



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.7.2022
COM(2022) 361 final

2022/0225 (NLE)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

inzake gecoördineerde vraagreductiemaatregelen voor gas

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Het afgelopen jaar hebben de gasleveringen uit Rusland verstoringen doorgemaakt die alleen kunnen worden verklaard uit een opzettelijke poging om energie als politiek wapen te gebruiken. Rusland is al vele jaren de belangrijkste gasleverancier van de EU. Vorig jaar heeft de EU meer dan 40 % van zijn gasleveringen uit Rusland betrokken. De gasvoorziening is sinds het begin van de oorlog voortdurend afgenomen. De gaspijplijnstromen uit Rusland zijn minder dan 30 % van het gemiddelde van de voorgaande jaren. Twaalf lidstaten hebben het eerste of tweede crisisniveau conform de gemeenschappelijke EU-classificatie geactiveerd. Deze aanbodschock veroorzaakt al aanzienlijke gevolgen voor de gasprijs, de elektriciteitsprijs, de inflatie, de algemene financiële en macro-economische stabiliteit van de EU en alle burgers.

Er is geen reden om aan te nemen dat deze verslechtering van de gasvoorziening zal ophouden. De EU wordt momenteel geconfronteerd met het realistische vooruitzicht op een volledige en langdurige verstoring op enig moment van gas uit Rusland. Zij moet hierop voorbereid zijn en preventieve maatregelen nemen om de gevolgen van mogelijke grote voorzieningsverstoringen te beperken.

De EU heeft zich het afgelopen decennium voortdurend ingespannen om de algemene situatie van de voorzieningszekerheid in de Unie te verbeteren, met name door de nadruk te leggen op diversificatie door de ontwikkeling van infrastructuur en op versterking van het gasleveringszekerheidskader. Het huidige kader is ontworpen voor, en succesvol gebleken bij het aanpakken van verstoringen op korte termijn en extreme weersomstandigheden, maar het is nog niet toereikend om het hoofd te bieden aan zeer onzekere leveringsvooruitzichten en aanhoudende aanzienlijke leveringsonderbrekingen.

In reactie op het verhoogde risico voor de komende winter heeft de EU haar onmiddellijke paraatheid voor een dergelijke grote verstoring van de voorziening de afgelopen maanden aanzienlijk versterkt: zij heeft ten volle gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het bestaande rechtskader, maatregelen ingevoerd om het aanvullen van opslagen te bevorderen, het EU-energieplatform opgericht ter ondersteuning van de diversificatie van de gasvoorziening, en in het kader van het REPowerEU-plan van 18 mei 2022 de doelstelling aangekondigd om zo spoedig mogelijk een einde te maken aan de afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen. In zijn resolutie van 7 april 2022 roept het Europees Parlement op een plan voor te leggen om de continuïteit van de energievoorziening van de Unie op de korte termijn te blijven garanderen. De leiders van de EU in de Europese Raad hebben vervolgens op 31 mei en 23 juni 2022 verzocht de paraatheid ten aanzien van eventuele grootschalige voorzieningsverstoringen dringend te verbeteren om de energievoorziening tegen betaalbare prijzen veilig te stellen.

Met het oog op mogelijke verdere aanbodverstoringen door Rusland en omdat de EU deze nieuwe uitdagingen gezamenlijk moet aanpakken, is een verdere vermindering van de gasvraag van cruciaal belang om ernstige negatieve gevolgen voor de burgers en de economie van de EU te voorkomen. Bij de voorgestelde verordening wordt een beter coördinatiekader voor nationale maatregelen opgericht ter vermindering van de nationale vraag naar gas. Ook wordt de Commissie bevoegd om een nieuw crisisniveau van de Unie af te kondigen, een zogenaamd “Unie-alarm”, waarmee een verplichte Uniebrede vraagreductie wordt geactiveerd

en wordt beoogd de gasleveringszekerheid veilig te stellen. De toezegging van alle lidstaten om de vraag naar gas te verminderen door middel van maatregelen naar eigen keus in geval van een verdere verslechtering van de leveringssituatie in de aanloop naar een Unie-alarm, is van cruciaal belang om uit verdere voorzieningsverstoring voortvloeiende ernstige nadelige gevolgen voor de economie te voorkomen. Een gezamenlijke en goed gecoördineerde vraagreductie kan het risico aanzienlijk verminderen dat sectoren die van cruciaal belang zijn voor de toeleveringsketens en het concurrentievermogen van de EU in geval van een ernstige voorzieningsverstoring moeten worden ingeperkt. Zoals uiteengezet in de mededeling “Gas besparen om de winter goed door te komen” van 20 juli 2022, is het voor burgers en het bedrijfsleven veel goedkoper om nu de vraag terug te dringen in plaats van later ongecoördineerde inperkingen het hoofd te moeten bieden.

Ter bepaling van de benodigde omvang van de vraagreductie waarbij de gevolgen van de voorzieningsverstoring worden beperkt maar niet alle negatieve gevolgen worden vermeden, moet rekening worden gehouden met de volumes van de gasvraag die in het geval van een volledige verstoring van de Russische gasvoorziening in gevaar zouden kunnen komen. Deze volumes kunnen over alle lidstaten worden verdeeld, op basis van een vergelijking van hun gemiddelde verbruik van de afgelopen vijf jaar.

Ter voorkoming van aanzienlijke verstoringen op de interne markt die zich waarschijnlijk zullen voordoen indien de lidstaten ongecoördineerd reageren op een mogelijke verdere Russische leveringsverstoring, is het van cruciaal belang dat alle lidstaten zo snel mogelijk gezamenlijk in een geest van solidariteit optreden. Ofschoon sommige lidstaten in grotere mate aan de gevolgen van een verstoring van Russische leveringen blootgesteld kunnen zijn, worden alle lidstaten getroffen, en zij kunnen alle de economische ontwrichting van die verstoring helpen beperken. Dit voorstel weerspiegelt derhalve het beginsel van energiesolidariteit, zoals recentelijk door het Hof van Justitie als een fundamenteel beginsel van Unierecht bevestigd¹. De lidstaten die alles in het werk stellen om het gastekort op hun grondgebied aan te pakken, moeten het recht hebben ten volle van de energiesolidariteit van hun buurlanden gebruik te maken.

Aangezien bepaalde lidstaten vanwege hun specifieke geografische of fysieke situatie, zoals geen of een beperkte pijpleidinginterconnectie met andere lidstaten, evenwel geen significante volumes leidinggas ten behoeve van de Unie kunnen vrijmaken, voorziet het voorstel in de mogelijkheid voor die lidstaten om een beperking van hun verplichte verplichting tot vraagreductie aan te vragen.

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

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

Het vloeit logisch voort uit bestaande initiatieven, zoals REPowerEU, het voorstel voor een pakket “Koolstofvrij maken van de waterstof- en gasmarkt”² en het initiatief “Gas besparen

¹ Arrest in zaak C-848/19 P (Duitsland/Polen).

² Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof, COM/2021/803 final; voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof (herschikking), COM(2021) 804 final.

om de winter goed door te komen”. Het voorgestelde initiatief is volledig in overeenstemming met de EU-wetgeving inzake gasleveringszekerheid, waarin reeds uitgebreide regels zijn vastgesteld om burgers en bedrijven beter tegen voorzieningsverstoringen te beschermen. Bij Verordening (EU) 2017/1938 zijn onder meer noodplannen ingevoerd waarbij de lidstaten zich op verschillende crisisniveaus moeten voorbereiden en maatregelen moeten plannen die in geval van een nationaal alarm kunnen worden getroffen. Er bestaan ook solidariteitsmechanismen die waarborgen dat de lidstaten grensoverschrijdend samenwerken zodat energie in geval van voorzieningsverstoringen wordt geleverd aan die afnemers in een regio die daar het meest behoefte aan hebben. Het voorstel van de Commissie voor het pakket “Koolstofvrij maken van de waterstof- en gasmarkt” omvat verder maatregelen ter verhoging van de paraatheid bij voorzieningsverstoringen.

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

Het voorstel van de Commissie voor het pakket “Koolstofvrij maken van de waterstof- en gasmarkt”³ omvat verder maatregelen ter verhoging van de paraatheid bij voorzieningsverstoringen, met name door een herziening van Verordening (EU) 2017/1938. Daarnaast zijn bij de onlangs vastgestelde opslagverordening (Verordening (EU) 2022/1032⁴) opslagverplichtingen ingevoerd naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne, waarbij leveringstekorten en prijsspieken zich niet alleen door het uitvallen van infrastructuur of door extreme weersomstandigheden kunnen voordoen, maar ook het gevolg kunnen zijn van geopolitieke veranderingen en langdurigere of plotseling optredende leveringsverstoringen. De verplichtingen inzake het vullen van de opslagplaatsen overeenkomstig Verordening (EU) 2022/1032 dragen bij tot het veiligstellen van de gasleveringszekerheid in de winter van 2022-2023.

De bestaande voorschriften inzake gasleveringszekerheid zijn echter niet volledig aangepast aan de uitdagingen op het gebied van voorzieningszekerheid van de aard en omvang waarmee we momenteel worden geconfronteerd, waarbij onmiddellijke paraatheid essentieel wordt om ernstige economische en maatschappelijke gevolgen van grote voorzieningsverstoringen te voorkomen. Daarom heeft de Europese Raad op 31 mei en 23 juni 2022 in zijn conclusies verzocht om de paraatheid ten aanzien van verdere voorzieningsverstoringen dringend te verbeteren en met name om nauwer met en tussen de lidstaten te kunnen coördineren.

In de mededeling “Gas besparen om de winter goed door te komen”, die op 20 juli 2022 is goedgekeurd, worden de instrumenten uiteengezet waarover Europa reeds beschikt om de

³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof, COM/2021/803 final; voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de interne markten voor hernieuwbare gassen, aardgas en waterstof (herschikking), COM(2021) 804 final.

⁴ Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad [1] 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).

vraag gecoördineerd te verminderen, en wat er verder nog moet worden gedaan zodat Europa klaar is voor volledige of gedeeltelijke verstoringen. Het voorgestelde initiatief is een antwoord op de toegenomen risico's als gevolg van de oorlog van Rusland tegen Oekraïne en is volledig in overeenstemming met de bestaande regels inzake voorzieningszekerheid. Het bevat nieuwe regels voor een gecoördineerde vraagreductie en voert een nieuw Unie-alarm in. De Commissie kan nu reeds op Unieniveau een noodsituatie afkondigen, maar er bestaat op grond van de bestaande wetgeving momenteel immers geen mogelijkheid om een Unie-alarm af te kondigen. Uit de huidige situatie blijkt echter dat een dergelijke waarschuwing nuttig kan zijn om te waarborgen dat alle lidstaten de nodige preventieve maatregelen treffen om een noodsituatie op energiegebied te voorkomen.

Dit voorstel voor een instrument dat een gecoördineerde crisisvoorbereiding mogelijk maakt door betere coördinatiervoorschriften voor vraagreductie in te voeren en door de mogelijkheid te creëren om Uniebreed verplichte verminderingen van de gasvraag in te voeren, vormt derhalve een aanvulling op de bestaande instrumenten, waarbij de gasleveringszekerheid en de coördinatie tussen de vraagreductiemaatregelen in de EU worden gewaarborgd.

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

Het voorstel is een buitengewone maatregel, die voor een beperkte periode moet worden toegepast, in overeenstemming met een bredere reeks initiatieven om de veerkracht van de Unie op energiegebied te vergroten en ter voorbereiding op mogelijke noodsituaties. Het voorstel is ook volledig verenigbaar met mededingings- en marktregels, aangezien functionerende grensoverschrijdende energiemarkten van cruciaal belang zijn om de voorzieningszekerheid in geval van leveringstekorten te waarborgen. Passende regels in het voorstel waarborgen dat nationale maatregelen de mededinging niet belemmeren of de integriteit van de interne markt niet in gevaar brengen. Het zorgt voor een gecoördineerdere vraagreductie en is in overeenstemming met de doelstellingen van de Green Deal van de Commissie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

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

Het huidige tekort aan gasleveringen vormt een ernstige moeilijkheid bij de voorziening van een energieproduct in de zin van artikel 122. De EU-leiders en de Commissie hebben gewezen op de dringende noodzaak van aanvullende maatregelen voor gecoördineerdere actie al tijdens de zomermaanden om beter voorbereid te zijn op mogelijke verdere verstoringen van de gasvoorziening in de komende winter. Via de maatregelen op grond van het instrument kunnen de lidstaten zich gecoördineerd op mogelijke verdere tekorten voorbereiden. Daarom is het gerechtvaardigd het voorgestelde instrument op artikel 122, lid 1, VWEU te baseren.

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

De in het kader van dit initiatief geplande maatregelen zijn volledig in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Gezien de omvang en de aanzienlijke gevolgen van een verdere vermindering van de gasvoorziening door Rusland is er behoefte aan optreden op EU-niveau. Een gecoördineerde aanpak door middel van een Uniebrede vraagreductie in een geest van solidariteit is noodzakelijk om het risico op mogelijke ernstige verstoringen tijdens de wintermaanden, als het gasverbruik hoger is en de lidstaten gedeeltelijk gebruik moeten

kunnen maken van het gas dat tijdens het vulseizoen is opgeslagen, tot een minimum te beperken.

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

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

- **Evenredigheid**

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

Gezien de unieke geopolitieke situatie en de aanzienlijke bedreiging voor de burgers en de economie van de EU is er duidelijk behoefte aan gecoördineerde actie. Het voorstel gaat dus niet verder dan wat nodig is om de reeds in het huidige instrument vastgelegde doelstellingen te verwezenlijken. De voorgestelde maatregelen worden evenredig geacht en bouwen voor zover mogelijk voort op bestaande benaderingen, zoals de bestaande crisisniveaus en noodplannen die zijn vastgesteld overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1938.

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

- **Keuze van het instrument**

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

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Vanwege het politiek gevoelige karakter van het voorstel en de urgentie om het voor te bereiden zodat het tijdig door de Raad kan worden vastgesteld, kon er geen raadpleging van belanghebbenden plaatsvinden.

- **Grondrechten**

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

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

5. OVERIGE ELEMENTEN

Niet van toepassing.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

inzake gecoördineerde vraagreductiemaatregelen voor gas

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

1. De Russische Federatie, de belangrijkste externe gasleverancier van de Unie, heeft Oekraïne, een verdragsluitende partij van de Energiegemeenschap, aangevallen. De escalatie van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne vanaf februari 2022 heeft tot een scherpe daling van gasleveringen geleid, in een opzettelijke poging om gas als politiek wapen te gebruiken. De gaspijplijnstromen vanuit Rusland via Belarus zijn gestaakt en leveringen via Oekraïne zijn gestaag gedaald. De totale stromen uit Rusland zijn nu minder dan 30 % van het gemiddelde van 2016-2021. Deze daling van de levering heeft geleid tot historisch hoge en volatiele energieprijzen, die bijdragen tot de inflatie en een risico vormen voor een verdere economische neergang in Europa.
2. Tegen deze achtergrond heeft de Unie op 18 mei 2022⁵ het REPowerEU-plan ontwikkeld, om zo snel mogelijk, en uiterlijk 2027, een einde te maken aan de afhankelijkheid van de Unie van Russische fossiele brandstoffen. Hiertoe omvat het REPowerEU-plan maatregelen inzake energiebesparing en energie-efficiëntie, en bevat het een voorstel om schone energie sneller te implementeren ter vervanging van fossiele brandstoffen in woningen, de industrie en bij de productie van energie.
3. De Unie heeft nadere maatregelen getroffen om zich beter voor te bereiden op verstoringen van de gaslevering. Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad⁶ is vastgesteld om te waarborgen dat de ondergrondse gasopslaginstallaties voor de komende winter worden gevuld.
4. De Commissie heeft verder in februari 2022 en in mei 2022 de nationale noodplannen alsmede de situatie van de leveringszekerheid grondig onderzocht. De sinds februari 2022 getroffen maatregelen waren ontworpen om Russisch gas tegen 2027 volledig te kunnen uitschakelen, en om de risico's van een nieuwe grote voorzieningsverstoring te mitigeren.

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 10 maart 2020, REPowerEU-plan, (COM(2022) 230 final).

⁶ Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad^[1] 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).

5. De recente escalatie van de verstoringen van de gaslevering uit Rusland wijzen echter op een significant risico dat de Russische gasleveringen in de nabije toekomst, abrupt en unilateraal, volledig kunnen stilvallen. Daarom moet de Unie op dit risico anticiperen en zich in een geest van solidariteit voorbereiden op de mogelijkheid dat de gasleveringen uit Rusland op enig moment volledig worden verstoord. Er is onmiddellijke proactieve actie nodig om te anticiperen op verdere verstoringen en om de Unie weerbaarder te maken tegen toekomstige schokken. Gecoördineerde actie op Unieniveau kan de ernstige nadelige gevolgen voor de economie en de burgers voorkomen die uit een mogelijke verstoring van de gaslevering voortvloeien.
6. Het huidige wettelijke kader voor de veiligstelling van de gasleveringszekerheid van Verordening (EU) 2017/1938⁷ is niet adequaat toegerust voor verstoringen van een grote gasleverancier van meer dan 30 dagen. Het ontbreken van een wettelijk kader voor dergelijke verstoringen kan tot ongecoördineerde actie door de lidstaten leiden, wat de leveringszekerheid in naburige lidstaten in gevaar dreigt te brengen en een extra belasting voor de industrie en de consumenten van de Unie kan vormen.
7. In zijn resolutie van 7 april 2022 betreffende de conclusies van de Europese Raad van 24-25 maart 2022 roept het Europees Parlement op een plan voor te leggen om de continuïteit van de energievoorziening van de Unie op de korte termijn te blijven garanderen. In zijn zittingen van 31 mei en 23 juni 2022 heeft de Europese Raad de Commissie verzocht voorstellen te doen om de paraatheid ten aanzien van eventuele grootschalige voorzieningsverstoringen dringend te verbeteren om de energievoorziening tegen betaalbare prijzen veilig te stellen.
8. Overeenkomstig artikel 122, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan de Raad op voorstel van de Commissie in een geest van solidariteit tussen de lidstaten bij besluit de voor de economische situatie passende maatregelen vaststellen, met name indien zich bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, ernstige moeilijkheden voordoen. Het bovengenoemde risico van het volledig stilvallen van de Russische gasleveringen tegen het einde van het jaar geldt als een zodanige moeilijkheid.
9. Gezien het dreigende gevaar van verstoringen van de gasleveringen aan de Unie, moeten de lidstaten nu maatregelen treffen om hun vraag te verminderen, in de aanloop naar de winter. Deze vrijwillige vraagreductie zou in het bijzonder bijdragen tot het vullen van de opslagcapaciteit, zodat die tegen het einde van de winter niet is uitgeput, waardoor mogelijke koudegolven in februari en maart 2023 kunnen worden opgevangen en het vullen van de opslag met het oog op een voldoende niveau van leveringszekerheid voor de winter van 2023-2024 wordt vergemakkelijkt. Door een vermindering van de gasvraag wordt ook een voldoende voorraad gewaarborgd en dalen de prijzen, ten bate van de consumenten in de Unie. Derhalve komen op Unieniveau getroffen maatregelen alle lidstaten ten goede en verlaagt het risico van ernstiger gevolgen voor hun economieën.
10. Om te bepalen hoeveel de aanbevolen vraagreductie zou moeten bedragen, moeten de gasvolumes in aanmerking worden genomen die in het geval van een volledige verstoring van de Russische gasleveringen dreigen niet geleverd te worden. Het

⁷ 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).

verminderingsvolume moet over alle lidstaten worden verdeeld, op basis van een vergelijking van hun gemiddelde verbruik de afgelopen vijf jaar.

11. Om snel te kunnen reageren op de specifieke uitdagingen van de huidige en verwachte ernstige verslechtering van de tekorten in gasleveringen, en om verstoringen tussen de lidstaten te voorkomen, moet de Commissie bevoegd worden om, na raadpleging van de betreffende risicogroepen en de bij Verordening (EU) 2017/1938 ingestelde Groep coördinatie gas (GCG), en met inachtneming van de standpunten van de lidstaten ter zake, een Unie-alarm af te kondigen indien de vrijwillige vraagreductiemaatregelen niet afdoende blijken om het risico op een ernstig leveringstekort op te vangen. Drie of meer bevoegde autoriteiten van de lidstaten die een nationaal alarm hebben afgekondigd, moeten de Commissie kunnen verzoeken een Unie-alarm af te kondigen.
12. Een Unie-alarm moet dienen als een Uniespecifiek crisisniveau, waardoor een verplichte vraagreductie wordt geactiveerd. Het moet geen juridische gevolgen hebben voor de nationale crisisniveaus overeenkomstig artikel 11, lid 1, van Verordening (EU) 2017/1938. Vrijwillige maatregelen zijn niet per se afdoende om leveringszekerheid en het functioneren van de markt te waarborgen. Daarom moet een nieuw instrument worden opgezet waarbij de mogelijkheid voor een verplichte vermindering van de gasvraag voor alle lidstaten moet worden opgenomen. Het moet ruim voor het najaar operationeel zijn. Nadat een Unie-alarm is afgekondigd, moeten alle lidstaten hun gasverbruik binnen een vooraf bepaalde termijn verplicht verminderen. Om te bepalen hoeveel de noodzakelijke vraagreductie zou moeten bedragen, moeten de gasvolumes in aanmerking worden genomen die in gevaar dreigen te komen in het geval van een volledige verstoring van de Russische gasleveringen, met inachtneming van de vrijwillige vraagreductie die in diezelfde periode al is verwezenlijkt. Het verminderingsvolume kan over alle lidstaten worden verdeeld, op basis van een vergelijking van hun gemiddelde verbruik van de afgelopen vijf jaar. Het volume en de duur van de verplichte vraagreductie moeten ook het overeenkomstig artikel 6 quinquies, lid 1, van Verordening (EU) 2017/1938 gemelde vulniveau, de ontwikkeling inzake de diversificatie van de gasbronnen, met inbegrip van LNG-leveringen, en de ontwikkeling van brandstofsubstitueerbaarheid in de Unie in aanmerking nemen.
13. Met het oog op aanzienlijke verstoringen op de interne markt die zich waarschijnlijk zullen voordoen indien de lidstaten ongecoördineerd reageren op een mogelijke of daadwerkelijke verdere Russische leveringsverstoring, is het van cruciaal belang dat alle lidstaten hun gasvraag in een geest van solidariteit verminderen. Alle lidstaten moeten daarom dezelfde vrijwillige en verplichte reductiedoelstellingen verwezenlijken. Ofschoon sommige lidstaten in grotere mate blootgesteld kunnen zijn aan de gevolgen van een verstoring van Russische leveringen, worden alle lidstaten getroffen, en zij kunnen alle de economische ontwrichting van die verstoring helpen beperken, hetzij door extra volumes leidinggas of LNG-ladingen voor lidstaten met significante gastekorten vrij te maken, hetzij door middel van de positieve effecten die waarschijnlijk uit een vraagreductie voortvloeien, hetzij door marktverstoringen vanwege ongecoördineerde en tegenstrijdige vraagreductiemaatregelen te voorkomen. De verordening weerspiegelt derhalve het beginsel van energiesolidariteit, zoals recentelijk bevestigd door het Hof van Justitie als een fundamenteel beginsel van Unierecht⁸.

⁸ Arrest in zaak C-848/19 P (Duitsland/Polen).

14. Bepaalde lidstaten kunnen vanwege hun specifieke geografische of fysieke situatie, zoals geen of een beperkte pijpleidinginterconnectie met andere lidstaten, evenwel geen significante volumes leidinggas ten behoeve van andere lidstaten vrijmaken. Die lidstaten moet derhalve de mogelijkheid worden geboden om een gedeeltelijke derogatie van de verplichte vraagreductie aan te vragen. De Commissie moet bij de controle van de voorwaarden voor de derogatieaanvraag in aanmerking nemen of de betreffende lidstaat zijn gasinterconnectoren volledig gebruikt en of hij zijn LNG-installaties gebruikt om zoveel mogelijk gas naar andere lidstaten om te leiden in een geest van solidariteit. De Commissie moet ook toezien op het totale gasverbruik en het gebruik van de interconnectoren en de LNG-installaties.
15. Het moet de lidstaten vrij staan dienstige maatregelen te treffen om de verplichte vraagreductie te verwezenlijken. Bij het in kaart brengen van de passende vraagreductiemaatregelen en bij het prioriteren van groepen van afnemers moeten de lidstaten gebruikmaken van de in de mededeling van de Commissie “Gas besparen om de winter goed door te komen” van 20 juli 2022 aangeduide maatregelen. De lidstaten moeten in het bijzonder economisch efficiënte maatregelen overwegen, zoals veilingen of aanbestedingen, waarmee de lidstaten op een economisch efficiënte wijze kunnen aanzetten tot consumptieverlaging. De op nationaal niveau getroffen maatregelen kunnen ook financiële prikkels of compensatie voor getroffen marktdeelnemers omvatten.
16. De door de lidstaten getroffen maatregelen om de verplichte vraagreductie te verwezenlijken, moeten noodzakelijk, duidelijk omschreven, transparant, evenredig, niet-discriminerend en verifieerbaar zijn, en mogen niet leiden tot onnodige verstoringen van de mededinging, of de goede werking van de interne gasmarkt en de gasvoorzieningszekerheid van andere lidstaten of de Unie in gevaar brengen. Aangezien niet-marktgebaseerde maatregelen, zoals die genoemd in bijlage VIII bij Verordening (EU) 2017/1938, bijzonder schadelijk kunnen zijn voor de gasvoorzieningszekerheid en de interne gasmarkt, moeten de lidstaten van marktgebaseerde maatregelen gebruikmaken. Ook moet acht worden geslagen op het belang van beschermde afnemers, die verzekerd moeten zijn van ononderbroken gasleveringen.
17. Om te waarborgen dat vraagreductiemaatregelen gecoördineerd worden uitgevoerd, moeten de lidstaten een regelmatige samenwerking opzetten met iedere risicogroep van bijlage I bij Verordening (EU) 2017/1938. Het staat de lidstaten vrij die coördinatiemaatregelen af te spreken die het geschiktst zijn voor een bepaalde regio. De Commissie en de GCG moeten een overzicht kunnen hebben van de door de lidstaten uitgevoerde nationale maatregelen en beste praktijken kunnen delen ter coördinatie van maatregelen binnen de risicogroepen. Indien passend, moeten de lidstaten ook andere organen gebruiken om hun acties te coördineren, zoals tijdens bijeenkomsten van de directeuren-generaal van nationale energieministeries.
18. Om te waarborgen dat de nationale noodplannen de in deze verordening vervatte vrijwillige of verplichte vraagreductie weerspiegelen, moet de bevoegde autoriteit van iedere lidstaat de nodige stappen ondernemen om het nationale noodplan uiterlijk 31 september 2022 te actualiseren. Het geactualiseerde nationale noodplan moet aangeven op welke manier de in de mededeling “Gas besparen om de winter goed door te komen” van 20 juli 2022 voorgestelde maatregelen zijn gebruikt. Vanwege de korte termijn voor de actualisering hoeven de coördinatieprocedures overeenkomstig artikel 8, leden 6 tot en met 11, niet te worden toegepast. De lidstaten moeten wel de andere lidstaten raadplegen inzake de actualisering van de noodplannen. De

Commissie moet de GCG, de risicogroepen of andere relevante organen bijeenroepen om potentiële vraagstukken in verband met vraagreductiemaatregelen te bespreken.

19. Regelmatige en doeltreffende monitoring en verslaglegging zijn van essentieel belang bij de beoordeling van de vooruitgang van de lidstaten bij de uitvoering van de vrijwillige en verplichte vraagreductiemaatregelen, en om de maatschappelijke en economische impact van de maatregelen en het effect ervan op de werkgelegenheid te meten. De bevoegde instantie van iedere lidstaat of een andere door de lidstaat aangewezen entiteit moet de op haar grondgebied verwezenlijkte vraagreductie monitoren en regelmatig verslag uitbrengen aan de Commissie over haar bevindingen. De GCG moet de Commissie bijstaan bij het toezicht op de vraagreductieverplichtingen.
20. Om significante economische ontwrichting voor de gehele Unie te voorkomen, is het van cruciaal belang dat iedere lidstaat in de alarmfase zijn vraag vermindert. Dat zorgt ervoor dat er voor iedereen voldoende gas is, zelfs in de winter. De [vraagreductie in de hele Unie](#) geeft derhalve uiting aan het solidariteitsbeginsel, zoals verankerd in het Verdrag. Daarom is het ook billijk dat de Commissie strikt toeziet op de verplichte vraagreductie door de lidstaten. Indien de Commissie merkt dat een lidstaat zijn verplichte vraagreductie overeenkomstig artikel 5 dreigt niet te kunnen vervullen, moet de Commissie bevoegd zijn de lidstaat te verzoeken een plan in te dienen met de strategie en de maatregelen om de verplichte vraagreductie daadwerkelijk te verwezenlijken. De lidstaat moet de opmerkingen en suggesties van de Commissie betreffende het plan in acht nemen.

Aangezien het solidariteitsbeginsel iedere lidstaat het recht toekent om onder bepaalde omstandigheden door naburige lidstaten te worden ondersteund, moeten de lidstaten die om dergelijke steun verzoeken, ook in een geest van solidariteit handelen en hun binnenlandse gasvraag verminderen. Daarom moeten de overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2017/1938 om een solidariteitsmaatregel verzoekende lidstaten alle passende maatregelen ter vermindering van de gasvraag hebben uitgevoerd. De Commissie moet bevoegd zijn de om een solidariteitsmaatregel verzoekende lidstaat te verzoeken een plan in te dienen met de maatregelen om een mogelijke verdere vermindering van de gasvraag te verwezenlijken. De opmerkingen van de Commissie betreffende dat plan moeten in acht worden genomen.
21. De Commissie moet het Europees Parlement en de Raad regelmatig op de hoogte houden van de uitvoering van deze verordening.
22. Gelet op het dreigende gevaar voor de gasleveringszekerheid als gevolg van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne, moet deze verordening in werking treden op de dag na die van de bekendmaking ervan.
23. Op basis van de beschikbare informatie blijft het risico op een ernstige verstoring van de gasleveringen aan de Unie naar verwachting voor ten minste de volgende twee winterseizoenen aanwezig. Daarom moet deze verordening na de inwerkingtreding twee jaar gelden. Aan het eind van het eerste jaar van toepassing van deze verordening moet de Commissie aan de Raad verslag uitbrengen over de werking en, indien passend, voorstellen de geldigheid te verlengen.
24. Daar de doelstellingen van deze verordening niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 VWEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde

evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp en toepassingsgebied

Bij deze verordening worden voorschriften vastgesteld om het hoofd te bieden aan ernstige moeilijkheden op het gebied van de gasvoorziening, met het oog op de waarborging van de gasleveringszekerheid van de EU in een geest van solidariteit. Deze bepalingen omvatten een betere coördinatie, monitoring en verslaglegging inzake nationale maatregelen ter vermindering van de gasvraag en de mogelijkheid voor de Commissie om een Unie-alarm af te kondigen als een specifiek crisisniveau, waardoor een verplichte Uniebrede vraagreductie wordt geactiveerd.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. “bevoegde instantie”; een nationale overheidsinstantie of een nationale regulerende instantie die door een lidstaat is aangewezen voor de uitvoering van de maatregelen waarin Verordening (EU) 2017/1938 voorziet;
2. “Unie-alarm”: een Uniespecifiek crisisniveau waardoor een verplichte vraagreductie wordt geactiveerd en die geen verband houdt met de crisisniveaus overeenkomstig artikel 11, lid 1, van Verordening (EU) 2017/1938.

Artikel 3

Vrijwillige vraagreductie

De lidstaten trachten naar beste vermogen om hun nationaal gasverbruik tussen 1 augustus 2022 en 31 maart 2023 met ten minste 15 % te verminderen ten opzichte van hun gemiddelde verbruik tussen 1 augustus en 31 maart van de vijf jaar voorgaand aan de datum van inwerkingtreding van de onderhavige verordening (“vrijwillige vraagreductie”). De artikelen 6, 7 en 8 zijn op deze vrijwillige vraagreductiemaatregelen van toepassing.

Artikel 4

Afkondiging van een Unie-alarm door de Commissie

1. De Commissie kan alleen een Unie-alarm afkondigen indien er zich een substantieel risico van een ernstige gasleveringstekort voordoet of indien er een uitzonderlijk hoge gasvraag is waarvoor de in artikel 3 bedoelde maatregelen, waarover overeenkomstig artikel 8 verslag wordt gedaan, niet afdoende zijn en die de gasleveringssituatie in de Unie aanzienlijk doet verslechteren, maar waarbij de markt nog in staat is om die verstoring op te vangen zonder toevlucht te hoeven nemen tot niet-marktgebaseerde maatregelen.
2. Na raadpleging van de relevante risicogroepen van bijlage I bij Verordening (EU) 2017/1938 en de GCG en met inachtneming van de standpunten van de lidstaten ter zake, kan de Commissie, ambtshalve of op verzoek van ten minste drie bevoegde

autoriteiten die een alarm op nationaal niveau hebben afgekondigd overeenkomstig artikel 11, lid 1, van Verordening (EU) 2017/1938 of op eigen initiatief, een Unie-alarm afkondigen.

3. Indien de Commissie na analyse van oordeel is dat de grondslag voor het Unie-alarm niet langer een Unie-alarm rechtvaardigt, zal zij, na raadpleging van de relevante risicogroepen van bijlage I bij Verordening (EU) 2017/1938 en de GCG en met inachtneming van de standpunten van de lidstaten ter zake, het Unie-alarm en de bijbehorende verplichtingen overeenkomstig artikel 5 beëindigen.

Artikel 5

Verplichte vraagreductie in geval van een Unie-alarm

1. Indien de Commissie een Unie-alarm afkondigt, vermindert iedere lidstaat zijn aardgasverbruik overeenkomstig de in lid 2 vervatte methode (“verplichte vraagreductie”).
2. Voor de toepassing van de verplichte vraagreductie voor de duur van het Unie-alarm wordt het algehele aardgasverbruik per lidstaat voor de periode van 1 augustus van ieder jaar tot en met 31 maart van het volgende jaar (“de uitvoeringsperiode”) met ten minste 15 % verminderd ten opzichte van het gemiddelde verbruik van die lidstaat tussen 1 augustus en 31 maart (“de vergelijkingsperiode”) van de vijf jaar voorgaand aan de datum van inwerkingtreding van de onderhavige verordening. Door de lidstaten tijdens de uitvoeringsperiode verwezenlijkte vrijwillige vraagreductie voordat het alarm werd afgekondigd, wordt voor de toepassing van de verplichte vraagreductie in aanmerking genomen.
3. De lidstaten mogen verzoeken de verplichte vraagreductie met ten hoogste 5 % te verlagen indien zij kunnen aantonen dat zij, vanwege geen of een beperkte interconnectie met andere lidstaten, niet substantieel kunnen bijdragen tot een grotere rechtstreekse of onrechtstreekse levering van gas aan andere lidstaten.
4. De lidstaten die een derogatie van de verplichte vraagreductie aanvragen overeenkomstig lid 3, tonen aan dat hun interconnectiecapaciteit met andere lidstaten of hun nationale LNG-infrastructuur wordt gebruikt om zoveel mogelijk gas naar andere lidstaten om te leiden.
5. Alvorens te besluiten over een vermindering van de verplichte vraagreductie, raadpleegt de Commissie de GCG, de risicogroepen en, indien passend, andere relevante organen.
6. De Commissie besluit binnen twee maanden op het verzoek, nadat zij alle relevante informatie van de lidstaat heeft ontvangen.
7. De artikelen 6, 7 en 8 zijn op de verplichte vraagreductiemaatregelen van toepassing.

Artikel 6

Maatregelen om vraagreductie te verwezenlijken

1. Het staat de lidstaten vrij dienstige maatregelen te kiezen om de vraag te verminderen. De maatregelen worden duidelijk omschreven en zijn transparant, evenredig, niet-discriminerend en controleerbaar. Bij de keuze van de maatregelen nemen de lidstaten de in Verordening (EU) 2017/1938 vervatte beginselen in aanmerking. De maatregelen zullen in het bijzonder:

- a) de mededinging of de goede werking van de interne gasmarkt niet onrechtmatig verstoort en de gasleveringszekerheid in andere lidstaten of in de Unie niet in gevaar brengen;
 - b) marktgebaseerd zijn;
 - c) beschermde afnemers of andere groepen van afnemers verzekeren van ononderbroken gasleveringen overeenkomstig artikel 2, lid 5, en artikel 7 van Verordening (EU) 2017/1938.
2. Bij het treffen van vraagreductiemaatregelen prioriteren de lidstaten niet-beschermde afnemers op basis van objectieve en transparante criteria, waarbij rekening wordt gehouden met hun economische belang en, onder meer, de volgende elementen:
- a) de gevolgen van een verstoring op leveringsketens die van zeer groot maatschappelijk belang zijn;
 - b) de mogelijke negatieve gevolgen in andere lidstaten, in het bijzonder op leveringsketens van downstreamsectoren die van zeer groot maatschappelijk belang zijn;
 - c) de mogelijk langdurige schade aan industriële installaties;
 - d) de mogelijkheden om het verbruik te verminderen en producten in de Unie te vervangen.
3. Bij hun besluit over vraagreductiemaatregelen houden de lidstaten rekening met maatregelen ter vermindering van gas dat in de elektriciteitssector wordt verbruikt, maatregelen ter bevordering van brandstofomschakeling in de industrie, nationale bewustmakingscampagnes, gerichte verplichtingen ter beperking van verwarming en koeling, en marktgebaseerde maatregelen ter bevordering van de omschakeling naar andere brandstoffen en ter beperking van het verbruik door de industrie.

Artikel 7

Coördinatie van vraagreductiemaatregelen

- 1. Met het oog op een passende coördinatie van vrijwillige en verplichte vraagreductiemaatregelen overeenkomstig de artikelen 3 en 5, werken de lidstaten samen met iedere relevante risicogroep.
- 2. De bevoegde autoriteit van iedere lidstaat actualiseert zijn overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) 2017/1938 opgesteld nationale noodplan uiterlijk [31 september 2022] om hun vrijwillige vraagreductie te weerspiegelen. Iedere lidstaat actualiseert eveneens zijn nationale noodplan, indien passend, in geval van een afkondiging van een Unie-alarm overeenkomstig artikel 4. Artikel 8, leden 6 tot en met 10, van Verordening (EU) 2017/1938 is niet van toepassing op de nationale noodplannen in de zin van dit lid.
- 3. De lidstaten raadplegen de Commissie en de relevante risicogroepen voordat zij de herziene noodplannen vaststellen. De Commissie kan de GCG en de risicogroepen bijeenroepen, met inachtneming van de standpunten van de lidstaten ter zake, om kwesties in verband met de nationale vraagreductiemaatregelen te bespreken.

Artikel 8

Monitoring en handhaving

1. De bevoegde autoriteit van iedere lidstaat monitort de uitvoering van de vraagreductiemaatregelen op haar grondgebied. De lidstaten brengen tweemaandelijks en uiterlijk de 15e van de volgende maand, aan de Commissie verslag uit over de getroffen maatregelen en de verwezenlijkte vraagreductie. De GCG en de risicogroepen ondersteunen de Commissie bij het toezicht op de vrijwillige en de verplichte vraagreductie.
2. Indien de Commissie aan de hand van de gerapporteerde vraagreductiecijfers merkt dat een lidstaat zijn verplichte vraagreductie overeenkomstig artikel 5 niet kan waarmaken, verzoekt zij de lidstaat een plan in te dienen met een strategie en maatregelen om de vraagreductie daadwerkelijk te verwezenlijken. De Commissie zal verder een om een solidariteitsmaatregel verzoekende lidstaat overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2017/1938 verzoeken een plan in te dienen met de strategie en de maatregelen om een mogelijke verdere vermindering van de gasvraag te verwezenlijken, overeenkomstig artikel 13, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2017/1938. In beide gevallen brengt de Commissie advies uit met opmerkingen en suggesties betreffende de ingediende plannen die de lidstaat in acht zal nemen, en zij brengt de Raad op de hoogte van haar advies.
3. De Commissie houdt het Europees Parlement en de Raad regelmatig op de hoogte van de uitvoering van deze verordening.

Artikel 9

Inwerkingtreding en toepassing

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Na inwerkingtreding geldt zij voor een termijn van twee jaar.

Uiterlijk 1 augustus 2023 voert de Commissie een evaluatie uit van deze verordening in het licht van de algemene stand van gasleveringen aan de Unie en brengt verslag uit aan de Raad van de belangrijkste bevindingen van die evaluatie. Op basis van dat verslag kan de Commissie voorstellen de geldigheidsduur van deze verordening te verlengen of te verkorten.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter