



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 18 maart 2024
(OR. en)

7065/24

Interinstitutioneel dossier:
2024/0054(NLE)

ENER 98
ENV 226
CLIMA 89
IND 108
RECH 88
COMPET 233
ECOFIN 245

WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN

Betreft: AANBEVELING VAN DE RAAD inzake het voortzetten van gecoördineerde
maatregelen ter reductie van de gasvraag

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

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) Deze aanbeveling heeft tot doel lidstaten aan te moedigen de lopende vraagreductiemaatregelen voor gas voort te zetten, die zijn vastgesteld op grond van Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad¹, teneinde een reductie van de gasvraag met 15 % te bereiken ten opzichte van de referentieperiode van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022. Deze aanbeveling heeft ook tot doel de lidstaten aan te moedigen hun huidige rapportage over de vraagreductie aan Eurostat voort te zetten, met inbegrip van een uitsplitsing van het gasverbruik per sector.
- (2) Verordening (EU) 2022/1369 is vastgesteld in het licht van de door de Russische militaire agressie tegen Oekraïne veroorzaakte gasvoorzieningscrisis. Ze heeft tot doel de gasvraag van de Unie op vrijwillige en, indien nodig, verplichte basis te reduceren, het vullen van de opslagcapaciteit te faciliteren, de prijsvolatiliteit te beperken, 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.

¹ 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).

- (3) Op grond van Verordening (EU) 2022/1369 moesten de lidstaten naar beste vermogen trachten om hun gasverbruik met 15 % te reduceren, eerst in de periode van 1 augustus 2022 tot en met 31 maart 2023 en daarna, nadat de toepassing van Verordening (EU) 2022/1369 werd verlengd bij Verordening (EU) 2023/706 van de Raad², in de periode van 1 april 2023 tot en met 31 maart 2024. Indien de vrijwillige vraagreductiemaatregelen ontoereikend zouden 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) Op grond van Verordening (EU) 2022/1369 heeft de Commissie uiterlijk op 1 maart 2024 een nieuwe evaluatie van die verordening verricht in het licht van de algemene stand van zaken met betrekking tot de gasleveringen aan de Unie, en heeft zij verslag gedaan aan de Raad over haar belangrijkste bevindingen.

² 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).

- (5) In haar verslag concludeerde de Commissie dat, hoewel de situatie met betrekking tot de gasvoorzieningszekerheid is verbeterd dankzij gerichte investeringen en een aantal maatregelen, waaronder vraagreductie op grond van Verordening (EU) 2022/1369, de algemene voorzieningszekerheidssituatie delicaat blijft. De mondiale gasmarkt blijft krap en er wordt geen aanzienlijke stijging van de mondiale liquefactiecapaciteiten verwacht vóór 2025-2027, terwijl er andere risico's blijven bestaan die de huidige voorzieningszekerheidssituatie kunnen doen verslechteren. De Commissie concludeerde ook dat de vraagreductie aanzienlijk heeft bijgedragen aan de uitfasering van ongeveer 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 Raad³ vastgestelde opslagstreefwaarde van 90 % te halen.

³ 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).

- (6) Recente perioden van aanzienlijke prijsvolatiliteit, zoals 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 exportfaciliteiten voor vloeibaar aardgas (lng) en de verstoring van de Balticconnector-pijpleiding, laten zien dat de marktprijzen gevoelig blijven, zelfs voor relatief kleine vraag- en aanbodschokken. Onder dergelijke omstandigheden kan de vrees voor een schaars wordende aardgasvoorziening, leiden tot 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. In 2023 heeft de Unie ongeveer 25 bcm Russisch gas ontvangen via pijpleidingen en vertegenwoordigden de Russische leveringen slechts 15 % van de totale invoer van de Unie (leidinggas en lng), 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 burgers en ondernemingen van de Unie. Daarom is een volgehouden gecoördineerde vraagreductie door de lidstaten in een geest van solidariteit aanbevolen, onder meer om de bijvulling van de opslagfaciliteiten op efficiënte wijze en met minimale marktverstoringen mogelijk te maken, wat op zijn beurt bijdraagt tot het waarborgen van de gasvoorzieningszekerheid in de aanloop naar de winter van 2024-2025. Proactieve en gecoördineerde besparingen beperken het risico van een negatieve impact van potentiële gastekorten op het concurrentievermogen van de industrie in de Unie.

- (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 gasmarkt krap blijft en de prijzen nog steeds hoger zijn dan voor de crisis. Die situatie 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 gasvoorzieningsverstoringen en de krapte op de markt in de voorbije maanden bevinden twaalf lidstaten zich nog steeds op het niveau voor vroegtijdige waarschuwing of op het alarmniveau, zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2017/1938.
- (9) De mogelijke moeilijkheden voor de voorzieningszekerheid worden verergerd door een aantal aanvullende risico's, waaronder het verstrijken op 31 december 2024 van de huidige overeenkomst voor doorvoer van Russisch gas door Oekraïne, die in 2023 ongeveer 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 in de Unie 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 potentiële verstoringen van kritieke infrastructuur, zoals de sabotage van de Nord Stream-pijpleidingen in september 2022 en de beschadiging van de Balticconnector-pijpleiding in oktober 2023, en uit het verslechterende 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 2023, is het wereldwijde lng-aanbod slechts in beperkte mate gegroeid in 2022 (met 4 %) en in 2023 (met 3 %). In zijn wereldenergievooruitzichten van 2023 merkt het IEA op dat het marktevenwicht in de nabije toekomst naar verwachting precair zal blijven, totdat nieuwe lng-capaciteiten operationeel zullen worden, wat naar verwachting zal gebeuren in de periode 2025-2027.
- (11) De onlangs aangenomen Richtlijnen (EU) 2023/1791⁴ en (EU) 2023/2413⁵ van het Europees Parlement en de Raad zullen helpen de decarbonisatiedoelstellingen van de Unie te halen en de vraag in de nabije toekomst structureel te reduceren, in lijn met de algemene inventarisatie van de COP28, 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 moeten vaststellen ter omzetting van die richtlijnen zullen grotendeels nog niet van kracht zijn tijdens de periode van toepassing van deze aanbeveling, maar toch zullen dergelijke maatregelen bijdragen aan de gasvraagreductie in de jaren na de omzetting van deze richtlijnen. Aangezien een aantal belangrijke maatregelen in die richtlijn pas uiterlijk in oktober 2025 moeten zijn omgezet, is het passend om een gasvraagreductie aan te bevelen voor de overgangsperiode tot de omzetting van die richtlijnen gerealiseerd is.

⁴ 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).

⁵ 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>).

- (12) Reductie van de gasvraag 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 opslagtekorten voortduren 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 vast te houden aan de decarbonisatiedoelstellingen van lidstaten. Deze aanbeveling mag de lidstaten derhalve niet ontmoedigen om de overstap van steenkool op gas voor bijvoorbeeld elektriciteitsopwekking voort te zetten, als een dergelijke omschakeling 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 Raad⁶.

⁶ 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).

- (14) De bepalingen inzake vraagreductie van deze aanbeveling blijven rekening houden met specifieke omstandigheden. In hun besluitvorming over maatregelen ter reductie van de gasvraag kunnen lidstaten rekening houden met die specifieke omstandigheden, onder meer door het aanbevolen streefdoel inzake vraagreductie te verlagen indien een lidstaat wordt geconfronteerd met een elektriciteitscrisis als bedoeld in Verordening (EU) 2019/941 van het Europees Parlement en de Raad⁷. 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 een naburige lidstaat waarnaar aanzienlijk meer elektriciteit uitgevoerd wordt,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

⁷ 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).

1. Onverminderd hun verplichtingen uit hoofde van Verordening (EU) 2017/1938, wordt de lidstaten aanbevolen, met het oog op het vrijwaren van de gasvoorzieningszekerheid van de Unie, moeilijkheden bij de levering van gas aan te pakken in een geest van solidariteit, door verbeterde coördinatie, monitoring en rapportage van de nationale maatregelen ter reductie van de gasvraag.
2. Voor de toepassing van deze aanbeveling wordt verstaan onder:
 - a) “gasverbruik”: de totale levering van aardgas voor activiteiten op het grondgebied van een lidstaat, inclusief het uiteindelijke verbruik van de huishoudens, in de industrie en voor elektriciteitsopwekking, maar exclusief onder meer gas voor het vullen van opslagcapaciteiten, in overeenstemming met de door de Commissie (Eurostat) gebruikte definitie van “levering, transformatie en verbruik van gas”;
 - b) “referentieperiode”: de periode van 1 april 2017 tot en met 31 maart 2022;
 - c) “referentiegasverbruik”: het gemiddelde gasverbruik van een lidstaat gedurende de referentieperiode. Voor lidstaten waarvan het gasverbruik in de periode van 1 april 2021 tot en met 31 maart 2022 met ten minste 8 % gestegen is ten opzichte van het gemiddelde gasverbruik gedurende de referentieperiode, betekent “referentiegasverbruik” alleen het gasverbruik in de periode van 1 april 2021 tot en met 31 maart 2022;
 - d) “grondstof”: het “niet-energetisch gebruik van aardgas” als bedoeld in de energiebalansberekeningen door de Commissie (Eurostat).

3. De lidstaten wordt aanbevolen hun gasverbruik in de periode van 1 april 2024 tot en met 31 maart 2025 (de “reductieperiode”) met ten minste 15 % te reduceren ten opzichte van hun gemiddelde gasverbruik in de referentieperiode.
4. Met het oog op het reduceren van het gasverbruik in elke lidstaat tijdens de reductieperiode wordt aanbevolen te streven naar een reductie van de gasvraag met 15 % in vergelijking met zijn referentiegasverbruik.
5. 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 en zolang er geïsoleerde elektriciteitssysteemdiensten of andere diensten aan de elektriciteitsnetbeheerder moeten worden verleend om de veilige en betrouwbare werking van het elektriciteitssysteem te waarborgen.
6. Deze aanbeveling is niet gericht tot een lidstaat zolang die lidstaat niet rechtstreeks aangesloten is op een gassysteem van een andere lidstaat.

7. In het kader van het in punt 4 bedoelde streefdoel inzake vraagreductie kunnen lidstaten die besluiten over maatregelen ter reductie van de gasvraag nemen, rekening houden met specifieke omstandigheden door:
- a) van het referentiegasverbruik dat wordt gebruikt voor de berekening van het streefdoel inzake vraagreductie het gasvolume af te trekken dat gelijk is aan het verschil tussen hun in bijlage I bis bij Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad⁸ vastgestelde tussentijdse streefdoel voor 1 augustus 2022 en het werkelijke volume van opgeslagen gas op 1 augustus 2022, voor zover zij op die datum aan het tussentijdse streefdoel voldeden;
 - b) van het referentiegasverbruik dat gebruikt wordt voor de berekening van het streefdoel inzake vraagreductie het gasvolume af te trekken dat gedurende de referentieperiode verbruikt is als grondstof;
 - c) het referentiegasverbruik dat gebruikt wordt voor de berekening van het streefdoel inzake verplichte vraagreductie aan te passen door er het volume toegenomen gasverbruik als gevolg van de overstap van steenkool op gas voor stadsverwarming van af te trekken, 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 toegeschreven kan worden;

⁸ Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2017/1938 en (EG) nr. 715/2009 wat betreft gasopslag (PB L 173 van 30.6.2022, blz. 17).

- d) het streefdoel inzake vraagreductie met 8 procentpunten te verlagen, mits de lidstaat aantoonst 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 lidstaten kunnen aantonen dat er geen vraag was en dat de capaciteit maximaal was, en mits zij aantonen dat hun nationale lng-faciliteiten commercieel en technisch klaar zijn om de op de markt gevraagde gasvolumes naar andere lidstaten te transporteren;
- e) het streefdoel inzake vraagreductie tijdelijk te verlagen ter beperking van het risico voor de elektriciteitsvoorziening dat zou kunnen leiden tot een elektriciteitscrisis op hun eigen grondgebied of in een naburige lidstaat, 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. Indien een lidstaat besluit het streefdoel voor vraagreductie te verlagen, wordt die lidstaat aanbevolen de Commissie in kennis te stellen van zijn besluit en de redenen daarvoor.

- 8. De door lidstaten gekozen vraagreductiemaatregelen moeten duidelijk omschreven, transparant, proportioneel, niet-discriminerend en controleerbaar zijn.
- 9. Bij het treffen van maatregelen ter reductie van de gasvraag met gevolgen voor andere afnemers dan beschermde afnemers zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 5), van Verordening (EU) 2017/1938 wordt 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.
10. De lidstaten wordt aanbevolen in hun besluitvorming over maatregelen ter reductie van de gasvraag in de elektriciteitssector maatregelen te overwegen 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.
11. De lidstaten wordt aanbevolen de Commissie in kennis te stellen van vraagreductie-maatregelen voor gas waarvan nog geen kennis aan de Commissie is gegeven uit hoofde van Verordening (EU) 2022/1369.
12. De lidstaten wordt aanbevolen de uitvoering van vraagreductiemaatregelen naar gas op hun grondgebied te blijven 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 blijven rapporteren (in terajoule, TJ).
13. 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.
14. Voor de toepassing van punt 2, a) en d), en de punten 12 en 13, zouden de definities en statistische afspraken van Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad⁹ als relevant moeten worden beschouwd.
15. De Commissie wordt aanbevolen om samen met de bij artikel 4 van Verordening (EU) 2017/1938 opgerichte Groep coördinatie gas de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling te ondersteunen door de per sector verwezenlijkte vraagreductie en de genomen vraagreductiemaatregelen naar gas te monitoren.

Gedaan te ...,

Voor de Raad

De voorzitter

⁹ Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistiek (PB L 304 van 14.11.2008, blz. 1).