



EUROPESE  
COMMISSIE

Brussel, 5.3.2025  
COM(2025) 99 final

2025/0051 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938 wat betreft de rol van gasopslag voor het veiligstellen van de gasvoorziening in de aanloop naar het winterseizoen**

## TOELICHTING

### **1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL**

- **Motivering en doel van het voorstel**

#### *a) Voorzieningszekerheid*

De uitdagingen op het gebied van energiezekerheid in de EU houden voornamelijk verband met het feit dat de EU voor haar primaire energie afhankelijk is van niet-EU-landen. Met de invoering van de Europese Green Deal heeft de EU te kennen gegeven welke belangrijke stappen zij zal zetten om haar afhankelijkheid van ingevoerde fossiele brandstoffen af te bouwen door ambitieuze streefcijfers voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie vast te stellen. De energiecrisis van 2022 en de daaropvolgende energieprijsschok hebben echter duidelijk gemaakt dat er meer nodig is en dat verdere stappen moeten worden gezet om de EU's afhankelijkheid van primaire-energiebronnen van buiten de EU te verminderen. Het REPowerEU-plan bevat met name belangrijke stappen om huishoudens en bedrijven te beschermen tegen schokken in de energievoorziening door: i) versterking van de ondergrondse opslagcapaciteit voor gas; ii) verbetering en uitbreiding van de infrastructuur voor vloeibaar aardgas, en iii) diversificatie van zowel de bronnen als de routes van leidinggas.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken, moet een aantal maatregelen, met name de eerder voor een beperkte periode vastgestelde vuldoelstelling voor gasopslag voor november, worden verlengd. Tegelijkertijd zijn de marktomstandigheden veranderd. Met dit voorstel, en voortbouwend op de aanbeveling van de Commissie die vandaag is aangenomen, wil de Commissie de energiezekerheid en de veerkracht van het energiesysteem van de Europese Unie waarborgen en tegelijkertijd de lidstaten ondersteunen door nog meer flexibiliteit te bieden met betrekking tot vultrajecten om in hun eigen tempo de vuldoelstellingen voor gasopslag te halen, de systeemstress te verminderen en de kans op marktverstoringen tot een minimum te beperken.

#### *b) Rol van gasopslag, huidige problemen en flexibiliteit*

De opslag van gas draagt bij tot de voorzieningszekerheid door te zorgen voor extra gaslevering in geval van zeer grote vraag of verstoring van het aanbod. De voorraden dekken 25-30 % van het gasverbruik van de EU in de winter. Tijdens het stookseizoen zorgt opslag ervoor dat minder extra gas moet worden ingevoerd en helpt het schokken in de voorziening op te vangen.

De Commissie erkent dit en als reactie op de inzet van Russische gasleveringen als wapen en op de marktvolatiliteit stelde zij in het voorjaar van 2022 wijzigingen op van Verordening (EU) 2017/1938 betreffende de gasleveringszekerheid met betrekking tot gasopslag<sup>1</sup>, die de medewetgevers snel hebben goedgekeurd. Met de wijzigingen werd een streefcijfer ingevoerd om ervoor te zorgen dat de gasopslaginstallaties tegen 1 november voor 90 % gevuld waren (vuldoelstelling), met een reeks tussentijdse streefdoelen voor elke lidstaat in februari, mei, juli en september van het jaar daarna (vultraject). Tegelijkertijd zijn bij de wijzigingen

---

<sup>1</sup> 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.

certificeringseisen voor opslagsysteembeheerders ingevoerd om de controle over strategische activa te verbeteren en het risico te vermijden dat er vóór de winter onvoldoende gas wordt opgeslagen.

Dankzij deze wijzigingen heeft het dramatische scenario van gasprijspieken van 2022 zich in 2023 of 2024 niet opnieuw voorgedaan; ook heeft de verplichting om opslagsysteembeheerders te certificeren, een einde gemaakt aan de praktijk (die zich voordeed in 2021) waarbij sommige gasopslaginstallaties in eigendom van derden vóór de winter opzettelijk onder hun capaciteit of laat werden gevuld.

De Europese gasmarkt blijft krap. De concurrentie om wereldwijde lng-leveringen is toegenomen en de blootstelling aan prijsvolatiliteit is sterker dan voorheen. Dat blijkt uit de prijsontwikkeling op de gasmarkt in de winter van 2024/2025.

Vanuit het oogpunt van de voorzieningszekerheid vergroot het bestaan van een vuldoelstelling en vultraject voor opslag de voorspelbaarheid en geeft het belangrijke signalen aan de marktdeelnemers. In dit kader hebben de maatregelen van de EU de situatie sinds 2022 verbeterd. Uiteindelijk is de belangrijkste doelstelling echter het versterken van de voorzieningszekerheid van het energiesysteem van de EU, met name voor de winter, wat betekent de naleving door de lidstaten van het verplichte 1 november-doel.

Tegelijkertijd moet het algemene kader om dit 1 november-doel te halen, flexibel genoeg zijn tijdens het vulseizoen, zodat snel kan worden gereageerd op voortdurend veranderende marktomstandigheden en met name kan worden geprofiteerd van de beste aankoopvoorwaarden. De tussentijdse vuldoelen, die elk jaar door de lidstaten worden overeengekomen, zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat het verplichte 1 november-doel wordt gehaald. Deze vuldoelen zijn echter indicatief en kunnen, indien nodig, zodanig worden gewijzigd dat marktdeelnemers het hele jaar door over maximale flexibiliteit beschikken. Een dergelijke aanpak, in combinatie met een betere coördinatie tussen de lidstaten, zorgt voor voldoende flexibiliteit om de opslag in hun eigen tempo te vullen, terwijl de systeemstress wordt verminderd en marktverstoringen worden vermeden.

De Commissie zal nauwlettend blijven toezien op het vullen van de opslaginstallaties, en door middel van coördinatie en actieve dialoog met de lidstaten, onder meer via de Groep coördinatie gas, zal zij ervoor zorgen dat potentiële aanzienlijke en aanhoudende afwijkingen van de vultrajecten de voorzieningszekerheid niet in gevaar brengen en dat mogelijke risico's worden beperkt. Daarnaast zal de Commissie bij de evaluatie van het kader voor voorzieningszekerheid een uitgebreide beoordeling uitvoeren van de toegevoegde waarde van eventuele permanente opslagmaatregelen voor de voorzieningszekerheid na 2027.

#### *c) Doel van het voorstel*

De wijzigingen van Verordening (EU) 2017/1938 betreffende gasopslag vervallen eind 2025. De aanhoudende krappe situatie op de mondiale gasmarkt noopt tot een verlenging van deze bepalingen tot na 2025.

Tegelijkertijd is de Europese Commissie voornemens het EU-kader voor energiezekerheid te evalueren, onder meer door na te gaan of een mogelijk wetgevingsvoorstel permanente maatregelen inzake het vullen van opslaginstallaties voor de lidstaten moet omvatten. Dit voorstel is echter niet gepland voor volgend jaar.

Een tijdelijke verlenging van de bestaande bepalingen inzake gasopslag is noodzakelijk om te blijven zorgen voor voorspelbaarheid en transparantie bij het gebruik van gasopslaginstallaties in de hele EU.

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

De bepalingen inzake gasopslag in Verordening (EU) 2017/1938 zijn bij Verordening (EU) 2022/1032 ingevoerd voor een periode van drie jaar. Deze regels vervallen eind 2025. Het voorstel heeft tot doel de bestaande bepaling tijdelijk met nog eens twee jaar te verlengen totdat mogelijk een nieuw kader voor energiezekerheid is ingevoerd, hoogstwaarschijnlijk in de loop van 2027. De verlenging zou in overeenstemming zijn met het bestaande beleid en zou bijdragen tot een grotere energiezekerheid en meer stabiliteit op de gasmarkt. Het verlengingsvoorstel heeft niet tot doel andere aspecten van de bepalingen inzake gasopslag te wijzigen.

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

Naar aanleiding van geopolitieke ontwikkelingen verscheen in maart 2022 de mededeling “REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie” van de Commissie. Bijgevolg heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel ingediend (de gasopslagverordening — Verordening (EU) 2022/1032) om te zorgen voor een toereikend jaarlijks opslagniveau vanaf de winter van 2022/2023 en in de toekomst.

In het kader van een geschiktheidscontrole van het huidige kader voor energiezekerheid heeft de Commissie een openbare raadpleging gehouden om de standpunten van een breed scala van belanghebbenden te verzamelen over de voordelen en de mogelijke toekomstige uitdagingen voor Europa op het gebied van energiezekerheid. In de openbare raadpleging, die eind november 2024 werd afgerond, wordt ook de balans opgemaakt van de bepalingen inzake gasopslag en de bijdrage ervan aan de algemene energiezekerheid.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

- **Rechtsgrondslag**

Dit voorstel strekt tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938, waarvan de rechtsgrondslag artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie was. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 194, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

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

De in het kader van dit initiatief geplande maatregelen zijn volledig in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Optreden op EU-niveau is noodzakelijk omdat een onderbreking van de gasvoorziening in de EU: i) grote risico's met zich meebrengt; ii) aanzienlijke gevolgen zou hebben voor veel lidstaten, en iii) van invloed zou zijn op de gasprijzen in de hele EU.

- **Evenredigheid**

Het initiatief is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Hoewel de uiteindelijke jaarlijkse vuldoelstelling voor 1 november in de verordening is vastgesteld, wordt in de streefcijfers rekening gehouden met de situatie van de afzonderlijke lidstaten en de omvang van de gasopslaginstallaties op hun respectieve grondgebied. De bij Verordening (EU)

2017/1938 vastgestelde vrijstellingen/afwijkingen hebben betrekking op Nederland (artikel 6 bis, lid 3) en op Oostenrijk, Tsjechië, Hongarije, Letland en Slowakije (artikel 6 bis, lid 2). Het voorgestelde vulniveau van 90 % is noodzakelijk en passend om de voorzieningszekerheid in de winter in geval van ernstige verstoringen van het aanbod te waarborgen, zonder buitensporige lasten voor de lidstaten, energiebedrijven of burgers.

De tussentijdse vuldoelen worden jaarlijks vastgesteld, na overleg met de lidstaten (via hun deelname aan de Groep coördinatie gas). Deze streefcijfers bieden de lidstaten voldoende flexibiliteit om rekening te houden met zowel de bestaande energiesituatie als de fundamentele kenmerken van de gasmarkt.

- **Keuze van het instrument**

Dit voorstel strekt tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938. Het gekozen instrument is derhalve een wijzigingsverordening. Aangezien de verordeningen niet volledig wordt herzien, wordt een herschikking niet passend geacht.

### **3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Dit voorstel gaat vergezeld van een verslag over de uitvoering en het effect van de bepalingen inzake gasopslag, waarin wordt geconcludeerd dat zowel de vultrajecten voor gasopslag als het certificeringsproces voor gasopslaginstallaties een positief effect hebben gehad op de energievoorzieningszekerheid.

De Commissie dient jaarverslagen in, die in overleg met de lidstaten worden opgesteld en die een analyse bevatten van de mogelijke effecten van de verordening op de gasprijzen en de potentiële gasbesparingen.

Daarnaast heeft de Commissie in de context van de geschiktheidscontrole van het kader voor energiezekerheid een openbare raadpleging gehouden om de standpunten van een breed scala van belanghebbenden te verzamelen. Het raadplegingsproces duurde van september 2024 tot november 2024. Meer dan 100 deelnemers deelden hun inzichten en standpunten, onder meer over de rol van gasopslag in het algemene kader voor energiezekerheid. Na analyse van de resultaten van de openbare raadpleging kan de Commissie concluderen dat een bredere herziening van het kader voor energiezekerheid nodig is en kan zij in dat verband voorstellen de verplichte tussentijdse en uiteindelijke jaarlijkse streefdoelen voor het vullen van opslaginstallaties te handhaven. Wellicht zal het herzieningsproces echter ten minste twee jaar duren. Gezien de belangrijke rol die gasopslag tot dusver heeft gespeeld bij het vergroten van de energiezekerheid van de lidstaten, wordt een tijdelijke verlenging van de verplichte vuldoelstelling en van de tussentijdse streefdoelen noodzakelijk geacht.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In het kader van de openbare raadpleging in verband met de geschiktheidscontrole werden belanghebbenden geraadpleegd over het belang van gasopslag en het nut van de vaststelling van verplichte vuldoelstellingen.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De Commissie is voornemens om in 2025, als onderdeel van de geschiktheidscontrole van het algemene kader voor energiezekerheid, een effectbeoordeling te laten uitvoeren door een externe contractant. De contractant zal ook worden verzocht tegelijkertijd externe standpunten en expertise in te winnen.

- **Effectbeoordeling**

Zoals hierboven vermeld, is de Commissie voornemens in 2025 een effectbeoordeling uit te voeren. Kwesties in verband met de bepalingen inzake gasopslag zullen deel uitmaken van de effectbeoordeling. Vanwege de beperkte resterende tijd en het vervallen van de huidige bepalingen in december 2025 wordt voor deze tijdelijke maatregel geen effectbeoordeling uitgevoerd.

- **Grondrechten**

De maatregel maakt ondersteuning mogelijk van een aantal van de meest kwetsbare afnemers, en met name afnemers die reeds met energiearmoede kampen.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

De gevolgen van dit voorstel voor de EU-begroting hebben betrekking op de personele middelen en andere administratieve uitgaven van het directoraat-generaal (DG) Energie van de Europese Commissie. Het voorstel is gericht op de verlenging van bepalingen die de architectuur van de EU voor de veiligstelling van de gasvoorziening verbeteren. De verlenging van deze bepalingen zou een handhaving van de verplichtingen voor de lidstaten met zich meebrengen en bijgevolg een verdere versterking van de rol van DG Energie op een breed scala van in het oorspronkelijke voorstel genoemde gebieden, namelijk:

- algemeen beheer en uitvoering van de verordening (1 vte);
- beheer van de versterkte rol van de Groep coördinatie gas (0,5 vte);
- monitoring van het vulniveau en opstelling van technische specificaties voor de uitvoering, zoals de vultrajecten (met inbegrip van economische en technische analyse en gegevensbeheer) (1,5 vte);
- beoordeling van de kennisgevingen inzake lastenverdeling als bedoeld in artikel 6 quater (1 vte);
- administratieve ondersteuning (1 vte).

Bovendien zullen voor de uitvoering, coördinatie en follow-up van deze wijzigingsverordening door de lidstaten extra administratieve kredieten ten belope van maximaal 150 000 EUR per jaar nodig zijn voor dienstreizen en vergaderingen van deskundigen, met name vergaderingen van de Groep coördinatie gas.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Artikelsgewijze toelichting**

Alle huidige bepalingen met betrekking tot gasopslag van Verordening (EU) 2017/1938 die bij Verordening (EU) 2022/1032 zijn ingevoerd, zouden ongewijzigd blijven, met

uitzondering van het artikel tot vaststelling van de datum van toepassing/geldigheid, die zou worden gewijzigd in 31 december 2027.

Voorstel voor een

## **VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

### **tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1938 wat betreft de rol van gasopslag voor het veiligstellen van de gasvoorziening in de aanloop naar het winterseizoen**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Verordening (EU) 2022/1032 van het Europees Parlement en de Raad<sup>2</sup> is vastgesteld als reactie op de gasleveringscrisis en ongeken­de prijsstijgingen als gevolg van de escalatie van de Russische militaire agressie tegen Oekraïne sinds februari 2022, waardoor de Unie werd gedwongen op gecoördineerde en alomvattende wijze op te treden om potentiële risico's als gevolg van verdere verstoringen van de gasvoorziening te voorkomen.
- (2) Bij Verordening (EU) 2022/1032 is Verordening (EU) 2017/1938 gewijzigd door de invoering van een tijdelijk rechtskader voor maatregelen met betrekking tot het vulniveau van ondergrondse opslaginstallaties ter versterking van de gasvoorzieningszekerheid in de Unie, met name de gaslevering aan beschermde afnemers.
- (3) Gasopslaginstallaties dekken 30 % van het gasverbruik van de Unie tijdens de wintermaanden en goed gevulde ondergrondse gasopslaginstallaties dragen aanzienlijk bij tot de gasvoorzieningszekerheid door extra gas te leveren in geval van grote vraag of verstoringen van de voorziening.
- (4) De vaststelling van een verplicht streefcijfer om ervoor te zorgen dat gasopslaginstallaties tegen 1 november voor 90 % gevuld zijn (vuldoelstelling), met een reeks tussentijdse streefdoelen voor elke lidstaat in februari, mei, juli en september van het jaar daarna (vultraject), bleek van fundamenteel belang te zijn tijdens de energiecrisis die is veroorzaakt door de inzet van Russische gasleveringen als wapen en de invasie van Oekraïne, zowel om: i) het hoofd te bieden aan de gasleveringstekorten, als om ii) de marktonzekerheden en prijsvolatiliteit terug te dringen.

---

<sup>2</sup> 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 (*PBL 173 van 30.6.2022, blz. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1032/oj>*).

- (5) Ondanks de aanzienlijke verbetering van de situatie op de gasmarkt ten opzichte van de periode 2022-2023 blijft de Europese gasmarkt krap. De toegenomen concurrentie om wereldwijde lng-leveringen kan de blootstelling van de lidstaten aan prijsvolatiliteit vergroten. De ontwikkeling van de gasprijzen tijdens de winter van 2024/2025 lijkt die trend te bevestigen. In een dergelijke situatie blijft gasopslag uiterst belangrijk. Voorspelbare vultrajecten vergroten de transparantie en voorkomen marktverstoringen.
- (6) Op grond van Verordening (EU) 2017/1938 vervalt de verplichting voor de lidstaten om een jaarlijks vultraject te volgen en ervoor te zorgen dat de vuldoelstelling uiterlijk op 1 november van elk jaar wordt gehaald, op 31 december 2025.
- (7) Tegelijkertijd moet het algemene kader om dit 1 november-doel te halen, flexibel genoeg zijn tijdens het vulseizoen, zodat snel kan worden gereageerd op voortdurend veranderende marktomstandigheden en met name kan worden geprofiteerd van de beste aankoopvoorwaarden.
- (8) De tussentijdse vuldoelen, die elk jaar door de lidstaten worden overeengekomen, zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat het verplichte 1 november-doel wordt gehaald. Deze vuldoelen zijn echter indicatief en moeten de marktdeelnemers voldoende flexibiliteit bieden voor het vullen van de opslag gedurende het hele jaar overeenkomstig Aanbeveling XXX.
- (9) De beoordeling door de Commissie van het huidige kader voor energiezekerheid heeft het positieve effect van de vereisten inzake het vullen van de opslag op de gasvoorzieningszekerheid bevestigd en deze positieve effecten moeten ook na 2025 behouden blijven.
- (10) Daarom moeten de relevante bepalingen betreffende het vullen van de gasopslag, die voorspelbaarheid en transparantie bieden met betrekking tot het gebruik van gasopslaginstallaties in de hele Unie, met twee jaar worden verlengd.
- (11) Verordening (EU) 2017/1938 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

### **Wijziging van Verordening (EU) 2017/1938**

In artikel 22 van Verordening (EU) 2017/1938 wordt de vierde alinea vervangen door:

“Artikel 2, punten 27 tot en met 31, de artikelen 6 bis tot en met 6 quinquies, artikel 16, lid 3, artikel 17 bis, artikel 18 bis, artikel 20, lid 4, en de bijlagen I bis en I ter zijn van toepassing tot en met 31 december 2027.”.

#### *Article 2*

### **Inwerkingtreding**

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

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*