen tussen alle leden ervan.

De Commissie is van plan om de voorzieningszekerheidssituatie in nauwe samenwerking met de nationaal bevoegde autoriteiten aandachtig in de gaten te houden. Zij zal op gezette tijden vergaderingen van de Groep Coördinatie gas blijven beleggen om de kwestie met de lidstaten en de belanghebbenden te bespreken. Zij zal verder gebruikmaken van spoedvergaderingen van de Groep Coördinatie gas om informatie te delen en maatregelen te bespreken die zijn genomen in het geval van mogelijke of daadwerkelijke verstoringen van de voorziening. De Commissie zal daarnaast acties coördineren en ervoor zorgen dat de noodsituatie wordt uitgeroepen en niet op marktwerking gebaseerde maatregelen overeenkomstig de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening worden uitgevoerd.

Aangezien de analyse van de gevolgen van de verstoring van de gasvoorziening op de elektriciteitssector tot dusver geen conclusies heeft opgeleverd, dient de Groep Coördinatie gas deze kwestie met hulp van ENTSB-G en ENTSB-E te volgen en te verwachten overloopeffecten vast te stellen.

12. Samenwerking met niet-EU-landen

De Europese Commissie heeft belangrijke internationale energiepartners uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan deze mededeling en met name om met opmerkingen of suggesties te komen die verband houden met de mogelijke flexibiliteit voor extra gasleveringen. Tot deze partners behoorden ook de niet-EU-leden van de G7, evenals Noorwegen, Zwitserland, Turkije en het Internationaal Energieagentschap (IEA). De Commissie verzoekt deze belangrijke externe energiepartners (inclusief de partners met LNG-exportcapaciteiten en -potentie, en de partners die LNG importeren) bovendien om de samenwerking die met dit rapport is begonnen voort te zetten, ook in het kader van de G7 en het IEA.

4.2 Maatregelen op middellange termijn (tot eind 2015)

13. Aanbeveling van de Commissie inzake de toepassing van de interne-energiemarktregels tussen de EU-lidstaten en de partijen bij de Energiegemeenschap

Een nauwere samenwerking tussen autoriteiten en een consistente toepassing van de EU-internemarktregelgeving op de grenzen van de verdragsluitende partijen en de EU-lidstaten zijn elementen die het veiligstellen van voorzieningstekorten in de verdragsluitende staten en de EU-lidstaten kunnen verbeteren. Een positief voorbeeld daarvan is de oplossing die is gevonden rond de bidirectionele stroom van Slowakije naar Oekraïne. Een consistente

⁴¹ Overeenkomstig Richtlijn 2004/67.

toepassing van het derde pakket aan internemarktregelgeving vormt de grondslag op basis waarvan grensoverschrijdende samenwerking verder kan worden ontwikkeld.

Om deze samenwerking via een formeel besluit te vergemakkelijken, zal de Commissie aan de EU-lidstaten een aanbeveling doen om met de verdragsluitende partijen samen te werken bij de toepassing van het derde pakket en bij vragen over het veiligstellen van de voorziening. De Commissie benadrukt echter dat (bij ontstentenis van functionerende gasmarkten en het ontbreken van de tenuitvoerlegging van het derde pakket van de kant van de verdragsluitende partijen) de EU-aanbevelingen geen vervanging zullen zijn van de noodzakelijke onderhandelingen tussen de EU-lidstaten en de verdragsluitende partijen in de regio over de vraag hoe de gemeenschappelijke infrastructuur moet worden gebruikt en op welke voorwaarden zij kan worden gebruikt bij een crisis.

14. Het versnellen van de oplevering en de uitvoering van belangrijke projecten van gemeenschappelijk belang of projecten in het belang van de Energiegemeenschap

Er dient al het nodige te worden gedaan om de uitvoering van de belangrijkste infrastructuurprojecten, die geacht worden essentieel te zijn vanuit het oogpunt van de voorzieningszekerheid, te versnellen en waar nodig verdere vertragingen te voorkomen⁴². Tot deze projecten behoren bijvoorbeeld de interconnectoren tussen Roemenië en Bulgarije, tussen Griekenland en Bulgarije, tussen Bulgarije en Servië en tussen Roemenië en Moldavië, die de Commissie heeft uitgekozen omdat de datum van oplevering ervan duidelijk is en binnen afzienbare tijd plaatsvindt. Deze projecten moeten voortvarend ter hand worden genomen en eind 2015 zijn voltooid. De Commissie zal een follow-up geven aan deze projecten en paraat staan eventuele nog lopende onderhandelingen tussen partijen te vergemakkelijken om al deze projecten een impuls te geven zodat ze versneld kunnen worden voltooid.

15. Herbeoordeling van de uitzonderingen op de fysieke bidirectionele stroom

Dankzij fysieke bidirectionele stromen kunnen lidstaten waarlijk flexibel met elkaar verbonden zijn. Het gaat daarbij vaak om relatief kleine investeringen, maar zij hebben een groot effect op de voorzieningszekerheid van een hele regio, zoals is gebleken uit de investering in een bidirectionele stroom van de Yamal-pijpleiding aan de Duits-Poolse grens en recenter aan de Slowaaks-Oekraïense grens. Lidstaten zouden samen moeten werken om opnieuw te beoordelen of de omstandigheden waaronder de uitzonderingen op de fysieke bidirectionele stroom waren aangevraagd niet zijn veranderd, met name in het licht van de aangescherpte voorzieningszekerheidssituatie en het feit dat veel lidstaten recentelijk aanzienlijk hebben geprofiteerd van extra handels- en leveringsmogelijkheden die nieuwe dergelijke nieuwe trajecten bieden. Dit geldt met name voor de bidirectionele stroomcapaciteit van sommige hoofdgasleidingen die momenteel alleen vanuit het oosten naar

⁴² Zie de projecten die specifiek zijn opgesomd in de mededeling van de Commissie over een Europese strategie voor energiezekerheid, blz. 23 en 24.

het westen (Obergaibach, Waidhaus en de BBL-interconnector tussen Nederland en het VK) lopen, en voor de interconnector tussen Oostenrijk en Hongarije.

16. Overschakeling op andere brandstoffen bij stadsverwarming en warmtekrachtkoppeling in woningen, in de tertiaire sector en in de industrie

Stadsverwarmingsnetwerken zorgen voor technologische flexibiliteit omdat zij gestookt kunnen worden op talrijke uiteenlopende leveringsbronnen. Aardgasgestookte systemen kunnen op alternatieve bronnen overschakelen, zoals op biomassa, afvalwarmte, warmtekrachtkoppeling, zonne- en geothermische energie, warmtepompen, stedelijk afval enz. De overgang kan al naar gelang de grootte en de vermogensvereisten in 1 tot 2 jaar worden uitgevoerd.

Daar waar stadsverwarmingssystemen bestaan, maar deze nog niet met alle gebouwen in het gebied zijn verbonden, kan het vervangen van de gastoevoer voor individuele gasketels een kosteneffectieve manier zijn om over te schakelen op lokale hernieuwbare en andere koolstofarme bronnen.

Het overschakelen van industriële warmtekrachtkoppelinginstallaties en middelgrote warmtekrachtkoppelingen in de tertiaire sector (ziekenhuizen, grote winkelcentra, kantoorcomplexen) op hernieuwbare of koolstofarme energiebronnen kan al naar gelang de grootte en de vermogensvereisten in 1 tot 2 jaar worden uitgevoerd.

Sectoren met hoge verwarmingsvereisten (bijvoorbeeld de pulp- en papierindustrie) die zelfopwekkers zijn op basis van gasgestookte WKK en/of ketels die uitsluitend warmte produceren, kunnen ook inzetten op flexibiliteit door middel van de opslag van warmte of door te schakelen tussen verwarming die op gas of op elektriciteit is gebaseerd. Dit zou rendabel kunnen zijn als de flexibiliteit voldoende is om in een periode van overmatige (hernieuwbare) elektriciteitsproductie van lage prijzen te profiteren.

17. Beperking van de warmtevraag in de industrie en energietransformatie

In de industrie en de sector energietransformatie (productie, distributie) bestaat er een groot potentieel voor energie-efficiënte maatregelen die de vraag tegen lage kosten en in beperkte terugverdientijd (minder dan 2 jaar) kunnen beperken, bijvoorbeeld door het proces beter te bewaken en te sturen en door preventief onderhoud. Om te bepalen hoe de energie-efficiëntie op korte termijn en met beperkte kosten of kosteloos kan worden verbeterd, moeten de energieaudits en energiebeheersystemen in de energie-intensieve sectoren overeenkomstig de energie-efficiëntierichtlijn sneller worden uitgevoerd.

5. VOLGENDE STAPPEN

Uit ervaringen met het toepassen van de verordening inzake de veiligstelling van de aardgasvoorziening blijkt dat de voorzieningszekerheidssituatie sinds 2009 duidelijk is

verbeterd, maar ook dat er verdere speelruimte is om het regelgevingskader van de EU te versterken. De Commissie zal, zoals zij heeft aangegeven in haar Europese strategie voor energiezekerheid van 28 mei 2014, de bestaande mechanismen herzien om de leveringszekerheid te garanderen en zal voorstellen deze waar nodig te versterken.

Parallel daaraan is de Commissie van plan met specifieke (groepen) lidstaten samen te (blijven) werken om oplossingen te vinden voor kwesties die in de loop van deze stresstests als potentiële risicofactoren zijn aangemerkt.

De Commissie zal bovenstaande aanbevelingen daarom via twee aparte werkstromen opvolgen. Ten eerste zal zij (samen met ACER en de ENTSB's) de uitvoering van de aanbevelingen voor de korte termijn voortdurend controleren en (in voorkomend geval) steun verlenen bij het vergemakkelijken of de voortgang van projecten en besprekingen. Daarnaast zal zij er met de lidstaten, het Europees Parlement en de belanghebbenden aan blijven werken om de belangrijkste doelstellingen op het gebied van gas- en elektriciteitsvoorzieningszekerheid in de EU voor de komende jaren te bepalen.