



Brussel, 5.3.2025
COM(2025) 98 final

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

**over solidariteit en bepaalde aspecten betreffende de gasopslag op basis van
Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad**

1. INLEIDING

Ondergrondse gasopslaginstallaties zijn van groot belang voor de energievoorzieningszekerheid van de EU. Met een totale capaciteit van 1 147 TWh (ongeveer 105 miljard kubieke meter, wat overeenkomt met ongeveer een derde van de gebundelde vraag van de EU), bieden zij het gassysteem essentiële seizoensgebonden flexibiliteit; zij voorzien doorgaans in 25 tot 35 % van het werkelijke gasverbruik in de EU, en fungeren in de winter vaak als de belangrijkste leveringsbron. Gasopslag maakt een efficiënter gebruik van het gassysteem van de EU mogelijk door de behoefte aan grote invoerstromen tijdens piekverbruiksperiodes waarin de gasprijzen hoger zijn, te verminderen. Hierdoor wordt overinvestering in transmissie-infrastructuur voorkomen waarmee wordt bijgedragen aan prijsstabiliteit en tot het opvangen van verstoringen in de gaslevering.

In 2021 kende de EU een langdurige periode waarin de energieprijzen volatiel en hoog waren, onder meer omdat het vulniveau van de gasopslaginstallaties lager was dan gebruikelijk. De toegenomen geopolitieke spanningen na de grootschalige Russische invasie van Oekraïne begin 2022 hebben de onzekerheid vergroot en tonen aan dat er behoefte is aan naar behoren gevulde gasopslaginstallaties voor de komende winters.

Daarom hebben de medewetgevers in juni 2022 hun goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie tot wijziging¹ van Verordening (EU) 2017/1938 betreffende de veiligstelling van de gasleveringszekerheid (“verordening gasleveringszekerheid”)². Met de wijziging worden onder meer verplichte jaarlijkse vuldoelstellingen voor uiterlijk 1 november van elk jaar vastgesteld: 80 % in 2022 en 90 % vanaf 2023, alsook vultrajecten om die doelstellingen te halen. Lidstaten zonder gasopslag zijn verplicht om ten minste 15 % van hun jaarlijkse gasverbruik in een andere lidstaat op te slaan. Bovendien is bij Verordening (EU) 2022/1032, ofwel de gasopslagverordening, ook de verplichting ingevoerd om opslagsysteembeheerders in elke lidstaat te certificeren.

Samen hebben deze maatregelen een belangrijke rol gespeeld bij het trotseren van de gasleveringstekorten en hebben zij aanzienlijk bijgedragen tot de vermindering van de onzekerheid op de markt en de prijsvolatiliteit. Het scenario van dramatische gasprijspieken van 2022 heeft zich in 2023 of 2024 niet opnieuw voorgedaan. Ook heeft de verplichting om opslagsysteembeheerders te certificeren, een einde gemaakt aan de praktijk vanaf 2021, waarbij sommige gasopslaginstallaties in eigendom van derden opzettelijk onder hun capaciteit of laat voorafgaand aan de wintermaanden werden gevuld.

De leveringszekerheid van de EU wordt echter nog steeds blootgesteld aan risico's als gevolg van de geopolitieke instabiliteit, met name de mogelijke verdere inzet van levering als wapen door Rusland in de context van zijn militaire agressie tegen Oekraïne. Deze risico's zullen de periode van krapte en onzekerheid op de gasmarkt waarschijnlijk verlengen en tonen aan dat

¹ 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 (gasopslagverordening), (PB L 173 van 30.6.2022, blz. 17).

² 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 (verordening gasleveringszekerheid) (PB L 280 van 28.10.2017, blz. 1).

opslaginstallaties een cruciale rol zullen blijven vervullen voor de leveringszekerheid van de EU. Deze conclusie werd onlangs bevestigd door een uitgebreid verslag van de Rekenkamer over de maatregelen van de EU op het gebied van energiezekerheid³.

In dit verslag wordt de balans opgemaakt van de uitvoering van de gasopslagverordening in 2024. Hierbij wordt grotendeels de structuur gevolgd die in de vorige twee jaarverslagen is vastgesteld, maar worden ook een aantal nieuwe elementen naar voren gebracht. Deze weerspiegelen de wetswijzigingen als gevolg van de vaststelling van Verordening (EU) 2024/1789 inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (verordening betreffende de gasmarkt), tot wijziging van de verordening gasleveringszekerheid. De nieuwe elementen hebben voornamelijk betrekking op de bepalingen inzake risicobeoordeling en solidariteit. Updates over gasopslagmaatregelen, vooruitgang op het gebied van certificeringsprocedures en maatregelen in verband met risicobeoordeling en solidariteit die in dit verslag worden gepresenteerd, zijn voornamelijk gebaseerd op door de lidstaten verstrekte informatie, aangevuld met gegevens van Eurostat, het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, ACER en het ENTSB-G.

2. RECHTSGRONDSLAG EN CONTEXT

In artikel 17 bis van de verordening gasleveringszekerheid 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 hun opslagverplichtingen te voldoen;
- een overzicht van de tijd die nodig is voor de eerder⁴ in artikel 3 bis van Verordening (EG) nr. 715/2009⁵ (gasverordening) 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.

Wijzigingen van artikel 17 bis van de verordening gasleveringszekerheid die bij de verordening betreffende de gasmarkt zijn ingevoerd, vereisen voorts dat de Commissie een algemene beoordeling verstrekt van de toepassing van de artikelen 6 bis tot en met 6 quinquies, artikel 7, lid 1, artikel 7, lid 4, punt g), de artikelen 13 en 13 bis, artikel 16, lid 3, de artikelen 17 bis en 18 bis, artikel 20, lid 4, en de bijlagen I bis en I ter.

³ [Speciaal verslag 09/2024: Gasleveringszekerheid in de EU](#).

⁴ De verplichting om opslagsysteembeheerders te certificeren, is nu opgenomen in artikel 15 van Verordening (EU) 2024/1789 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1227/2011, (EU) 2017/1938, (EU) 2019/942 en (EU) 2022/869 en Besluit (EU) 2017/684, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 715/2009 (herschikking) die van toepassing is vanaf 5 februari 2025 (PB L, 2024/1789, 15.7.2024) (verordening betreffende de gasmarkt).

⁵ Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (gasverordening) (PB L 211 van 14.8.2009, blz. 36).

3. OVERZICHT VAN MAATREGELEN VAN LIDSTATEN

De bij de gasopslagverordening ingevoerde wijzigingen bepalen 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 ook regelgevende maatregelen, financiële stimulansen of compensatie voor marktdeelnemers omvatten.

In de opslagverordening is een illustratieve en niet-uitputtende lijst van mogelijke maatregelen en instrumenten opgenomen. De Commissie heeft de autoriteiten van de lidstaten in het najaar van 2024 een enquête gestuurd om gegevens te verzamelen over de maatregelen en instrumenten die zij hebben gebruikt om ervoor te zorgen dat hun gasopslaginstallaties werden gevuld. Deze maatregelen omvatten ook overeenkomsten, memoranda van overeenstemming (MoU's) of lastenverdelingsmechanismen die door lidstaten zonder ondergrondse gasopslaginstallaties zijn ondertekend en die regelingen voor het gebruik van ondergrondse gasopslaginstallaties omvatten.

De lidstaten met ondergrondse gasopslaginstallaties bevestigden dat de meeste maatregelen die in 2022 en 2023 werden toegepast, in 2024 zijn voortgezet. Vorig jaar hebben Oostenrijk, Letland, Nederland en Spanje nieuwe maatregelen vastgesteld en/of de bestaande maatregelen verlengd of ingetrokken. De door de staat gecontroleerde strategische reserve van Oostenrijk werd verlengd, Letland heeft een nieuw gebundeld product ingevoerd om langdurig gebruik van de opslaginstallaties te stimuleren en Nederland heeft de aangewezen partij opnieuw belast met het vullen van de opslagfaciliteit. In Spanje werd de korting op het opslagtariaf voor capaciteit van meer dan twintig dagen vast verbruik opgeheven. De gunstige marktomstandigheden tijdens het injectieseizoen van 2024 hebben het daadwerkelijk tijdig vullen van de opslaginstallaties vergemakkelijkt, zonder dat maatregelen als uiterste middel nodig waren. Tot de meest voorkomende maatregelen van de lidstaten behoorden:

- een minimaalvolume in de gasopslag: het opleggen van een verplichting aan opslagsysteembeheerders om het minimale vulniveau te bereiken, in overeenstemming met de nationale doelstelling;
- de aanbestede capaciteit: het verplichten van opslagsysteembeheerders hun capaciteiten bij marktdeelnemers aan te besteden (in de meeste gevallen via capaciteitsveilingen);
- het aanwijzen van een specifieke entiteit: het aanwijzen van een entiteit die bijspringt voor het geval de vuldoelstelling niet zou worden behaald;
- strategische opslag: het vaststellen van doeltreffende instrumenten voor de aankoop en het beheer van strategische opslag door publieke of private entiteiten;
- de ongebruikte gecontracteerde capaciteit: ervoor zorgen dat gecontracteerde capaciteit effectief wordt gebruikt door middel van een “use-it-or-lose-it”-mechanisme, waarbij opslagcapaciteit die is gecontracteerd maar niet gebruikt, moet worden vrijgegeven.

Nadere bijzonderheden over de uitvoeringsmaatregelen zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 — Maatregelen van artikel 6 ter uitgevoerd per lidstaat met ondergrondse gasopslaginstallaties

	AT	BE	BG	CZ	DE	DK	ES	FR	HR	HU	IT	LV	NL	PL	PT	RO	SE	SK
Minimumvolume in gasopslag	x		x	X			X		T	x					x	x		x
Aanbestede capaciteit		x				x	X	x			x				x			

Balanceringsvoorraad beheerd door transmissiesysteembeheerder									x		T						
Verplichtingen opgelegd aan aangewezen entiteiten				X	x	x			x		T			x			
Gecoördineerde instrumenten																	
Vrijwillige gezamenlijke aankoopmechanismen																	
Financiële stimulansen voor marktdeelnemers		x		T		x	X				T		T				
Ongebruikte gecontracteerde capaciteit	x	x		X	x		X		x		x						
Strategische opslag	x		x	X	x	x	X			x	x	x					
Aanwijzing van een specifieke entiteit					x		X	x	T		T		T				x
Korting op opslagtarieven		x					T										
Kapitaal- en operationele uitgaven								x			x						
Andere																	

T staat voor “tijdelijke maatregel”.

Bron: reacties van de lidstaten op de enquête van de Europese Commissie en het [verslag van het ACER en het VIS over de gasopslag in 2023](#).

4. OVERZICHT VAN DE CERTIFICERINGSPROCEDURE

De bepalingen van de gasopslagverordening, die in de gasverordening zijn opgenomen⁶, bevatten de verplichting om opslagsysteembeheerders door de bevoegde nationale autoriteiten te laten certificeren om elk risico voor de gasleveringszekerheid op regionaal, nationaal of Unieniveau te verminderen dat onder meer voortvloeit uit:

- 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 Unie ten aanzien van een derde land uit hoofde van het internationaal recht, met inbegrip van overeenkomsten die zijn gesloten met een of meer derde landen, waarbij de Unie partij is en waarin de energievoorzieningszekerheid aan de orde komt;
- c) de rechten en verplichtingen van de betrokken lidstaten ten aanzien van een derde land die voortvloeien uit overeenkomsten die zijn gesloten door de betrokken lidstaten met een of meer derde landen, voor zover die overeenkomsten in overeenstemming zijn met het recht van de Unie; of
- d) andere specifieke feiten en omstandigheden die aan de orde zijn.

⁶ Zoals eerder vermeld, is de verplichting om opslagsysteembeheerders te certificeren nu opgenomen in artikel 15 van de verordening betreffende de gasmarkt (Verordening (EU) 2024/1789).

De wetgeving schrijft voor dat de lidstaten uiterlijk op 2 januari 2024 ontwerpcertificeringsbesluiten uitvaardigen en aan de Commissie meedelen. Sommige lidstaten hebben hun opslagcertificeringsbesluiten reeds in 2023 ingediend en de Commissie heeft zes adviezen uitgebracht⁷. In 2024 is het certificeringsproces voortgezet en tot dusver zijn 5 adviezen uitgebracht, terwijl 17 adviezen voor 4 lidstaten zich in verschillende stadia van de goedkeuringsprocedure bevinden. Sommige lidstaten moeten hun ontwerpbesluiten nog indienen. In een beperkt aantal gevallen hangt het opstellen van het advies af van de wijzigingen van het nationale wet- of regelgevingskader, waardoor het langer duurt voordat het advies wordt uitgebracht. Het lijkt realistisch dat de certificeringsprocedure voor de meeste lidstaten tegen eind 2025 zal zijn voltooid. Door de succesvolle voltooiing van het certificeringsproces kregen de lidstaten weer de volledige controle over hun strategische activa, waardoor herhaling van het scenario van 2021 werd voorkomen wanneer bepaalde opslagsysteembeheerders opslaginstallaties opzettelijk op een zeer laag niveau hielden.

Tabel 2 — Overzicht van de certificeringsprocedure in 2024

LS	Indieningen	Indieningen in afwachting Aantal marktdelnemers (aantal opslaglocaties) [1]	Totaal aantal marktdelnemers (aantal opslaglocaties) [2]
AT	4		4 (8)
BE	1		1 (1)
BG		1 (1)	1 (1)
CZ		4 (9)	4 (9)
DE	5	20 (24)	25 (50)
DK	1		1 (2)
ES	2		2 (4)
FR	3		3 (16)
HR	1		1 (1)
HU	2		2 (5)
IT		3 (13)	3 (13)
LV	1		1 (1)
NL	4	1 (3)	4 (7)
PL	1		1 (7)
PT	1		1 (1)
RO	2		2 (6)
SE	1		1 (1)
SK	2		2 (2)
TOTAAL	31	29 (50)	58 (122)

^[1] De certificaten worden afgegeven per beheerder en/of opslaginstallatie.

^[2] Op basis van uitwisselingen met de lidstaten, GIE AGSI+, en het verslag van het ACER en het VIS over de gasopslag in 2023.

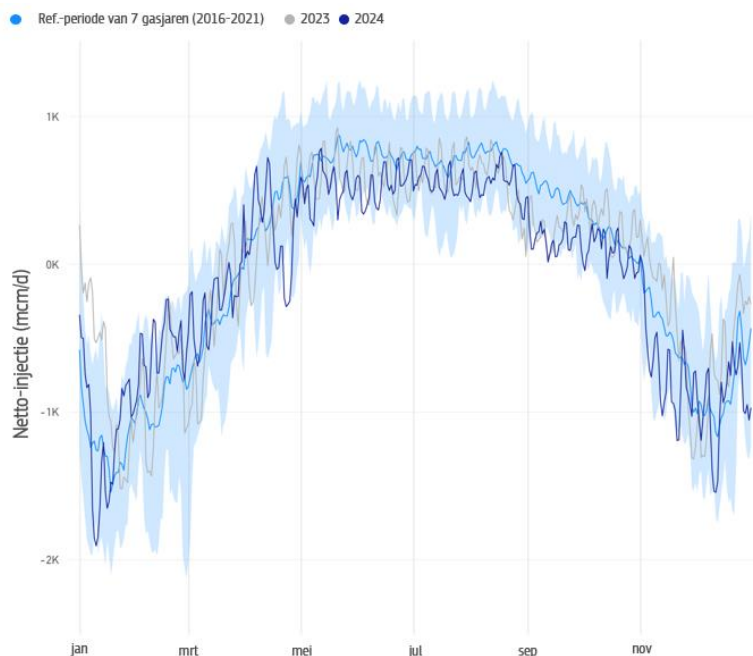
⁷ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/gas-storage_en#certification-for-storage-system-operators.

5. NALEVING VAN DE VULDOELSTELLINGEN VOOR GASOPSLAG IN 2024

In november 2023 werd Uitvoeringsverordening (EU) 2023/2633⁸ tot vaststelling van de tussentijdse vuldoelstellingen voor 2024 vastgesteld. De tussentijdse vuldoelstellingen bieden de lidstaten de nodige flexibiliteit, zodat zij aan het begin van het verwarmingsseizoen in november de uiteindelijke vuldoelstelling van 90 % kunnen halen. In 2024 verliep het vultraject volgens de vastgestelde doelstellingen.

Eind maart 2024 bedroeg het niveau van de ondergrondse gasopslaginstallaties van de EU 60 % (670 TWh), wat aanhoudend bovengemiddelde vulpercentages vergeleken met historische niveaus weerspiegelt. De gasopslagniveaus in het tweede en derde kwartaal van 2024 sloten nauw aan op die van 2023, waarbij de EU op 19 augustus een totaal niveau van 90 % bereikte, bijna op dezelfde dag als in 2023 (16 augustus). Aangezien de voorraden al op een hoog niveau lagen na het onttrekkingsseizoen 2023/2024, verliep het vullen in de laatste maanden van de injectieperiode langzamer dan gewoonlijk. Ongeveer 60 % van het tijdens de zomer opgeslagen gas werd geïnjecteerd in de maanden mei tot en met juli (zie figuur 1). Op 1 november 2024 bedroeg de gasopslag in de EU 95 %, waarbij alle lidstaten de vuldoelstelling overschreden, met uitzondering van Denemarken (zie figuur 2).

Figuur 1 — Dagelijkse historische netto-injecties

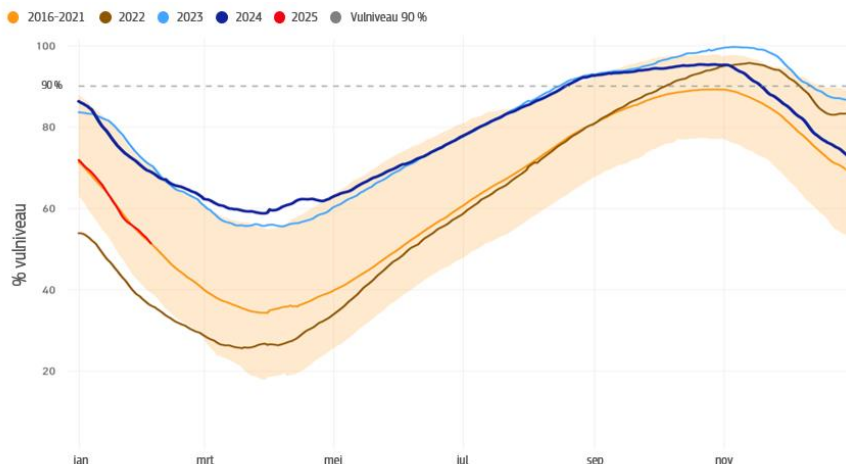


Bron: JRC-dashboard voor leveringszekerheid⁹

⁸ Uitvoeringsverordening (EU) 2023/2633 van de Commissie van 20 november 2023 tot vaststelling van het vultraject met tussentijdse streefdoelen voor 2024 voor elke lidstaat met ondergrondse gasopslaginstallaties op zijn grondgebied die een rechtstreekse interconnectie met zijn afzetgebied hebben (PB L, 2023/2633, 23.11.2013).

⁹ [Link naar het JRC-dashboard voor leveringszekerheid](#).

Figuur 2 — Gas in ondergrondse opslaginstallaties in de EU in 2024 en 2023 (tot december), in vergelijking met het voorgaande zesjaarsgemiddelde en -bereik.



Bron: JRC-dashboard voor leveringszekerheid.

Op 1 november hadden bijna alle lidstaten hun opslaginstallaties voor meer dan 90 % gevuld, waardoor het streefdoel van de uitvoeringsverordening werd gehaald. De enige uitzondering was Denemarken, waar de opslagniveaus op 1 november 75 % bedroegen. Het streefdoel van het vullen van opslaginstallaties in Denemarken was niet bereikt als gevolg van een combinatie van technische infrastructuurproblemen in verband met de inbedrijfstelling van het productieplatform Tyra en ongepland onderhoud aan de gasterminal van Nybro. Daarnaast heeft Duitsland tot en met 31 december 2024 een zogenoemde gasopslagbijdrage toegepast, namelijk een belasting op getransporteerd gas die was ingesteld om de kosten van het vullen van opslaginstallaties te dekken. De invoer van gas via Duitsland leek dus minder aantrekkelijk en moedigde marktspelers aan om in plaats daarvan gas uit opslaginstallaties, met inbegrip van Deense opslaginstallaties, te halen. Hoewel het streefdoel van 1 november niet werd gehaald, bleef de algemene energiezekerheid in Denemarken stabiel, voornamelijk dankzij de recente inbedrijfstelling van de Baltic Pipe en het gestaag stijgende aandeel van de biomethaanproductie, dat bijna 40 % van het binnenlandse gasverbruik vertegenwoordigt. De situatie wijst echter op de nadelige gevolgen die een in een lidstaat vastgestelde maatregel kan hebben voor de energiezekerheid in een andere lidstaat en op de noodzaak unilaterale nationale maatregelen te vermijden. De Europese Commissie heeft een actieve dialoog gevoerd met Denemarken en de nationale bevoegde autoriteit die maatregelen heeft genomen om Denemarken in staat te stellen het tussentijdse streefdoel van 1 februari 2025 te halen.

Opgemerkt moet worden dat de opslagcapaciteit van Letland en Nederland aanzienlijk groter is dan de binnenlandse verbruiksvolumes; daarom is, overeenkomstig artikel 6 bis van de gasopslagverordening, het uiteindelijke jaarlijkse streefdoel voor deze twee lidstaten verschillend vastgesteld en voldeden beide landen derhalve aan de vuldoelstelling van 90 %, ook al was de nominale waarde iets lager (zie ook voetnoot 11 voor extra uitleg over de verminderingmethode).

Wat de Energiegemeenschap betreft, is enige vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de bepalingen inzake gasopslag van de verordening gasleveringszekerheid. Servië en Oekraïne, de twee overeenkomstsluitende partijen met opslagfaciliteiten, voldeden aan hun

opslagdoelstellingen (situatie sinds mei 2024). Zie voor meer informatie het jaarverslag 2024 van het secretariaat van de Energiegemeenschap¹⁰.

Tabel 3 — Naleving van de vuldoelstellingen van de opslagverordening voor 2024¹¹

Lidstaat	Tussentijd ds streefdoel 1 februari	Vulnive au 1 februa ri	Tussentijd s streefdoel 1 mei	Vulnivea u 1 mei	Tussentijd s streefdoel 1 juli	Vulniveau 1 juli	Tussentijds streefdoel 1 september	Vulnivea u 1 septemb er	Vuldoelst elling 1 novemb er	Vulnivea u 1 novemb er
AT	50 %	81 %	40 %	75 %	58 %	83 %	72 %	92 %	90 %	94 %
BE	30 %	60 %	5 %	52 %	40 %	73 %	78 %	94 %	90 %	98 %
BG	52 %	67 %	33 %	44 %	55 %	72 %	77 %	88 %	90 %	100 %
CZ	40 %	75 %	25 %	62 %	30 %	82 %	60 %	93 %	90 %	92 %
DE	45 %	74 %	10 %	68 %	30 %	82 %	65 %	95 %	90 %	98 %
DK	45 %	75 %	40 %	55 %	60 %	64 %	80 %	75 %	90 %	75 %
ES	59 %	81 %	60 %	83 %	66 %	95 %	80 %	100 %	90 %	100 %
FR	41 %	59 %	11 %	50 %	39 %	68 %	81 %	90 %	90 %	95 %
HR	46 %	51 %	29 %	33 %	51 %	59 %	83 %	88 %	90 %	91 %
HU	51 %	76 %	37 %	71 %	65 %	78 %	86 %	90 %	90 %	91 %
IT	45 %	64 %	36 %	65 %	54 %	82 %	72 %	93 %	90 %	99 %
LV	45 %	57 %	41 %	46 %	63 %	58 %	90 %	71 %	90 %	80 %
NL	43 %	65 %	30 %	55 %	50 %	69 %	68 %	91 %	90 %	89 %
PL	50 %	75 %	35 %	43 %	60 %	73 %	80 %	98 %	90 %	98 %
PT	70 %	103 %	70 %	92 %	80 %	102 %	80 %	102 %	90 %	103 %
RO	40 %	63 %	41 %	58 %	65 %	77 %	85 %	94 %	90 %	103 %
SE	59 %	77 %	30 %	63 %	61 %	63 %	79 %	91 %	90 %	91 %
SK	45 %	73 %	20 %	70 %	27 %	79 %	67 %	95 %	90 %	95 %

Bron: vulniveaus op basis van de GIE AGSI+-cijfers.

Terugdringing van de vraag

De gasvraag is tussen augustus 2022 en september 2024 met 18 % verminderd, waarmee de in Verordening (EU) 2022/1369¹² en Aanbeveling C/2024/2476 van de Raad¹³ vastgestelde vrijwillige reductiedoelstelling van 15 % is overschreden.

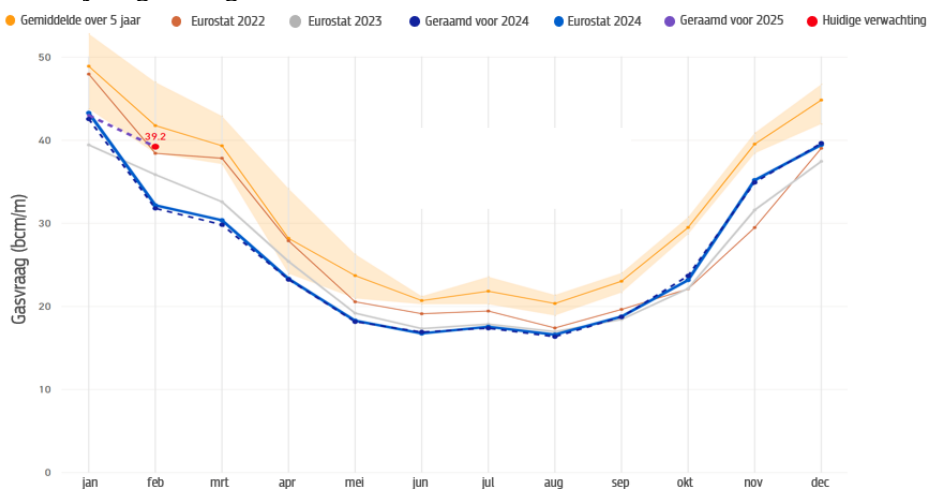
¹⁰ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2024/05/28b.html>.

¹¹ De regelgevende doelstellingen van tabel 3 worden verlaagd overeenkomstig artikel 6 bis van de verordening gasleveringszekerheid. De tabel met de streefdoelen is overgenomen uit de bijlage bij Uitvoeringsverordening (EU) 2023/2633 van de Commissie. De bijlage is onderworpen aan de evenredige verplichtingen van elke lidstaat overeenkomstig de verordening gasleveringszekerheid, en met name de artikelen 6 bis, 6 ter en 6 quater. Voor de lidstaten die onder artikel 6 bis, lid 2, vallen, wordt het evenredige tussentijdse streefdoel berekend door de in de tabel vermelde waarde te vermenigvuldigen met het maximum van 35 % en het resultaat door 90 % te delen.

¹² Verordening (EU) 2022/1369 van de Raad inzake gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag (PB L 206 van 8.8.2022, blz. 1).

¹³ Aanbeveling C/2024/2476 van de Raad van 25 maart 2024 inzake het voortzetten van gecoördineerde maatregelen ter reductie van de gasvraag.

Figuur 3 — Maandelijks gasvraag



Bron: [JRC-dashboard voor leveringszekerheid](#).

Risicobeoordeling

Bij de EU-brede simulatie van leveringszekerheid die het ENTSB-G in november 2024 heeft uitgevoerd, wordt rekening gehouden met scenario's van langdurige verstoring van één enkele leveringsbron. Met name de volledige verstoring van de Russische levering wordt in alle scenario's als een basisscenario beschouwd. In alle scenario's wordt ook uitgegaan van uitzonderlijk lage opslagniveaus aan het begin van de winter. Bovendien worden bijkomende verstoringen van de infrastructuur onderzocht die risico's inhouden in verband met de controle van infrastructuur die relevant is voor de gasleveringszekerheid, zoals misbruik van bestaande infrastructuur, met inbegrip van het hamsteren van capaciteit of schending van het Unierecht. In de conclusies wordt de veerkracht van het gassysteem van de EU bevestigd en wordt ook gewezen op de belangrijke rol van de reductie van de gasvraag door middel van energiebesparingen of energie-efficiëntiemaatregelen.

6. SOLIDARITEIT

De solidariteitsmechanismen die bij de verordening gasleveringszekerheid zijn ingevoerd, spelen een cruciale rol om ervoor te zorgen dat beschermde afnemers, zoals huishoudens en ziekenhuizen, tijdens extreme crises toegang tot gas behouden. Solidariteit werd aanvankelijk toegepast door middel van vrijwillige bilaterale solidariteitsovereenkomsten tussen rechtstreeks verbonden EU-lidstaten, met uitzondering van Malta, Cyprus en Ierland die een afwijking genieten (aangezien zij niet rechtstreeks verbonden zijn met een andere lidstaat). Tot dusver zijn negen solidariteitsovereenkomsten van de veertig verwachte overeenkomsten ondertekend, waaronder overeenkomsten tussen Duitsland, Italië en Zwitserland die in 2024 zijn ondertekend. In 2022, op het hoogtepunt van de gascrisis, stelde het geringe aantal geratificeerde overeenkomsten de EU bloot aan een risico voor de leveringszekerheid en werd het concept van vrijwillige overeenkomsten opnieuw beoordeeld. Bijgevolg werd het begrip solidariteit versterkt door middel van de verordening betreffende de gasmarkt, waarbij standaardbepalingen inzake solidariteit werden vastgesteld om het solidariteitsbeginsel in werking te stellen in geval van een crisis en in een situatie waarin geen bilaterale solidariteitsovereenkomsten bestaan.

Bovendien wordt in de verordening betreffende de gasmarkt de solidariteitsverplichting uitgebreid tot indirect verbonden lidstaten, waardoor zij toegang hebben tot een grotere marktgebaseerde solidariteit, onder meer via lng-leveringen. Een door de Commissie georganiseerde theoretische crisisoefening (“dry run”) van november 2024 heeft de doeltreffendheid van de nieuwe solidariteitsbepalingen aangetoond en de rol benadrukt van marktgebaseerde maatregelen die de totale kosten van solidariteit voor de EU verminderen. Bovendien kan lng een sleutelrol spelen in solidariteitsverzoeken, aangezien de lidstaten een faciliterende rol kunnen spelen in de discussie tussen marktdeelnemers, maar niet wettelijk verplicht zijn om van lng-verladers te eisen dat zij hun leveringen verleggen. Tijdens de oefening werd ook vastgesteld op welke gebieden de toepassing van solidariteit in crisissituaties kan worden verbeterd, waaronder de behoefte aan duidelijkere procedures, richtsnoeren voor monitoringacties en contractuele regelingen tussen de betrokken partijen om de uitvoering van de solidariteitsmechanismen te vergemakkelijken.

7. UITVOERING VAN DE GASOPSLAGVERORDENING IN 2025

De tussentijdse vultrajecten voor 2025 zijn gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte informatie en de beoordeling door de Commissie van de algemene situatie inzake leveringszekerheid, rekening houdend met de vulniveaus van de afgelopen vijf jaar en de wintervooruitzichten van het ENTSB-G. De streefdoelen voor 2025 zijn in november 2024 formeel vastgesteld bij Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2995 van de Commissie, met bijstand van het Comité voor gasopslag. Deze tussentijdse streefdoelen worden beschouwd als minimumstreefdoelen die maximale marktflexibiliteit bieden om de 90 % te bereiken, zolang de inspanningen ter reductie van de vraag worden voortgezet en het aanbod op hetzelfde niveau wordt gehouden als het voorgaande jaar.

Tabel 4 — Tussentijdse streefdoelen voor 2025 voor lidstaten met ondergrondse gasopslaginstallaties, zoals vastgesteld bij Uitvoeringsverordening (EU) 2024/2995 van de Commissie¹⁴ van 29 november 2024 (https://energy.ec.europa.eu/publications/implementing-regulation-setting-filling-trajectory-intermediary-targets-2025-member-states_en).

Lidstaat	Tussentijds streefdoel 1 februari	Tussentijds streefdoel 1 mei	Tussentijds streefdoel 1 juli	Tussentijds streefdoel 1 september	Vuldoelstelling 1 november ¹⁵
AT	64 %	52 %	66 %	77 %	90 %
BE	30 %	5 %	40 %	78 %	90 %
BG	55 %	36 %	57 %	77 %	90 %
CZ	40 %	25 %	30 %	60 %	90 %
DE	45 %	10 %	30 %	65 %	90 %
DK	45 %	40 %	60 %	75 %	90 %
ES	58 %	53 %	64 %	80 %	90 %
FR	41 %	11 %	39 %	81 %	90 %
HR	46 %	29 %	51 %	83 %	90 %
HU	59 %	38 %	61 %	84 %	90 %
IT	55 %	45 %	54 %	72 %	90 %

¹⁴ De tabel is onderworpen aan de evenredige verplichtingen van elke lidstaat uit hoofde van Verordening (EU) 2017/1938, met name de artikelen 6 bis, 6 ter en 6 quater.

¹⁵ Zie artikel 6 bis, lid 1, punt b), van 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.

LV	45 %	41 %	63 %	90 %	90 %
NL	47 %	39 %	57 %	72 %	90 %
PL	50 %	35 %	60 %	80 %	90 %
PT	70 %	70 %	80 %	80 %	90 %
RO	41 %	42 %	63 %	84 %	90 %
SE	53 %	5 %	5 %	5 %	90 %
SK	45 %	20 %	29 %	74 %	90 %

Uit de wintervooruitzichten 2024/2025 van het ENTSB-G blijkt dat Europa in een referentiewinterscenario (geen langdurige koudegolven) aan het eind van deze winter nog steeds een gasvoorraadniveau van 40 % zou kunnen bereiken, zelfs zonder Russisch leidinggas.

8. ANALYSE VAN DE POTENTIËLE EFFECTEN OP DE GASPRIJZEN

Gasopslaginstallaties blijven van groot belang om de spanningen op de gasmarkten te verlichten, aangezien zij aanzienlijke gasvolumes kunnen leveren wanneer het aanbod krap is en derhalve prijschommelingen en -pieken kunnen beperken. Er is vastgesteld dat de gasprijzen op de spotmarkt doorgaans hoger zijn wanneer de vulniveaus onder het gemiddelde liggen¹⁶. In dit verband merkte het Internationaal Energieagentschap in het [verslag over gas op de middellange termijn 2023](#) op dat het hoge opslagniveau, in combinatie met een gematigde vraag, in het derde kwartaal van 2023 “de gasprijzen op de spotmarkt in Europa heeft gedrukt”. Evenzo heeft het ACER in zijn [verslag](#) van juni 2023 aangegeven dat “het vulniveau van de opslaginstallaties aanzienlijk boven het gemiddelde van de afgelopen jaren ligt en heeft bijgedragen tot het verlagen van de prijs”.

Zoals uit onderstaande grafiek blijkt, schommelden de groothandelsprijzen voor gas de afgelopen maanden tussen de 30 en 50 EUR/MWh. De prijzen zijn aanzienlijk gedaald sinds de piek van de crisis in de zomer van 2022, toen de prijzen een ongekend niveau boven de 300 EUR/MWh bereikten, maar zij zijn nog steeds aanzienlijk hoger dan vóór de crisis waarbij sprake is van enkele perioden van uitgesproken volatiliteit.

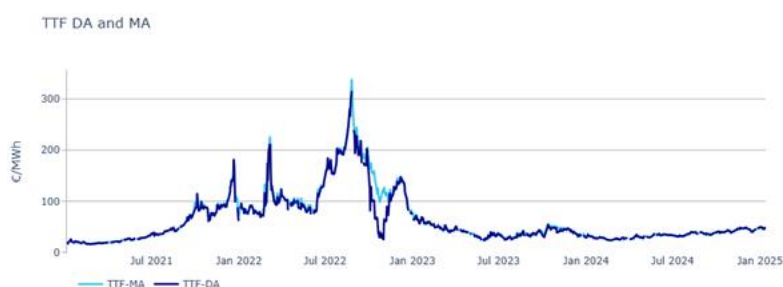
De lidstaten en de Commissie hebben een uitgebreid pakket van maatregelen ingevoerd die samen hebben bijgedragen tot de verbetering van de marktsituatie en de druk op de prijzen hebben helpen verlichten. De toezegging om vóór de winter minimumvolumes gas op te slaan, zoals vastgelegd in de verordening gasleveringszekerheid, speelde een belangrijke rol in deze reeks initiatieven en het zeer hoge vulniveau dat sinds het einde van het najaar van 2022 wordt waargenomen, is een belangrijke (zij het niet unieke) bepalende factor om de spanningen op de markt te verminderen en de gasprijzen te doen dalen.

Aan het eind van de herfst van 2024 / begin 2025 kreeg de Europese gasmarkt, in een context van een krappe markt en een grotere vraag als gevolg van koudere weersomstandigheden, te maken met de trend van een negatieve zomer-winterspreiding. Deze prijsconfiguratie is niet gunstig voor opslaginjecties in de zomer, de gebruikelijke periode voor het vullen van de opslag. De trend is relatief recent en in januari 2025, het moment waarop dit verslag werd opgesteld, was er nog steeds geen unanimitéit over de precieze oorzaken van deze ontwikkeling. Dit verschijnsel kan ook op andere markten worden waargenomen (zoals Zuidoost-Azië) en kan daarom niet uitsluitend worden verklaard door de vraag-aanbodsituatie in Europa. Enkele recente Europese specifieke

¹⁶ [What Drives Natural Gas Prices?](#) (Wat beïnvloedt de gasprijs?) [op JSTOR](#).

factoren, zoals het koude weer en de lage productie van hernieuwbare energie, kunnen bijdragen tot de recente stijging van de gasprijzen en de grotere onttrekking aan opslaginstallaties. De komende golf van extra lng-capaciteit die de komende jaren beschikbaar zal komen, zal waarschijnlijk een neerwaarts effect hebben op toekomstige mondiale prijzen. Ondertussen zal de Commissie, om systeemstress te verminderen en marktverstoringen in verband met het bijvullen van gasopslag te voorkomen, gebruikmaken van de manoeuvreerruimte die de verordening aan de lidstaten biedt, en zij doet een aanbeveling van de Commissie om de lidstaten te ondersteunen bij een betere coördinatie en een nog grotere mate van flexibiliteit met betrekking tot vultrajecten om de vuldoelstellingen voor gasopslag in hun eigen tempo te halen.

Figuur 4 — Day-ahead- en month-aheadprijzen van de TTF — juni 2021 – september 2025



Bron: ENER, op basis van gegevens van S&P Global.

9. CONCLUSIE

In 2024 zijn alle doelstellingen van de gasopslagverordening grotendeels gehaald of overtroffen. Op 1 november voldeden bijna alle lidstaten aan de wettelijke doelstelling, Denemarken was daarop de enige uitzondering. De lagere vulniveaus hebben de algemene energiezekerheid van Denemarken echter niet in gevaar gebracht en Denemarken kon het tussentijdse streefdoel van 1 februari 2025 halen.

In de wintervooruitzichten 2024/2025 van het ENTSB-G en de driemaandelijke verslagen van de Commissie over de gasmarkt voor 2024 wordt gewezen op relatief soepele vultrajecten gedurende 2024. Dit wordt bevestigd door het feit dat in 2024 geen enkele lidstaat nieuwe vulmaatregelen heeft genomen ten opzichte van het voorgaande jaar. Er werd geen toevlucht genomen tot niet-marktgebaseerde maatregelen en er zijn redenen om aan te nemen dat het mechanisme van minimale tussentijdse streefdoelen de lidstaten voldoende flexibiliteit blijft bieden om hun eigen maatregelen en tijdschema's vast te stellen. Tegelijkertijd heeft de verwezenlijking van de doelstellingen van de gasopslagverordening bijgedragen tot het verlagen van de risicopremie op de gasmarkt aan het einde van het jaar.

Het certificeringsproces van gasopslaginstallaties is in 2024 voortgezet. De nationale autoriteiten hebben vooruitgang geboekt bij de vaststelling van certificeringsbesluiten en de Commissie heeft in de loop van het jaar verschillende adviezen uitgebracht. Hoewel sommige lidstaten hun besluiten nog niet hebben ingediend, is de controle van de EU over de strategische activa verbeterd en is de ruimte voor marktmanipulatie aanzienlijk afgenomen ten opzichte van 2021.

In 2024 heeft geen enkele lidstaat nieuwe crisisniveaus afgekondigd als bedoeld in artikel 11 van de verordening gasleveringszekerheid. Finland is teruggegaan van alarmniveau naar vroegtijdige waarschuwing en Denemarken, Zweden en Estland hebben de vroegtijdige waarschuwing gedeactiveerd. Het uitroepen van een crisis is een voorwaarde voor een lidstaat om te kunnen verzoeken om toepassing van solidaire maatregelen en daarom zijn er in 2024 geen solidariteitsverzoeken ingediend. Op basis van de enquête onder de lidstaten is de Commissie ervan in kennis gesteld dat er in 2024 geen bilaterale lastenverdelingsovereenkomsten zijn ondertekend.

De test van de solidariteitsbepalingen van Verordening (EG) nr. 2024/1789 betreffende de gasmarkt bevestigt ook dat de lidstaten, de Commissie en het ENTSB-G voorbereid zijn op een gasnoodsituatie en dat de toepassing van de bestaande en nieuw overeengekomen EU-bepalingen inzake solidariteit over het algemeen een adequaat kader biedt om een snelle en doeltreffende crisisrespons in werking te stellen. De nieuwe solidariteitsbepalingen die de mechanismen uitbreiden tot indirect verbonden lidstaten, bieden toegang tot grotere en verondersteld goedkopere marktgebaseerde solidariteit wanneer de rechtstreeks verbonden naburige lidstaten in nood verkeren. Bovendien kan lng een sleutelrol spelen in het geval van een solidariteitsverzoek, maar de doeltreffendheid hangt uiteindelijk af van contractuele regelingen tussen de betrokken partijen.

De energiezekerheid in Europa in 2024 is ongetwijfeld beter dan in 2022 en stabiele vultrajecten voor gasopslag hebben een positieve bijdrage geleverd. Door de relatief koude start van de winter van 2024-2025 raken gasopslaginstallaties echter sneller uitgeput dan in 2023, en het totale opslagniveau in de EU, dat in de voorgaande jaren historisch hoog was, is in slechts vier weken tot een niveau gedaald dat vergelijkbaar is met het gemiddelde niveau voor de crisis. Bovendien kan de algemene geopolitieke context, het stagnerende mondiale lng-aanbod en de gestage mondiale vraag naar lng in 2025 leiden tot een krasser mondiaal gasevenwicht. De huidige marktindicatoren verwachten niet dat de gasprijzen in de EU het recordniveau van 2022 zullen bereiken, maar de risico's in verband met een voortdurend onder druk staande geopolitieke situatie (waaronder de mogelijke Russische inzet van de gastoevoer als wapen) blijven hoog en kunnen de prijzen enigszins onder druk zetten.

Deze combinatie van factoren bevestigt de relevantie van de gasopslagverordening en het belang van het waarborgen van hoge opslagniveaus vóór de volgende winter.