

Bruselas, 5 de marzo de 2025
(OR. en)

6768/25

**Expediente interinstitucional:
2025/0051(COD)**

**ENER 51
ENV 119
CLIMA 49
IND 56
RECH 80
COMPET 119
ECOFIN 237
CODEC 205**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	5 de marzo de 2025
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2025) 99 final
Asunto:	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1938 en lo que respecta al papel del almacenamiento de gas a la hora de garantizar el suministro de gas antes de la temporada de invierno

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 99 final.

Adj.: COM(2025) 99 final



Bruselas, 5.3.2025
COM(2025) 99 final

2025/0051 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1938 en lo que respecta al papel del almacenamiento de gas a la hora de garantizar el suministro de gas antes de la temporada de invierno

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

- **Motivación y objetivos de la propuesta**

a) Seguridad del suministro

Los retos que la UE afronta en materia de seguridad energética están relacionados principalmente con su dependencia del suministro de energía primaria de países no pertenecientes a la UE. Con la introducción del Pacto Verde Europeo, la UE estableció medidas importantes que adoptará para reducir su dependencia de los combustibles fósiles importados, estableciendo objetivos ambiciosos en materia de energías renovables y eficiencia energética. Sin embargo, la crisis energética de 2022 y la perturbación de los precios de la energía a raíz de esta pusieron de relieve la necesidad de una mayor acción y de adoptar más medidas para reducir la dependencia de la UE de fuentes de energía primaria de fuera de la UE. En particular, el plan REPowerEU establece medidas importantes para proteger los hogares y las empresas frente a las perturbaciones del suministro i) reforzando la capacidad de almacenamiento subterráneo de gas, ii) mejorando y ampliando las infraestructuras relacionadas con el gas natural licuado y iii) diversificando tanto las fuentes como las rutas del gas de gasoducto.

Para alcanzar estos objetivos, es necesario prorrogar algunas de las medidas, principalmente el objetivo de llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas fijado para noviembre, que se adoptó anteriormente para un período de tiempo limitado. Al mismo tiempo, las condiciones del mercado han cambiado. Con la presente propuesta, y sobre la base de la Recomendación de la Comisión adoptada hoy, la Comisión pretende garantizar la seguridad energética y la resiliencia del sistema energético de la Unión Europea, y, al mismo tiempo, apoyar a los Estados miembros proporcionando un grado aún mayor de flexibilidad respecto a las trayectorias de llenado para que cumplan los objetivos de llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas a su propio ritmo, reduciendo así la presión sobre el sistema y minimizando la posibilidad de distorsiones del mercado.

b) Papel del almacenamiento de gas, problemas actuales y flexibilidad

El almacenamiento de gas contribuye a la seguridad del suministro, ya que proporciona gas adicional en caso de fuerte demanda o de perturbaciones en el suministro. El almacenamiento suministra entre el 25 y el 30 % del gas consumido en invierno en la UE. Durante la temporada de uso de la calefacción, el almacenamiento reduce la necesidad de importar más gas y ayuda a sobrellevar las perturbaciones del suministro.

La Comisión, a fin de reconocer este hecho y de adoptar medidas contra la utilización como arma del suministro de gas ruso y contra la volatilidad del mercado, presentó en la primavera de 2022 modificaciones del Reglamento (UE) 2017/1938 relativas a la seguridad del suministro de gas en lo que respecta al almacenamiento de gas, que fueron aprobadas rápidamente por los colegisladores¹. Las modificaciones introdujeron el objetivo de garantizar que las instalaciones de almacenamiento de gas estuvieran llenas al 90 % a más tardar el 1 de

¹ Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2022, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas.

noviembre (objetivo de llenado), junto con una serie de objetivos intermedios para cada Estado miembro para febrero, mayo, julio y septiembre del año siguiente (trayectoria de llenado). Al mismo tiempo, las modificaciones introdujeron requisitos de certificación para los gestores de sistemas de almacenamiento con el fin de mejorar el control de los activos estratégicos y evitar el riesgo de que el gas almacenado antes de la llegada del invierno fuese insuficiente.

Como consecuencia de estas modificaciones, la dramática situación de subidas bruscas de los precios del gas que se vivió en 2022 no se repitió en 2023 ni en 2024, y la obligación de certificar los gestores de sistemas de almacenamiento eliminó la práctica (observada en 2021) de llenar por debajo de su capacidad o tarde algunas de las instalaciones de almacenamiento de gas propiedad de terceros, de forma intencionada, antes de los meses de invierno.

El mercado europeo del gas sigue tensionado. La competencia en relación con el suministro mundial de GNL ha aumentado y la exposición a la volatilidad de los precios es mayor que antes. Así lo demuestra la evolución de los precios del mercado del gas durante el invierno de 2024/2025.

Desde el punto de vista de la seguridad del suministro, la existencia de un objetivo de llenado de las instalaciones almacenamiento y de una trayectoria de llenado fomentan la previsibilidad y envían señales importantes a los agentes del mercado. En este contexto, las acciones emprendidas por la UE han hecho que la situación mejore desde 2022. Sin embargo, en última instancia, el objetivo más importante es reforzar la seguridad del suministro del sistema energético de la UE, en particular de cara al invierno, lo que conlleva el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, del objetivo obligatorio fijado para el 1 de noviembre.

Al mismo tiempo, el marco general para alcanzar tal objetivo debe ser lo suficientemente flexible durante la temporada de llenado como para permitir reaccionar rápidamente ante unas condiciones de mercado en constante evolución y, en particular, para aprovechar las mejores condiciones de compra. La finalidad de los objetivos de llenado intermedios, acordados cada año por los Estados miembros, es garantizar el cumplimiento del objetivo obligatorio fijado para el 1 de noviembre. Sin embargo, estos objetivos son orientativos y, en caso necesario, pueden modificarse para que los participantes en el mercado dispongan de la máxima flexibilidad posible a lo largo del año. Este enfoque, combinado con una mejor coordinación entre los Estados miembros, garantiza a estos un nivel suficiente de flexibilidad para llenar las instalaciones de almacenamiento a su propio ritmo, reduciendo al mismo tiempo la presión sobre el sistema y evitando distorsiones del mercado.

Al mismo tiempo, la Comisión seguirá supervisando atentamente el llenado de las instalaciones de almacenamiento y, mediante la coordinación y el diálogo activo con los Estados miembros —también a través del Grupo de Coordinación del Gas—, velará por que las posibles desviaciones sustanciales y sostenidas respecto de la trayectoria de llenado no pongan en peligro la seguridad del suministro y por que se mitiguen los posibles riesgos. Además, la Comisión llevará a cabo una evaluación exhaustiva, como parte de la revisión del marco de seguridad del suministro, a fin de examinar el valor añadido de cualquier medida permanente relativa al almacenamiento de cara a la seguridad del suministro después de 2027.

c) Objetivo de la propuesta

Las modificaciones del Reglamento (UE) 2017/1938 sobre el almacenamiento de gas expiran a finales de 2025. La persistente situación de tensión en la que se encuentra el mercado mundial del gas exige que estas disposiciones se prorroguen más allá de 2025.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea tiene previsto revisar el marco de seguridad energética de la UE, en particular evaluando si una posible propuesta legislativa debería incorporar medidas permanentes relativas al llenado de las instalaciones de almacenamiento aplicables a los Estados miembros. Sin embargo, esta propuesta no está prevista para el próximo año.

Es necesaria una prórroga temporal de las disposiciones vigentes en materia de almacenamiento de gas a fin de seguir proporcionando previsibilidad y transparencia respecto al uso de las instalaciones de almacenamiento de gas en toda la UE.

- **Coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito de actuación considerado**

Las disposiciones en materia de almacenamiento de gas del Reglamento (UE) 2017/1938 se introdujeron mediante el Reglamento (UE) 2022/1032 para un período de tres años. Estas disposiciones expiran a finales de 2025. Esta propuesta tiene por objeto prorrogar la disposición existente por otros dos años, con carácter temporal, hasta que eventualmente se establezca un nuevo marco de seguridad energética, probablemente en 2027. La prórroga sería coherente con la política vigente y contribuiría a mejorar la seguridad energética y la estabilidad del mercado del gas. La propuesta de prórroga no tiene por objeto modificar ningún otro aspecto de las disposiciones en materia de almacenamiento de gas.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

A raíz de la evolución geopolítica, en marzo de 2022 la Comisión emitió la Comunicación «REPowerEU», relativa a una acción europea conjunta para promover una energía más asequible, segura y sostenible. En consecuencia, la Comisión presentó una propuesta legislativa, el Reglamento sobre el almacenamiento de gas [Reglamento (UE) 2022/1032], para garantizar un nivel suficiente de almacenamiento anual desde el invierno de 2022/2023 en adelante.

Como parte de un control de adecuación del actual marco de seguridad energética, la Comisión puso en marcha una consulta pública para recabar las opiniones de una amplia gama de partes interesadas respecto a los beneficios y los posibles retos futuros para Europa en el ámbito de la seguridad energética. La consulta pública, que concluyó a finales de noviembre de 2024, también hace balance de las disposiciones en materia de almacenamiento de gas y de la contribución de estas a la seguridad energética global.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La presente propuesta modifica el Reglamento (UE) 2017/1938, cuya base jurídica era el artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La presente propuesta se basa en el artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

- **Subsidiariedad (por competencias no exclusivas)**

Las medidas previstas en la presente iniciativa están en plena consonancia con el principio de subsidiariedad. Es preciso actuar a nivel de la UE, ya que la interrupción del suministro de gas de la UE i) plantea riesgos elevados, ii) repercutiría significativamente en muchos Estados miembros y iii) afectaría a los precios del gas en toda la UE.

- **Proporcionalidad**

La iniciativa se ajusta al principio de proporcionalidad. Aunque el objetivo de llenado anual final fijado para el 1 de noviembre se establece en el Reglamento, los objetivos tienen en cuenta la situación de los distintos Estados miembros y el tamaño de las instalaciones de almacenamiento de gas situadas en sus respectivos territorios. Las exenciones o excepciones establecidas por el Reglamento (UE) 2017/1938 van dirigidas a los Países Bajos (artículo 6 *bis*, apartado 3), y también a Austria, Chequia, Hungría, Letonia y Eslovaquia (artículo 6 *bis*, apartado 2). El índice de llenado propuesto del 90 % es un nivel necesario y adecuado para garantizar la seguridad del suministro durante el invierno en caso de perturbaciones graves en el suministro, y no supone una carga excesiva para los Estados miembros, las empresas energéticas o los particulares.

Los objetivos de llenado intermedios se establecen anualmente, previa consulta con los Estados miembros (a través de su participación en el Grupo de Coordinación del Gas). Estos objetivos permiten un nivel de flexibilidad suficiente para que los Estados miembros tengan en cuenta tanto la situación energética existente como los fundamentos del mercado del gas.

- **Elección del instrumento**

Se trata de una propuesta por la que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1938 y, por tanto, el instrumento elegido es un Reglamento modificativo. Dado que no se trata de una revisión completa del Reglamento, no se considera adecuada una refundición.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, LAS CONSULTAS A LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

La presente propuesta va acompañada de un informe sobre la aplicación y las repercusiones de las disposiciones en materia de almacenamiento de gas, en el que se llega a la conclusión de que tanto las trayectorias de llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas como el proceso de certificación de tales instalaciones han tenido un efecto positivo en la seguridad del suministro energético.

La Comisión presenta informes anuales, elaborados en consulta con los Estados miembros, que incluyen un análisis de las posibles repercusiones del Reglamento sobre los precios del gas y el posible ahorro de gas.

Además, como parte del control de adecuación del marco de seguridad energética, y con el fin de recabar las opiniones de una amplia gama de partes interesadas, la Comisión puso en marcha una consulta pública. El proceso de consulta se inició en septiembre de 2024 y duró hasta noviembre de ese mismo año. Más de cien participantes aportaron información y opiniones a la consulta, en particular sobre el papel del almacenamiento de gas en el marco general de seguridad energética. Tras analizar los resultados de la consulta pública, la Comisión podría concluir que es necesaria una revisión más amplia del marco de seguridad energética y, en ese contexto, podría proponer que se mantengan los objetivos anuales obligatorios, tanto intermedios y como finales, con respecto al llenado de las instalaciones de almacenamiento. De cualquier modo, es probable que el proceso de revisión dure al menos dos años. En reconocimiento del importante papel que ha desempeñado hasta ahora el almacenamiento de gas a la hora de impulsar la seguridad energética de los Estados miembros, se considera necesaria una prórroga temporal del objetivo de llenado obligatorio y de la obligación de cumplir objetivos intermedios.

- **Consultas de las partes interesadas**

Como parte de la consulta pública relacionada con el control de adecuación, se consultó a las partes interesadas sobre la importancia del almacenamiento de gas y sobre la utilidad de establecer objetivos de llenado obligatorios.

- **Obtención y utilización de asesoramiento técnico**

En 2025, como parte del control de adecuación del marco general de seguridad energética, la Comisión tiene previsto encargar a un contratista externo que lleve a cabo una evaluación de impacto. También se pedirá al contratista que, al mismo tiempo, recabe opiniones y conocimientos especializados externos.

- **Evaluación de impacto**

Tal como se menciona en el apartado anterior, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo una evaluación de impacto en 2025. La evaluación de impacto incluirá preguntas relacionadas con las disposiciones en materia de almacenamiento de gas. Debido al poco tiempo restante y a la expiración de las disposiciones vigentes en diciembre de 2025, no se va a llevar a cabo una evaluación de impacto de esta medida temporal.

- **Derechos fundamentales**

La medida permitirá que la ayuda se destine a algunos de los clientes más vulnerables y, en particular, a los que ya sufren pobreza energética.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La incidencia en el presupuesto de la UE que implica la presente propuesta se refiere a la contratación de personal y otros gastos administrativos de la Dirección General (DG) de Energía de la Comisión Europea. La propuesta tiene por objeto prorrogar disposiciones que mejoran la arquitectura de la UE para la seguridad de su suministro de gas. Estas disposiciones prorrogadas conllevarían mantener las obligaciones para los Estados miembros y, en consecuencia, el papel reforzado de la DG Energía en una amplia gama de ámbitos que se determinaron en la propuesta original, a saber:

- la gestión global y la ejecución del Reglamento (1 EJC);
- la gestión de la ampliación de las funciones del Grupo de Coordinación del Gas (0,5 EJC);
- el seguimiento del índice de llenado y la redacción de las especificaciones técnicas de ejecución, como las trayectorias de llenado (incluidos análisis económicos y técnicos y la gestión de datos) (1,5 EJC);
- la evaluación de las notificaciones sobre el reparto de la carga con arreglo al artículo 6 *quater* (1 EJC);
- el apoyo administrativo (1 EJC).

Además, la ejecución, la coordinación y el seguimiento de este Reglamento modificativo entre los Estados miembros requerirán créditos administrativos adicionales de hasta 150 000 EUR al año para los viajes oficiales y las reuniones de expertos, en particular para las reuniones del Grupo de Coordinación del Gas.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Todas las disposiciones vigentes relativas al almacenamiento de gas introducidas en el Reglamento (UE) 2017/1938 mediante el Reglamento (UE) 2022/1032 se mantendrían sin cambios, excepto el artículo por el que se fija la fecha de aplicación o validez, que se cambiaría al 31 de diciembre de 2027.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/1938 en lo que respecta al papel del almacenamiento de gas a la hora de garantizar el suministro de gas antes de la temporada de invierno

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 194, apartado 2,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento y del Consejo² se adoptó en respuesta a la crisis de suministro de gas y al aumento de los precios sin precedentes causado por la escalada de la agresión militar rusa contra Ucrania desde febrero de 2022, que empujó a la Unión a actuar de manera coordinada y global para evitar posibles riesgos derivados de nuevas interrupciones del suministro de gas.
- (2) El Reglamento (UE) 2022/1032 modificó el Reglamento (UE) 2017/1938 introduciendo un marco jurídico temporal para las medidas relativas al nivel de llenado de las instalaciones de almacenamiento subterráneo con el fin de reforzar la seguridad del suministro de gas en la Unión, en particular la del suministro de gas a los clientes protegidos.
- (3) Las instalaciones de almacenamiento de gas cubren el 30 % del consumo de gas de la Unión durante los meses de invierno, y unas instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas suficientemente llenas contribuyen sustancialmente a la seguridad del suministro de gas, dado que proporcionan gas adicional en caso de demanda elevada o de interrupciones del suministro.
- (4) El establecimiento del objetivo obligatorio de garantizar que las instalaciones de almacenamiento de gas estén llenas al 90 % a más tardar el 1 de noviembre (objetivo de llenado), junto con una serie de objetivos intermedios para cada Estado miembro para febrero, mayo, julio y septiembre del año siguiente (trayectoria de llenado), resultó fundamental, en el contexto de la crisis energética provocada por la utilización como arma del suministro de gas ruso y la invasión de Ucrania, para i) sobrellevar la escasez de suministro de gas y ii) reducir la incertidumbre del mercado y la volatilidad de los precios.

² Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2022, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n.º 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas (DO L 173 de 30.6.2022, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1032/oj>).

- (5) A pesar de la mejora sustancial de la situación del mercado del gas en comparación con el período 2022-2023, el mercado europeo del gas sigue tensionado. Una competencia más intensa en relación con el suministro mundial de GNL puede aumentar la exposición de los Estados miembros a la volatilidad de los precios. La evolución del precio del gas durante el invierno de 2024/2025 podría confirmar esa tendencia. En tal situación, el papel de las instalaciones de almacenamiento de gas seguiría siendo primordial. Unas trayectorias de llenado previsibles aumentan la transparencia y evitan la distorsión del mercado.
- (6) De conformidad con el Reglamento (UE) 2017/1938, la obligación de los Estados miembros de seguir una trayectoria de llenado anual y garantizar que el objetivo de llenado se alcance a más tardar el 1 de noviembre de cada año se extingue el 31 de diciembre de 2025.
- (7) Al mismo tiempo, el marco general para alcanzar tal objetivo debe ser lo suficientemente flexible durante la temporada de llenado como para permitir reaccionar rápidamente ante unas condiciones de mercado en constante evolución y, en particular, para aprovechar las mejores condiciones de compra.
- (8) La finalidad de los objetivos de llenado intermedios, acordados cada año por los Estados miembros, es garantizar el cumplimiento del objetivo obligatorio fijado para el 1 de noviembre. Sin embargo, estos objetivos son orientativos y deben permitir el llenado de las instalaciones de almacenamiento de tal manera que los participantes en el mercado dispongan de suficiente flexibilidad a lo largo del año, de conformidad con lo dispuesto en la Recomendación XXX.
- (9) La evaluación del actual marco de seguridad energética por parte de la Comisión ha confirmado el efecto positivo de las obligaciones de llenado de las instalaciones de almacenamiento en relación con la seguridad del suministro de gas, y ese efecto positivo debe preservarse más allá de 2025.
- (10) Por consiguiente, es necesario prorrogar dos años las disposiciones pertinentes relativas al llenado de las instalaciones de almacenamiento de gas, que proporcionan previsibilidad y transparencia en cuanto a la utilización de tales instalaciones en toda la Unión.
- (11) Procede, por tanto, modificar el Reglamento (UE) 2017/1938 en consecuencia.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Modificación del Reglamento (UE) 2017/1938

En el artículo 22 del Reglamento (UE) 2017/1938, el párrafo cuarto se sustituye por el texto siguiente:

«El artículo 2, puntos 27 a 31, los artículos 6 *bis* a 6 *quinquies*, el artículo 16, apartado 3, el artículo 17 *bis*, el artículo 18 *bis*, el artículo 20, apartado 4, y los anexos I *bis* y I *ter* se aplicarán hasta el 31 de diciembre de 2027.».

Artículo 2

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
La Presidenta

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta