EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.3.2023
COM(2023) 182 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende bepaalde aspecten die verband houden met de gasopslag op basis van Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad

{SWD(2023) 73 final}

1. Inleiding

In 2021 begonnen de gasmarkten al behoorlijk gespannen te raken en stegen de gasprijzen aanzienlijk. De start van de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne in februari 2022 leidde tot een opeenvolgende reeks verstoringen van de gaslevering en zorgde ervoor dat de gasprijzen op de wereldmarkten veel volatieler werden. Voor de EU en haar directe buurlanden, die afhankelijk waren van de Russische gasleveringen, waren een krachtige reactie en maatregelen nodig om vraag en aanbod aan te pakken.

De omvang van de onevenwichtigheden op de gasmarkt en de angst voor ernstige verstoringen van de levering, gevolgd door potentieel ernstige leveringsbeperkingen voor zowel de industrie als de huishoudens, hebben geleid tot een ongekende reactie op regelgevingsgebied. Deze heeft bijgedragen tot de leveringszekerheid op gasgebied en ervoor gezorgd dat de gasprijzen in de winter van 2022/2023 zijn gematigd.

Om de winter van 2022/2023 en de komende jaren door te komen, vormde gasopslag reeds een belangrijk onderdeel van de paraatheidsplannen van de Commissie zoals ook wordt benadrukt in het REPowerEU-plan[1] en de mededeling "Gas besparen voor een veilige winter"[2] van de Commissie. Met name goed gevulde gasopslaginstallaties zorgen ervoor dat er tijdens het stookseizoen voor zowel particuliere huishoudens als ondernemingen gas beschikbaar is.

Als verdere maatregel schrijft de op 27 juni 2022 door de medewetgevers vastgestelde verordening inzake gasopslag[3] voor dat alle lidstaten met gasopslagcapaciteit ervoor moeten zorgen dat hun ondergrondse gasopslag uiterlijk op 1 november 2022 voor ten minste 80 % van de capaciteit gevuld is. Vanaf 2023 moet de gasopslag uiterlijk op 1 november van elk jaar voor 90 % gevuld zijn.

Als aanvullende waarborg voor een adequaat vulniveau van de gasopslag in de komende jaren is in de gasopslagverordening bepaald dat elke opslagsysteembeheerder in de EU gecertificeerd moet worden. Deze certificering moet worden geweigerd of tot corrigerende maatregelen leiden indien de betrokken autoriteiten concluderen dat een persoon of entiteit die direct of indirect zeggenschap heeft of rechten uitoefent over het opslagsysteem, de zekerheid van de energievoorziening van de EU in gevaar kan brengen.

In dit verslag wordt, overeenkomstig artikel 17 bis van Verordening (EU) 2017/1938, de balans opgemaakt van de uitvoering van de gasopslagverordening op basis van door de lidstaten verstrekte informatie over hun gasopslagmaatregelen en certificeringsprocedures, alsmede aanvullende gegevens van Eurostat. Het gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met gedetailleerde informatie over de maatregelen die lidstaten hebben

[1] COM(2022) 639 final.
[2] COM(2022) 360 final.
[3] 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. 22).

genomen om hun gasopslaginstallaties gevuld te krijgen, alsmede een analyse van de gasprijzen in het kader van de uitvoering van de opslagverordening.

2. Rechtsgrondslag en context van het jaarverslag

Op 1 november 2022 was 94,9 % van de gasopslag in de EU gevuld. Dit lag ver boven de doelstelling van 80 %, en alle lidstaten hadden hun bij de verordening[4] vastgestelde doelstelling gehaald. Op 31 december 2022 bedroeg het vulniveau in de EU nog altijd 83,4 %. Wat opslag betreft, leek de EU goed voorbereid voor de winter van 2022/2023.

In artikel 6 quinquies, lid 5, van de opslagverordening is bepaald dat de Commissie jaarlijks verslag moet uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad. In de verslagen moet het volgende worden opgenomen:

- een overzicht van de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om aan de opslagverplichtingen te voldoen;
- een overzicht van de tijd die nodig is voor de in artikel 3 bis van Verordening (EG) nr. 715/2009 vastgestelde certificeringsprocedure;
- een overzicht van de door de Commissie verzochte maatregelen om ervoor te zorgen dat de vultrajecten worden nageleefd en de vuldoelstellingen worden behaald;
- een analyse van de mogelijke gevolgen van deze verordening voor de gasprijzen en potentiële gasbesparingen in verband met artikel 6 ter, lid 4.

Het verslag draagt bij tot verbreding van de kennis over de beste praktijken voor het vullen van opslaginstallaties.

3. Overzicht van maatregelen die lidstaten hebben genomen om aan de opslagverplichtingen te voldoen

In de gasopslagverordening is bepaald dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om de vuldoelstellingen te halen. Waar mogelijk moeten zij trachten marktgebaseerde maatregelen te nemen om onnodige verstoring van de markt te voorkomen. Deze maatregelen mogen echter ook regelgevende maatregelen, financiële stimulansen of compensatie voor marktdeelnemers omvatten.

De opslagverordening bevat een illustratieve lijst van mogelijke maatregelen en instrumenten die de lidstaten in dit kader kunnen gebruiken. Om feedback over deze suggesties te krijgen, heeft de Commissie de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in het najaar van 2022 een vragenlijst toegezonden met vragen over de maatregelen en instrumenten die zij hebben gebruikt om hun opslaginstallaties gevuld te krijgen. In de vragenlijst werd ook gevraagd naar de standpunten en oordelen van de lidstaten over de doeltreffendheid van hun maatregelen en de sterke en zwakke punten ervan.

[4] Gasinfrastructuur in Europa — Inventarisatie van de gebundelde gasopslag (agsi.gie.eu).

Volgens de lidstaten hebben de volgende maatregelen daadwerkelijk bijgedragen tot het tijdig vullen van hun opslaginstallaties:

1. verplichting van beheerders van opslaginstallaties om het minimale vulniveau te bereiken, in overeenstemming met de nationale doelstelling;
2. aanbesteding van capaciteiten aan marktdeelnemers;
3. opzet van een mechanisme voor het geval de totale capaciteit waarop is ingeschreven onder het minimumvulniveau komt, bijvoorbeeld vooraf met marktdeelnemers overeengekomen voorwaarden voor het aanvullende volume;
4. ervoor zorgen dat de geboekte capaciteiten daadwerkelijk worden gebruikt door toepassing van een "use it or lose it"-mechanisme of oplegging van sancties bij niet-naleving;
5. tot slot, indien het onwaarschijnlijk is dat met de bovengenoemde maatregelen de gewenste resultaten zullen worden bereikt, het aanwijzen van een entiteit die de ontbrekende capaciteit op de groothandelsmarkt kan aanschaffen.

Voorts hebben Oostenrijk en Duitsland, onder verwijzing naar bijlage I bis bij Verordening (EU) 2022/1032, een overeenkomst gesloten over de vuldoelstelling en het vultraject overeenkomstig artikel 6 bis, aangezien deze lidstaten gedeeld verantwoordelijk zijn voor de opslaginstallaties Haidach en 7Fields[5].

Het lastenverdelingsmechanisme van de verordening bepaalt dat lidstaten zonder opslaginstallaties op hun grondgebied gasvolumes ter grootte van ten minste 15 % van hun jaarlijkse verbruik in buurlanden zullen opslaan. Er is door lidstaten echter slechts beperkt gebruik gemaakt van gecoördineerde instrumenten voor het vullen van de gasopslaginstallaties.

In september 2022 ondertekenden Italië en Griekenland een memorandum van overeenstemming over gasopslag. Het stelt beheerders van het Griekse nationale systeem voor transmissie van aardgas in staat om tot 1,14 TWh gas in Italië op te slaan. Overeenkomsten als deze zijn van cruciaal belang voor lidstaten zonder gasopslagcapaciteit op hun eigen grondgebied. De Estse regering regelde dat de als nationale strategische reserve aangeschafte 1 TWh in een opslaginstallatie in Letland kon worden opgeslagen.

Tijdens het seminar[6] over de uitvoering van de gasopslagverordening hebben veel Europese organisaties die lid zijn van de Groep coördinatie gas, weliswaar de doeltreffendheid van de verordening erkend, maar aanbevolen om meer gebruik te maken van marktgebaseerde instrumenten teneinde de verordening op efficiënte wijze uit te voeren, met name om de opslagkosten te verlagen.

Lidstaten hebben in 2022 ongekende investeringen gedaan om de Europese gasinfrastructuur veerkrachtiger te maken en de toegang tot vloeibaar aardgas (lng) te verbeteren in regio's die sterk

[5] Overeenkomst die in het Oostenrijkse Publicatieblad is gepubliceerd: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2023/16

[6] Register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen (europa.eu).

afhankelijk zijn van Russisch gas. In 2023 is de situatie daarom aanzienlijk geëvolueerd en kunnen lidstaten nu beter gebruikmaken van marktgebaseerde instrumenten en hoeven zij minder te vertrouwen op meer interventionistische instrumenten die nodig waren vanwege het gebrek aan infrastructuur of om marktmanipulatie door opslagsysteembeheerders van buiten de EU te voorkomen.

Als gevolg van alle maatregelen werd de vuldoelstelling van 80 % voor 2022 overschreden. Op 1 november 2022 was 94,9 % van de gasopslag in de EU gevuld, en hadden alle lidstaten meer dan 80 % bereikt (zie onderstaande tabel en figuur). Letland, de enige lidstaat met een cijfer van minder dan 80 %, kwam in aanmerking voor een lagere opslagverplichting vanwege de grote opslagcapaciteit in verhouding tot het nationale verbruik. Het vulniveau dat door Letland is bereikt, overtrof ruimschoots de verlaagde doelstelling voor november die in verhouding tot het eigen verbruik was vastgesteld.

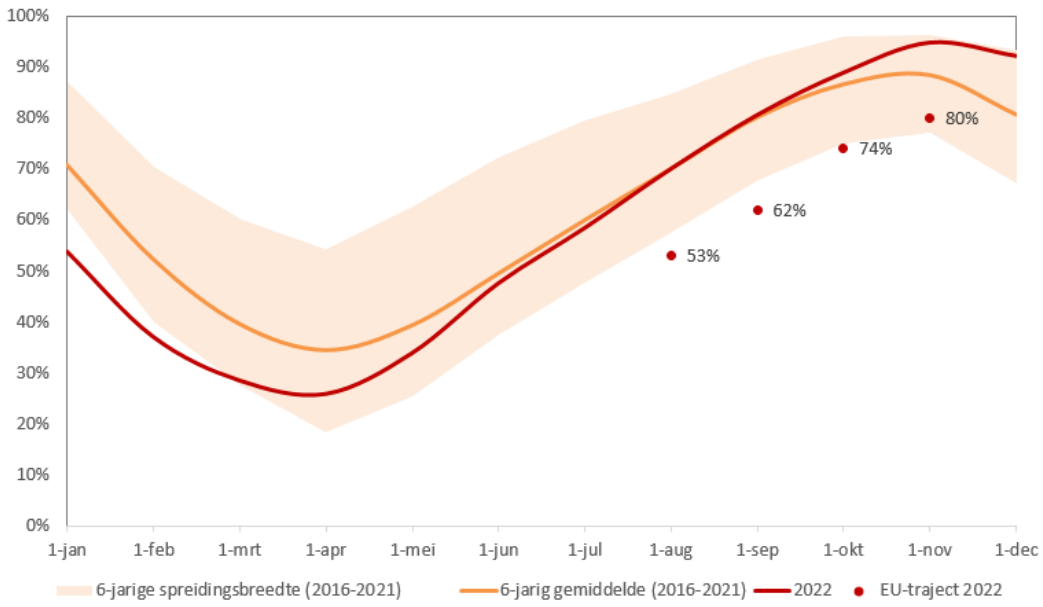
Tabel: vulniveaus op 1 november 2022

	Vulniveau (%)	Werkvolume (gas) (TWh)
AT	93,1	95,5
BE	100	7,6
BG	90,4	5,8
CZ	94,9	43,8
DE	99,2	245,2
DK	99,3	9,9
ES	94,8	35,3
FR	100	132,6
HR	97,0	4,8
HU	86,0	67,7
IT	95,5	193,4
LV	57,7	24,1
NL	91,8	138,9
PL	98,9	36,4
PT	98,3	4,0
RO	96,8	32,8
SE	92,9	0,1

SK	91,3	38,8
EU	**94,9**	**1116,21**

Bron: AGSI-databank op 1 november 2022

Figuur: vulniveau van EU-opslag en EU-traject 2022

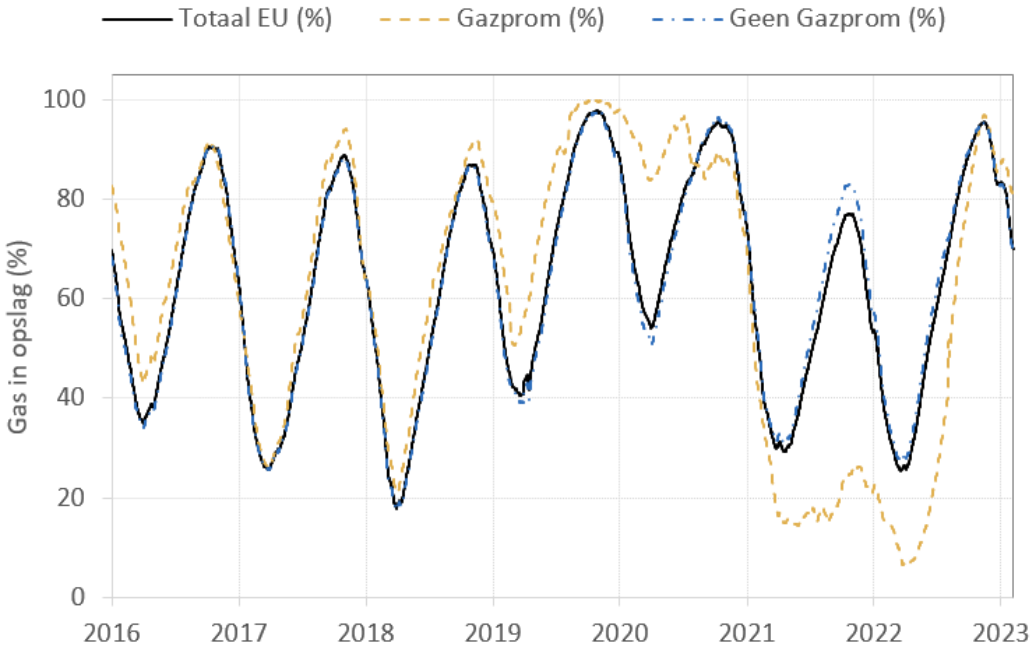


4. Opslaginstallaties in de EU die voorheen eigendom waren van of geëxploiteerd werden door Gazprom

In 2021 bezat of exploiteerde Gazprom ongeveer 10 % van de opslagcapaciteit in de EU. De opslaginstallaties van Gazprom, die voor aanvang van de winter van 2021/2022 niet waren bijgevuld, waren door de afname van gas uit de opslag aan het einde van het stookseizoen bijna uitgeput. Deze Gazprom-installaties waren verantwoordelijk voor de daling van het gemiddelde vulniveau van de opslaginstallaties in de EU met 6 tot 8 procentpunten eind 2021 in vergelijking met voorgaande jaren.

De onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van de gasvolumes in opslaginstallaties die Gazprom in eigendom of exploitatie had (oranje stippellijn) en de andere installaties in de EU (blauwe stippellijn). De zwarte lijn toont de totale hoeveelheid opgeslagen gas in alle installaties in de EU samen.

Figuur: ontwikkeling van gasvolumes in opslaginstallaties die Gazprom in eigendom of exploitatie had



In de zomer van 2022 hebben lidstaten met opslaginstallaties die Gazprom in eigendom of exploitatie had, maatregelen genomen om hun energiezekerheid veilig te stellen:

- De Gazprom-installaties in Duitsland, die voorheen eigendom waren van Gazprom Germania, zijn genationaliseerd. De naam van de nieuwe entiteit is SEFE Securing Energy for Europe GmbH.
- De installatie in Oostenrijk is op grond van de onlangs ingevoerde “use it or lose it”-regels aan een andere beheerder gegeven. Op 17 februari 2023 ondertekenden Duitsland en Oostenrijk een overeenkomst om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gebruik en vullen van de aardgasopslaginstallaties Haidach en 7Fields op zich te nemen en opgeslagen gasvolumes te transporteren in geval van tekorten. De overeenkomst volgt op een memorandum van overeenstemming dat in juli 2022 tussen Berlijn en Wenen is overeengekomen. De twee opslaginstallaties die zich in Oostenrijk bevinden, waren in het verleden reeds door zowel Duitse als Oostenrijkse bedrijven gebruikt.
- In Nederland heeft de regering de door de staat beheerde entiteit Energiebeheer Nederland aangewezen om gas naar de opslaginstallatie in Bergermeer te transporteren en hiervoor gebruik te maken van ongebruikte opslagcapaciteit, waaronder capaciteit die eigendom van Gazprom is.
- Tsjechië heeft het “use it or lose it”-beginsel toegepast om marktdeelnemers met reserveopslagcapaciteit boven een bepaalde drempel te dwingen injectieslots terug te geven aan de overheid. Op grond van dit beginsel is de opslagcapaciteit van de Gazprom-installatie in Damborice ingetrokken en onder de speciale veilingmaatregelen van de

regering geplaatst. Deze omvatten mogelijke gratis veilingen en betalingen aan handelaren in ruil voor opslag van gas.

Als gevolg van de maatregelen waren de opslaginstallaties die voorheen bij Gazprom in eigendom of exploitatie waren tegen 1 november 2022 tot gemiddeld 94 % gevuld, tegenover een vulniveau van 26 % op 1 november 2021.

De onderstaande tabel illustreert de doeltreffendheid van de maatregelen van de lidstaten, die de invloed van Gazprom op gasopslag hebben beëindigd of verminderd. In de tabel wordt een vergelijking gemaakt tussen de gebundelde opslagcapaciteit die Gazprom per land in eigendom of exploitatie had in november 2021 en november 2022.

Tabel: capaciteit van opslaginstallaties die Gazprom in 2021 per land in eigendom of exploitatie had en de bijbehorende vulniveaus in november 2021 en november 2022

Land	**Eigendom/operationele capaciteit van Gazprom 2021 (TWh)**	**Vulniveau 1 nov. 2021**	**Vulniveau 1 nov. 2022**
AT	32,3	20 %	91 %
CZ	2,2	45 %	85 %
DE	58,2	27 %	94 %
NL	19,3	30 %	99 %
TOTAAL	112,0	26 %	94 %

5. Instrument voor bundeling van de vraag overeenkomstig Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad

Verordening (EU) 2022/2576, die op 19 december 2022 door de Raad is aangenomen op initiatief van de Commissie[7], voorziet in een instrument voor bundeling van de vraag dat de EU-landen zal helpen om bijtijds te zorgen voor voldoende gas voor de winter van 2023-2024. Daarnaast zal het bij de verordening ingevoerde mechanisme voor gezamenlijke aankoop een sleutelrol spelen bij het voorkomen dat Europese bedrijven op hetzelfde gas inschrijven en zo de prijzen ervan opdrijven.

[7] Verordening (EU) 2022/2576 van de Raad inzake de bevordering van solidariteit via een betere coördinatie van de aankoop van gas, betrouwbare prijsbenchmarks en de uitwisseling van gas over de grenzen heen (PB L 335 van 29.12.2022, blz. 1).

De EU-landen worden verzocht de vraag te bundelen voor gasvolumes die overeenkomen met 15 % van hun respectieve opslagverplichtingen. Bij meer dan 15 % gebeurt de bundeling vrijwillig, maar op basis van hetzelfde mechanisme.

De Commissie heeft hiervoor een contract gesloten met een dienstverlener om de benodigde diensten te leveren voor het bundelen van de gasvraag van Europese bedrijven en deze op tijd voor het volgende vulseizoen af te stemmen op het meest concurrerende aanbod. Nadat de vraag en het aanbod op elkaar zijn afgestemd, kunnen bedrijven vrijwillig aankoopcontracten sluiten met de gasleveranciers, hetzij afzonderlijk, hetzij gezamenlijk. Dit is met name gunstig voor kleinere bedrijven en voor bedrijven uit niet aan zee grenzende landen met minder mondiale reikwijdte of onderhandelingskracht. Gezamenlijke aankoop kan ook een voordeel zijn voor gasverbruikende industrieën, zoals de kunstmest- en keramieksector.

Voor het opzetten van het gezamenlijke aankoopmechanisme hebben EU-lidstaten, verdragsluitende partijen van de Energiegemeenschap en industriële spelers uit de EU hun krachten in verschillende fora gebundeld om de Commissie hun deskundigheid en advies te verstrekken. Dit gebeurt via een ad-hocstuurgroep, regionale groepen en een adviesgroep voor de industrie.

6. Overzicht van de benodigde tijd voor de certificeringsprocedure

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle opslagsysteembeheerders, met inbegrip van opslagsysteembeheerders die door transmissiesysteembeheerders worden gecontroleerd, worden gecertificeerd door de nationale regulerende instantie of door een andere door de lidstaat aangewezen instantie. Dit moet ervoor zorgen dat de energievoorzieningszekerheid of andere essentiële zekerheidsbelangen in de EU of de lidstaten niet in gevaar worden gebracht door invloed over de opslagsysteembeheerder.

Overeenkomstig de opslagverordening vaardigt de certificeringsinstantie een ontwerpcertificeringsbesluit uit ten aanzien van opslagsysteembeheerders die ondergrondse gasopslaginstallaties met een capaciteit van meer dan 3,5 TWh beheren, indien binnen 150 werkdagen na de datum van ontvangst van een kennisgeving alle opslaginstallaties, ongeacht het aantal opslagsysteembeheerders, op 31 maart 2021 en 31 maart 2022 gevuld waren tot een niveau dat gemiddeld minder dan 30 % van hun maximumcapaciteit bedroeg. Voor deze opslaginstallaties zou de certificeringsinstantie al uiterlijk op 1 november 2022 geprobeerd moeten hebben om een ontwerpcertificeringsbesluit uit te vaardigen.

Voor alle andere opslagsysteembeheerders moet de certificeringsinstantie uiterlijk op 2 januari 2024 of binnen 18 maanden na de datum van ontvangst van een kennisgeving een ontwerpcertificeringsbesluit uitvaardigen.

Binnen 25 werkdagen na een dergelijke kennisgeving moet de Commissie de certificeringsinstantie een advies over het ontwerpcertificeringsbesluit verstrekken. De certificeringsinstantie moet vervolgens in de hoogste mate rekening houden met het advies van de Commissie.

Binnen 25 werkdagen na ontvangst van het advies van de Commissie moet de certificeringsinstantie het certificeringsbesluit uitvaardigen.

In 2022 werd slechts één ontwerpcertificeringsbesluit bij de Commissie ingediend, namelijk in oktober 2022 door de Belgische Federale Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG).

Om lidstaten te ondersteunen bij de uitvaardiging van ontwerpcertificeringen, heeft de Commissie een speciale vergadering van de Groep coördinatie gas georganiseerd om de te certificeren opslagbeheerders en -eigenaren praktische richtsnoeren te verstrekken. De Commissie herinnerde eraan dat certificering moet leiden tot een vermindering van eventuele risico's voor de gasleveringszekerheid op regionaal, nationaal of EU-niveau, die onder meer het gevolg zijn van:

a) de eigendom, de levering of andere commerciële relaties die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de stimulansen voor en het vermogen van de opslagsysteembeheerder om de ondergrondse gasopslaginstallatie te vullen;

b) de rechten en verplichtingen van de EU ten aanzien van een niet-EU-land uit hoofde van het internationaal recht, met inbegrip van overeenkomsten die zijn gesloten met een of meer niet-EU-landen waarbij de EU partij is en waarin de energievoorzieningszekerheid aan de orde komt;

c) de rechten en verplichtingen van de betrokken lidstaten ten aanzien van een niet-EU-land, die voortvloeien uit door de betrokken lidstaten met een of meer niet-EU-landen gesloten overeenkomsten, voor zover die overeenkomsten in overeenstemming zijn met het EU-recht; of

d) andere specifieke feiten en omstandigheden die aan de orde zijn.

De nadruk ligt hierbij op het risico voor de leveringszekerheid als gevolg van de eigendom, welke factor negatief kan uitwerken op het vermogen om de opslaginstallaties te vullen. Een centraal element bij het ontwerpcertificeringsbesluit is het begrip "beslissende invloed", dat wil zeggen de eigendom of het recht om alle of een deel van de activa van een onderneming te gebruiken, of rechten of contracten die een beslissende invloed geven op de samenstelling, het stemgedrag of de beslissingen van de organen van een onderneming.

7. Overzicht van de door de Commissie verzochte maatregelen om ervoor te zorgen dat de vultrajecten worden nageleefd en de vuldoelstellingen worden behaald

De gasopslagverordening voorziet in een monitoring- en handhavingsmechanisme waarmee de vulniveaus in de lidstaten kunnen worden gevolgd. Het mechanisme zorgt voor een continue voortgang bij het bijvullen van de opslag, maar staat een zekere mate van flexibiliteit toe om meer of minder gas te injecteren afhankelijk van de marktprijzen op dat moment. Dit vereiste introduceert tussentijdse tweemaandelijkse doelstellingen, maar staat afwijkingen binnen een tolerantiemarge van 5 % toe.

Indien een lidstaat substantieel en aanhoudend afwijkt van het vultraject en de vuldoelstelling in gevaar brengt, zal de Commissie, na raadpleging van de Groep coördinatie gas en de betrokken lidstaten, een aanbeveling doen aan die lidstaat of aan de andere betrokken lidstaten over

onmiddellijk te nemen maatregelen. Als de minimale vuldoelstellingen ook na de aanbeveling nog steeds niet wordt nageleefd, kan de Commissie een besluit nemen over de follow-up.

Alle lidstaten hebben voldaan aan de voor 2022 vastgestelde tussentijdse streefdoelen en hun minimale vulniveau vertoonde geen substantiële of aanhoudende afwijking van het streefdoel. De Commissie hoefde daarom in 2022 geen maatregelen te nemen om voor naleving van de vultrajecten en vuldoelstellingen te zorgen.

Op 25 november 2022 heeft de Commissie door middel van een uitvoeringsverordening[8] de tussentijdse vuldoelstellingen voor de gasopslag vastgesteld waaraan de lidstaten in 2023 moeten voldoen om uiterlijk op 1 november 2023 het streefdoel van 90 % gasopslag te halen. Zoals voorzien in de gasopslagverordening, zijn in de uitvoeringsverordening de tussentijdse streefdoelen voor 1 februari, 1 mei, 1 juli en 1 september 2023 vastgesteld voor de lidstaten met ondergrondse opslag op hun grondgebied die met hun afzetgebied verbonden zijn. Deze streefdoelen waren gebaseerd op de voorstellen van de lidstaten, de vulniveaus van de afgelopen vijf jaar en de beoordeling door de Commissie van de algemene leveringszekerheidssituatie.

De Commissie heeft ook de Groep coördinatie gas en het onlangs opgerichte Comité voor gasopslag geraadpleegd. Ook voor het jaar 2023 vormen deze bindende streefdoelen, met een marge van vijf procentpunten, de minimumdrempels waaraan door lidstaten moet worden voldaan om voor een bepaald niveau van leveringszekerheid en bijvulling van opslaginstallaties voor de winter 2023-2024 te zorgen.

Tabel: tussentijdse streefdoelen voor 2023 voor lidstaten met ondergrondse gasopslaginstallaties, zoals vastgesteld bij Uitvoeringsverordening (EU) 2022/2301 van de Commissie

Lidstaat	**Tussentijds streefdoel 1 februari**	**Tussentijds streefdoel 1 mei**	**Tussentijds streefdoel 1 juli**	**Tussentijds streefdoel 1 september**
AT	49 %	37 %	52 %	67 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %
BG	45 %	29 %	49 %	71 %
CZ	45 %	25 %	30 %	60 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %
DK	45 %	40 %	60 %	80 %
ES	59 %	62 %	68 %	76 %
FR	41 %	7 %	35 %	81 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %
HU	51 %	37 %	65 %	86 %

[8] Uitvoeringsverordening (EU) 2022/2301 van de Commissie van 23 november 2022 tot vaststelling van het vultraject met tussentijdse streefdoelen voor 2023 voor elke lidstaat met ondergrondse gasopslaginstallaties op zijn grondgebied die een rechtstreekse interconnectie met zijn afzetgebied hebben ((C/2022/8593) PB L 305 van 25.11.2022, blz. 5).

IT	45 %	36 %	54 %	72 %
LV	45 %	41 %	63 %	90 %
NL	49 %	34 %	56 %	78 %
PL	45 %	30 %	50 %	70 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %
RO	40 %	41 %	67 %	88 %
SE	45 %	5 %	5 %	5 %
SK	45 %	25 %	27 %	67 %

Bij de vaststelling van de vulniveaus heeft de Commissie rekening gehouden met de ramingen van de lidstaten en met een beoordeling van het vereiste minimale technische niveau, rekening houdend met de capaciteit van elke locatie om uiterlijk op 1 november 2023 een niveau van 90 % te bereiken.

8. Analyse van de potentiële effecten op gasprijzen en gasbesparingen

Een diepgaande causale analyse zou gegevens vereisen van een nulscenario waarin de opslagverordening niet bestond, maar andere factoren (bv. mondiale ontwikkelingen) die van invloed zijn op het aanbod van en de vraag naar gas in Europa tijdens de periode waarin de opslagverordening van kracht was, ongewijzigd waren gebleven. Voor een dergelijk nulscenario was onvoldoende gedetailleerde informatie beschikbaar. Om deze reden heeft de Commissie een prescriptieve en minder op het causale verband gerichte analyse uitgevoerd.

Hoewel de hoogste prijspiek medio/eind augustus plaatsvond, kon er geen rechtstreeks verband worden gelegd tussen het vulniveau van de gasopslaginstallaties en de prijsstijging. Zo deden de prijspieken zich voor op een moment van vrij gebruikelijke en vlakke snelheden bij de injectie in de opslag. In oktober en november rond de uiterste termijn voor het halen van de vuldoelstelling van 1 november, in welke periode extra inspanningen voor opslag van gas werden geleverd vanwege de start van het stookseizoen, waren de prijzen daarentegen al aanzienlijk lager dan in de voorgaande maanden.

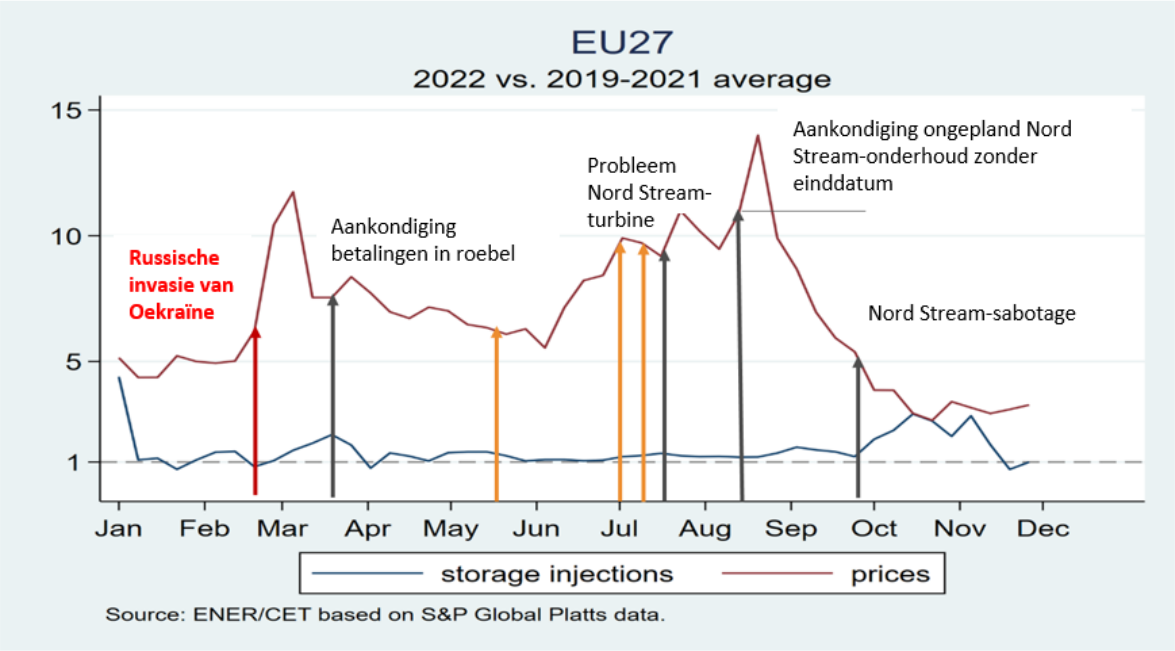
De onderstaande figuur toont de verhouding tussen de waarden van 2022 en het gemiddelde van 2019-2021 voor de injecties in de opslag en de prijzen. Een prijsverhouding van 1 houdt in dat de prijzen van 2022 gelijk waren aan het gemiddelde van 2019-2021. Een verhouding van meer dan 1 betekent dat de prijzen in 2022 hoger waren; een verhouding van 5 betekent dat de prijzen in 2022 vijf keer hoger waren dan het gemiddelde van 2019-2021. Dezelfde berekening geldt voor de lijn voor de injectie in de opslag.

Volgens deze figuur vielen de pieken bij de relatieve prijs niet samen met de pieken bij de relatieve injectie in de opslag. Uit de beschikbare gegevens blijkt eerder dat schommelingen in het aanbod mogelijk een belangrijkere rol in de prijspieken van het gas hebben gespeeld.

Het valt echter niet uit te sluiten dat het resoluut vullen van de opslaginstallaties door beheerders, met of zonder regelgevende maatregelen van de lidstaten in het kader van de opslagverordening, een tijdelijke overschrijding van de prijzen in de hand heeft gewerkt. De Commissie is zich bewust van beweringen dat het geleidelijker vullen van de opslag, onder meer door gebruik te maken van de flexibiliteit die door de op EU-niveau vastgestelde tussentijdse doelstellingen voor 2022 werd geboden, de prijsontwikkelingen had kunnen temperen.

Op basis van de beschikbare gegevens kunnen echter geen duidelijke conclusies worden getrokken over een mogelijk verband tussen de opslagdoelstellingen en de prijsontwikkelingen. De ononderbroken injectie in de opslag verminderde het risico van mogelijke dalingen van de opslag tot gevaarlijke niveaus.

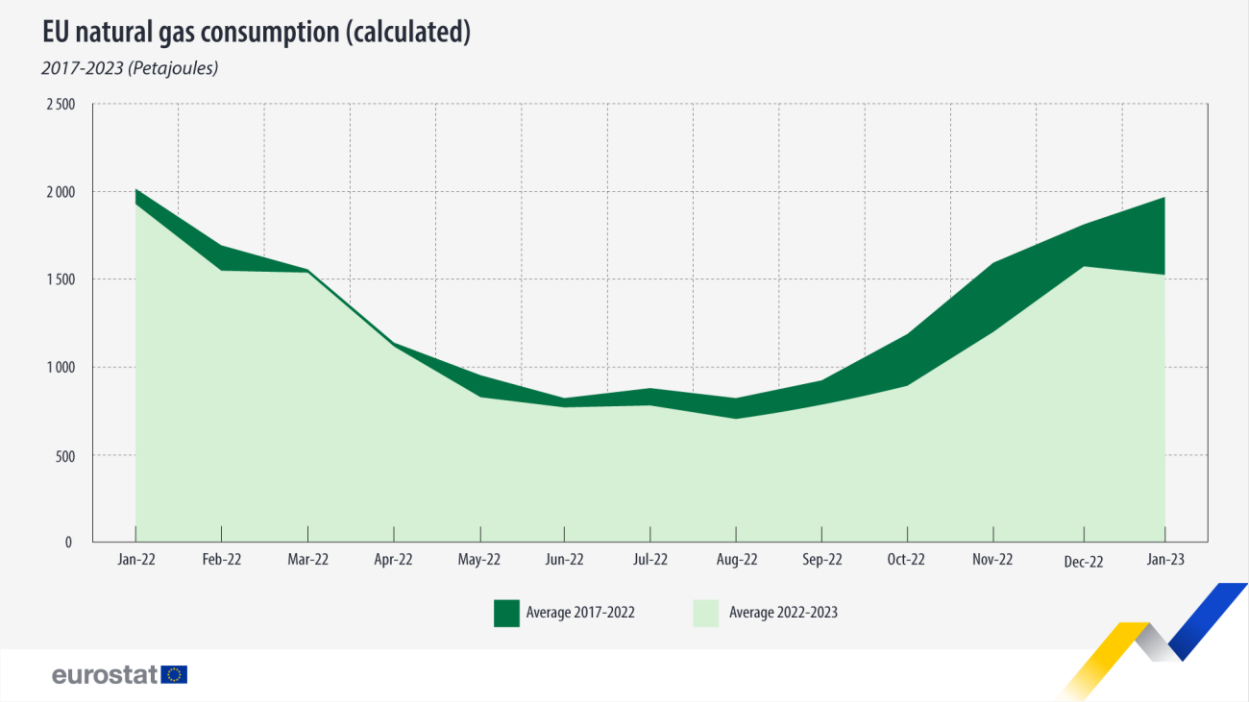
Het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag bevat nadere bijzonderheden over de methodologie en kwantitatieve resultaten van de analyse.



Bovendien hebben de lidstaten na de vaststelling van de verordening inzake de reductie van de gasvraag[9] tussen augustus 2022 en januari 2023 hun gasvraag met 19 % verminderd ten opzichte van het gemiddelde van de afgelopen vijf jaar (zie onderstaande figuur). Met een besparing van 42 miljard kubieke meter gas tussen augustus 2022 en januari 2023, werd het wegvallen van het Russische gas aanzienlijk gecompenseerd en werd de gasmarkt flexibiliteit geboden. Tegen de achtergrond van de spanningen op de gasmarkt werd tijdens de vergadering van de Groep coördinatie gas in februari 2023 erkend dat reductie van de vraag de meest efficiënte maatregel was, aangezien de toename van het aanbod door de mondiale productiecapaciteiten beperkt is en onderhevig is aan wereldwijde concurrentie.

In de zomer van 2022 vergemakkelijkte de reductie van de vraag de injecties in de opslag, terwijl de maatregelen ter reductie van de vraag de onttrekkingen gedurende de winter van 2022/2023 beperkten. Dit zorgde ervoor dat de opslagniveaus toereikend waren voor het opvangen van de koude perioden in de winter.

Sinds het begin van de winter van 2022/2023 heeft de door de vraagreductie gecreëerde flexibiliteit de gasprijzen in februari 2023 helpen dalen van recordhoogten tot het niveau van vóór de oorlog.



[9] Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad van 5 augustus 2022 inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag,
ST/11568/2022/INIT (PB L 206 van 8.8.2022, blz. 1).

9. Conclusie

De lidstaten hebben in 2022 aanzienlijke en ongekende inspanningen geleverd om de opslag bij te vullen. De doelstelling van 80 % uit de EU-opslagverordening voor 2022 werd overschreden. Tegen 1 november 2022 was 94,9 % van de gasopslag in de EU gevuld. Eind 2022 was het gemiddelde niveau met 83,4 % nog steeds hoog. Dit hoge vulniveau heeft de leveringszekerheid in de winter van 2022/23 enorm versterkt, waardoor de risicopremie op de gasmarkt aan het eind van het jaar daalde.

De lidstaten hebben alle nodige maatregelen genomen om de vuldoelstellingen te halen, met inbegrip van de tussentijdse streefdoelen. Sommige lidstaten hebben vulniveaus bereikt die ruim boven hun streefdoelen lagen. Alle lidstaten hebben in 2022 hun minimale vultrajecten en vuldoelstellingen van de EU gehaald. Het mechanisme van minimale tussentijdse streefdoelen heeft ertoe bijgedragen dat de lidstaten voldoende ruimte hebben om eigen maatregelen vast te stellen.

Alle lidstaten met opslagcapaciteit hebben gebruik gemaakt van een pakket waarin door de opslagverordening is voorzien. Het gewicht van de verschillende maatregelen verschilt van lidstaat tot lidstaat. Als eerste keuze gebruikten zij marktgebaseerde maatregelen. Verdere voorkeursmaatregelen omvatten de verplichting om bepaalde minimumhoeveelheden gas op te slaan, het aanbesteden van capaciteit aan marktdeelnemers, in combinatie met stimulansen voor het vullen van de opslaginstallaties en ervoor te zorgen dat de gecontracteerde capaciteit daadwerkelijk wordt gebruikt.

Met de verplichting tot het certificeren van beheerders en eigenaren van opslaginstallaties was de opslagverordening erop gericht om schadelijke invloeden van niet-EU-landen op het vullen van opslaginstallaties te voorkomen. In 2022 werd één ontwerpcertificering bij de Commissie ingediend, welk ontwerp een positief advies kreeg.

Hoewel er geen andere opslaginstallaties zijn gecertificeerd, hebben lidstaten in een vroeg stadium maatregelen genomen om te voorkomen dat niet-EU-landen het vullen van opslaginstallaties negatief zouden beïnvloeden. Zij brachten verslag uit over de eigenaren van genationaliseerde opslaginstallaties en de aanwijzing van overheidsinstanties die belast zijn met het vullen ervan. Hoewel de lidstaten hun ontwerpcertificeringsbesluiten nog steeds aan de Commissie moeten voorleggen, is er momenteel geen bewijs dat het vullen van de opslaginstallaties voor de leveringszekerheid nog steeds gevaar loopt. De meeste certificeringen zullen in 2023 moeten worden afgegeven om te voorkomen dat de eigenaren en beheerders van opslaginstallaties nadelige invloed ondervinden van het uitblijven ervan.

Op basis van de beschikbare gegevens kan niet worden geconcludeerd of en in welke mate de vuldoelstellingen van de gasopslagverordening van invloed zijn geweest op de gasprijzen. Deze prijzen zijn afhankelijk van tal van factoren die geen verband houden met opslag, zoals toevoer via pijpleidingen, beschikbaarheid van lng, gasbesparingen, het weer en de premie in verband met de door de markt ervaren risico's voor de leveringszekerheid. Op basis van de ontvangen bijdragen lijkt er ruimte te zijn voor nationale maatregelen waarmee de EU-doelstellingen op efficiëntere

wijzen worden uitgevoerd om te voorkomen dat vultrajecten de prijsontwikkeling negatief beïnvloeden.

Met de opslagverordening konden de lidstaten voor het eerst opslagmaatregelen nemen en uitvoeren binnen een gemeenschappelijk kader dat combinaties van marktgerichte en regelgevende maatregelen mogelijk maakt en aanmoedigt teneinde een minimumvulniveau te waarborgen. Het is ook de eerste keer dat lidstaten specifieke regelingen ontwikkelen om opslagmiddelen en daarmee samenhangende kosten over de grenzen heen te delen, ook al is dat nog steeds beperkt van omvang. De Commissie is voornemens de lidstaten aan het einde van de winter van 2022/2023 te verzoeken verslag uit te brengen over hun ervaringen met deze regelingen.