

# COM(2025) 99 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 07 mars 2025

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 07 mars 2025

## TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU  
CONSEIL modifiant le règlement (UE) 2017/1938 en ce qui concerne le rôle  
du stockage de gaz dans la sécurité de l'approvisionnement en gaz avant la  
saison hivernale

E 19476





Bruxelles, le 5.3.2025  
COM(2025) 99 final

2025/0051 (COD)

Proposition de

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**modifiant le règlement (UE) 2017/1938 en ce qui concerne le rôle du stockage de gaz  
dans la sécurité de l’approvisionnement en gaz avant la saison hivernale**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Justification et objectifs de la proposition**

*a) Sécurité d'approvisionnement*

Les défis auxquels est confrontée l'UE en matière de sécurité énergétique découlent principalement de sa dépendance à l'égard de pays tiers en ce qui concerne son approvisionnement en énergie primaire. Avec l'introduction du pacte vert pour l'Europe, l'UE a défini des mesures importantes destinées à lui permettre de réduire sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés et, partant, fixé des objectifs ambitieux en matière d'énergie renouvelable et d'efficacité énergétique. Cependant, la crise énergétique de 2022 et le choc sur les prix de l'énergie qui a suivi ont mis en évidence la nécessité d'aller plus loin et de prendre de nouvelles mesures pour réduire la dépendance de l'UE à l'égard des sources d'énergie primaire des pays tiers. En particulier, pour protéger les ménages et les entreprises des chocs sur le marché de l'approvisionnement, le plan REPowerEU énonce les grandes mesures suivantes: i) augmenter la capacité de stockage souterrain de gaz; ii) moderniser et développer les infrastructures de gaz naturel liquéfié (GNL); et iii) diversifier à la fois les sources et les voies d'acheminement par gazoduc.

Afin d'atteindre ces objectifs, il est nécessaire de proroger certaines de ces mesures, notamment l'objectif de remplissage des installations de stockage de gaz pour le mois de novembre, qui a été adopté pour une durée limitée. Dans le même temps, les conditions du marché ont changé. Par la présente proposition, et sur la base de la recommandation de la Commission adoptée aujourd'hui, la Commission vise à assurer la sécurité énergétique de l'Union européenne et la résilience de son système énergétique, tout en soutenant les États membres en leur offrant un niveau de flexibilité accru en ce qui concerne la trajectoire de remplissage pour atteindre les objectifs de remplissage des installations de stockage du gaz à leur propre rythme, en réduisant les tensions dans le réseau et en réduisant au minimum les possibilités de distorsion du marché.

*b) Rôle du stockage de gaz, problèmes actuels et flexibilité*

Le stockage de gaz contribue à la sécurité de l'approvisionnement en fournissant du gaz supplémentaire en cas de forte demande ou de rupture de l'approvisionnement. Le stockage fournit 25 % à 30 % du gaz consommé en hiver dans l'UE. Durant la saison de chauffage, le stockage diminue la nécessité d'importer des volumes de gaz supplémentaires et aide à absorber les chocs d'approvisionnement.

Fort de cette constatation et dans le souci de prendre des mesures contre l'instrumentalisation de l'approvisionnement en gaz par la Russie et contre la volatilité du marché, la Commission a proposé, au printemps 2022, des modifications du règlement (UE) 2017/1938 sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz en ce qui concerne le stockage de gaz<sup>1</sup>, modifications que les colégislateurs ont rapidement approuvées. Ces modifications ont introduit un objectif visant à garantir le remplissage des installations de stockage de gaz à 90 % au plus tard le

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) 2022/1032 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2022 modifiant les règlements (UE) 2017/1938 et (CE) n° 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz.

1<sup>er</sup> novembre (objectif de remplissage), assorti d'une série d'objectifs intermédiaires pour chaque État membre pour les mois de février, mai, juillet et septembre de l'année suivante (trajectoire de remplissage). En parallèle, les modifications ont introduit des exigences en matière de certification pour les gestionnaires de système de stockage afin d'améliorer le contrôle des actifs stratégiques et d'éviter le risque d'un niveau trop faible des volumes de gaz stockés à l'approche de l'hiver.

Ces modifications ont permis d'éviter que le scénario de flambée des prix du gaz de 2022 se reproduise en 2023 et 2024, tandis que l'obligation faite aux gestionnaires de système de stockage d'obtenir une certification a permis de mettre fin à la pratique (observée en 2021) de certains détenteurs tiers ayant délibérément rempli leurs installations de stockage de gaz à des niveaux inférieurs aux capacités, ou très tardivement avant le début des mois d'hiver.

Le marché du gaz de l'UE reste tendu. La concurrence pour l'approvisionnement en GNL à l'échelle mondiale s'est accrue, tout comme l'exposition à la volatilité des prix. L'évolution des prix du marché du gaz au cours de l'hiver 2024/2025 illustre cette tendance.

Du point de vue de la sécurité d'approvisionnement, l'existence d'un objectif de remplissage des installations de stockage et d'une trajectoire de remplissage favorise la prévisibilité et adresse des signaux utiles aux acteurs du marché. Dans ce contexte, les mesures prises par l'UE ont amélioré la situation depuis 2022. Cependant, en définitive, l'essentiel est de renforcer la sécurité d'approvisionnement du système énergétique de l'UE, en particulier pour l'hiver, ce qui implique que les États membres respectent l'objectif contraignant fixé pour le 1<sup>er</sup> novembre.

Dans le même temps, le cadre général établi pour assurer le respect de l'objectif fixé pour le 1<sup>er</sup> novembre doit être suffisamment flexible pour permettre une adaptation rapide à des conditions de marché en constante évolution et, en particulier, pour faire en sorte que les meilleures conditions d'achat soient réunies. Les objectifs de remplissage intermédiaires, convenus chaque année par les États membres, ont vocation à garantir le respect de l'objectif contraignant fixé pour le 1<sup>er</sup> novembre. Cependant, ces objectifs sont indicatifs et, si nécessaire, peuvent être modifiés de manière à ce que les acteurs du marché disposent d'une flexibilité maximale toute l'année. Cette approche, combinée à une meilleure coordination entre les États membres, garantit un niveau de flexibilité suffisant pour que ces derniers puissent remplir les installations de stockage à leur propre rythme, tout en réduisant les tensions dans le réseau et en évitant des distorsions du marché.

La Commission continuera de surveiller étroitement le remplissage des installations de stockage et, en assurant une coordination et un dialogue actif avec les États membres, y compris par l'intermédiaire du groupe de coordination pour le gaz, veillera à ce que les éventuels écarts substantiels et durables par rapport aux trajectoires de remplissage ne compromettent pas la sécurité d'approvisionnement et à ce que les risques potentiels soient atténués. En outre, la Commission réalisera une évaluation exhaustive dans le cadre de la révision du cadre pour la sécurité de l'approvisionnement afin de déterminer la valeur ajoutée pour la sécurité d'approvisionnement d'éventuelles mesures permanentes de stockage pour la période ultérieure à 2027.

### *c) Objectif de la proposition*

Les modifications du règlement (UE) 2017/1938 en ce qui concerne le stockage de gaz expirent fin 2025. Les tensions qui perdurent sur le marché mondial du gaz nécessitent une prorogation de ces mesures au-delà de 2025.

En parallèle, la Commission prévoit de réexaminer le cadre de l'UE en matière de sécurité énergétique, notamment en évaluant l'opportunité d'inclure dans une proposition législative des mesures permanentes de stockage/remplissage pour les États membres. Cette proposition n'est toutefois pas prévue pour l'année prochaine.

Une prorogation temporaire des dispositions existantes en matière de stockage du gaz est nécessaire pour continuer à garantir la prévisibilité et la transparence en ce qui concerne l'utilisation des installations de stockage de gaz dans l'UE.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Les dispositions relatives au stockage de gaz qui figurent dans le règlement (UE) 2017/1938 ont été introduites par le règlement (UE) 2022/1032 pour une période de trois ans. Ces dispositions expirent à la fin de l'année 2025. La présente proposition vise à proroger la disposition existante pour une période supplémentaire de deux ans, sur une base temporaire, jusqu'à ce qu'un nouveau cadre en matière de sécurité énergétique soit éventuellement mis en place, ce qui devrait avoir lieu le plus vraisemblablement dans le courant de l'année 2027. Une telle prorogation serait cohérente avec la politique existante et contribuerait à améliorer la sécurité énergétique et la stabilité du marché du gaz. La proposition de prorogation ne vise pas à modifier d'autres aspects des dispositions relatives au stockage du gaz.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Prenant acte de l'évolution géopolitique, la Commission a publié, en mars 2022, la communication REPowerEU relative à une action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable. Sur cette base, la Commission a présenté une proposition législative [le règlement (UE) 2022/1032 relatif au stockage de gaz] afin de garantir un niveau suffisant de stockage chaque année à compter de l'hiver 2022/2023, et pour les années suivantes.

Le bilan de qualité du cadre actuel en matière de sécurité énergétique lancé par la Commission a donné lieu à une consultation publique visant à recueillir l'avis d'un large éventail de parties prenantes sur les avantages et les difficultés auxquelles pourrait être confrontée l'Europe dans le futur en ce qui concerne la sécurité énergétique. La consultation publique, clôturée à la fin du mois de novembre 2024, porte également sur les dispositions relatives au stockage de gaz et sur leur contribution à la sécurité énergétique globale.

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

- **Base juridique**

La présente proposition modifie le règlement (UE) 2017/1938, dont la base juridique était l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La présente proposition est fondée sur l'article 194, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Les mesures prévues dans le cadre de la présente initiative sont pleinement conformes au principe de subsidiarité. Une action au niveau de l'UE est nécessaire car une interruption de l'approvisionnement en gaz de l'UE entraînerait: i) des risques élevés; ii) des répercussions importantes pour de nombreux États membres; et iii) un impact négatif sur les prix du gaz dans l'ensemble de l'UE.

- **Proportionnalité**

L'initiative est conforme au principe de proportionnalité. Bien que l'objectif annuel de remplissage final pour le 1<sup>er</sup> novembre soit fixé dans le règlement, les objectifs tiennent compte de la situation de chaque État membre et de la taille des installations de stockage de gaz situées sur leur territoire respectif. Les exemptions/dérogations prévues par le règlement (UE) 2017/1938 concernent les Pays-Bas (article 6 bis, paragraphe 3), ainsi que l'Autriche, la Tchéquie, la Hongrie, la Lettonie et la Slovaquie (article 6 bis, paragraphe 2). Le taux de remplissage de 90 % proposé est un niveau nécessaire et adéquat pour garantir la sécurité d'approvisionnement au cours de l'hiver en cas de graves ruptures d'approvisionnement, mais évite dans le même temps d'imposer une charge excessive aux États membres, aux entreprises du secteur de l'énergie ou aux particuliers.

Les objectifs de remplissage intermédiaires sont fixés sur une base annuelle, après consultation des États membres (au sein du groupe de coordination pour le gaz). De tels objectifs offrent aux États membres un degré de flexibilité suffisant pour leur permettre de tenir compte de la situation énergétique existante ainsi que les fondamentaux du marché du gaz.

- **Choix de l'instrument**

Étant donné que la présente proposition vise à modifier le règlement (UE) 2017/1938, l'instrument choisi est un règlement modificatif. Ne s'agissant pas d'une révision complète du règlement, une refonte n'est pas jugée appropriée.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT**

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

La présente proposition est accompagnée d'un rapport sur la mise en œuvre et l'impact des dispositions relatives au stockage de gaz, qui conclut que tant les trajectoires de remplissage des installations de stockage de gaz que le processus de certification de ces installations ont eu une incidence positive sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

La Commission soumet des rapports annuels, préparés en consultation avec les États membres, qui comprennent une analyse des effets potentiels du règlement sur les prix du gaz et sur les économies potentielles de gaz réalisées.

En outre, le bilan de qualité du cadre actuel en matière de sécurité énergétique lancé par la Commission a donné lieu à une consultation publique visant à recueillir l'avis d'un large éventail de parties prenantes. Le processus de consultation a été lancé en septembre 2024 et clôturé en novembre 2024. Plus de 100 participants ont fourni des observations et des commentaires, y compris sur le rôle du stockage de gaz en tant qu'élément du cadre global en matière de sécurité énergétique. L'analyse des résultats de la consultation publique pourrait amener la Commission à acter la nécessité d'une révision plus vaste du cadre en matière de sécurité énergétique et, dans ce contexte, à proposer le maintien des objectifs annuels intermédiaires et finaux obligatoires de remplissage des installations de stockage. Le processus de révision est toutefois susceptible de durer au moins deux ans. Compte tenu du rôle important qu'a joué jusqu'à présent le stockage de gaz dans le renforcement de la sécurité énergétique des États membres, une prorogation temporaire des exigences relatives à l'objectif contraignant de remplissage et aux objectifs intermédiaires est jugée nécessaire.

- **Consultation des parties intéressées**

Dans le cadre de la consultation publique liée au bilan de qualité, les parties prenantes ont été consultées sur l'importance du stockage de gaz et sur l'utilité de fixer des objectifs de remplissage contraignants.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

En 2025, la Commission envisage de charger un contractant externe de réaliser une analyse d'impact qui fera partie du bilan de qualité du cadre global en matière de sécurité énergétique. Le contractant sera également invité à recueillir au cours de la même période les points de vue et l'expertise de parties externes.

- **Analyse d'impact**

Comme mentionné dans le paragraphe ci-dessus, la Commission envisage de réaliser une analyse d'impact au cours de l'année 2025. Les questions portant sur les dispositions relatives au stockage de gaz feront partie de l'analyse d'impact. Étant donné le manque de temps et l'expiration des dispositions en vigueur en décembre 2025, il n'est pas prévu d'analyse d'impact en ce qui concerne la présente mesure temporaire.

- **Droits fondamentaux**

La mesure permettra d'apporter un soutien ciblé à certains des clients les plus vulnérables, en particulier à ceux qui sont déjà en situation de précarité énergétique.

#### **4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE**

L'incidence sur le budget de l'UE associée à la présente proposition concerne les effectifs et d'autres dépenses administratives de la direction générale de l'énergie (DG Énergie) de la Commission européenne. La présente proposition vise à proroger les dispositions qui visent à améliorer l'architecture de l'UE pour la sécurité de son approvisionnement en gaz. Les dispositions prorogées signifieront le maintien des obligations faites aux États membres et, en conséquence, la poursuite du renforcement du rôle de la DG Énergie dans un large éventail de domaines recensés dans la proposition initiale, à savoir:

- la gestion et la mise en œuvre globales du règlement (1 ETP);
- la gestion du rôle renforcé du groupe de coordination pour le gaz (0,5 ETP);
- la surveillance des taux de remplissage et la définition des spécifications de la mise en œuvre technique, notamment les trajectoires de remplissage (y compris l'analyse économique et technique et la gestion des données) (1,5 ETP);
- l'évaluation des notifications relatives au partage de la charge prévu à l'article 6 quater (1 ETP);
- l'appui administratif (1 ETP).

En outre, la mise en œuvre, la coordination et le suivi du règlement modificatif au niveau des États membres nécessiteront des crédits administratifs supplémentaires de 150 000 EUR par an (maximum) pour les déplacements officiels et les réunions d'experts, notamment les réunions du groupe de coordination pour le gaz.

## **5. AUTRES ÉLÉMENTS**

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Il est prévu de maintenir inchangées toutes les dispositions actuellement en vigueur du règlement (UE) 2017/1938 relatives au stockage de gaz introduites par le règlement (UE) 2022/1032, à l'exception de l'article fixant la date d'application/de validité, pour la faire passer au 31 décembre 2027.

Proposition de

## **RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

### **modifiant le règlement (UE) 2017/1938 en ce qui concerne le rôle du stockage de gaz dans la sécurité de l'approvisionnement en gaz avant la saison hivernale**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 194, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) 2022/1032 du Parlement et du Conseil<sup>2</sup> a été adopté en réponse à la crise de l'approvisionnement en gaz et à des hausses de prix sans précédent causées par l'escalade de l'agression militaire russe contre l'Ukraine depuis février 2022, pressant l'Union à agir de manière coordonnée et globale afin d'éliminer les risques potentiels liés à de nouvelles ruptures d'approvisionnement en gaz.
- (2) Le règlement (UE) 2022/1032 a modifié le règlement (UE) 2017/1938 en introduisant un cadre juridique temporaire établissant des mesures relatives au niveau de remplissage des installations de stockage souterrain destinées à renforcer la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'Union, en particulier l'approvisionnement en gaz des clients protégés.
- (3) Les installations de stockage de gaz fournissent 30 % de la consommation de gaz de l'Union durant les mois d'hiver, et un niveau suffisant de remplissage des installations de stockage souterrain de gaz contribue de manière substantielle à la sécurité de l'approvisionnement en gaz en fournissant du gaz supplémentaire en cas de forte demande ou de rupture d'approvisionnement.
- (4) La fixation d'un objectif contraignant visant à garantir le remplissage des installations de stockage de gaz à 90 % au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre (objectif de remplissage), assorti d'une série d'objectifs intermédiaires pour chaque État membre pour les mois de février, mai, juillet et septembre de l'année suivante (trajectoire de remplissage), s'est avérée fondamentale dans le contexte de la crise énergétique déclenchée par l'instrumentalisation par la Russie de l'approvisionnement en gaz et l'invasion de l'Ukraine et ce, du point de vue de: i) la protection contre les pénuries d'approvisionnement en gaz; et ii) la réduction des incertitudes du marché et de la volatilité des prix.

---

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2022/1032 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2022 modifiant les règlements (UE) 2017/1938 et (CE) n° 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz (*JO L 173 du 30.6.2022, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1032/oj>*).

- (5) Malgré l'amélioration notable de la situation sur le marché du gaz par rapport à la période 2022-2023, le marché du gaz de l'UE reste tendu. Une concurrence plus vive entre pays importateurs pour l'approvisionnement en GNL à l'échelle mondiale risque d'accroître l'exposition des États membres à la volatilité des prix. L'évolution des prix du gaz au cours de l'hiver 2024/2025 pourrait confirmer cette tendance. Dans cette situation, le rôle des installations de stockage de gaz demeure primordial. La prévisibilité des trajectoires de remplissage accroît la transparence et empêche des distorsions du marché.
  - (6) Conformément au règlement (UE) 2017/1938, l'obligation faite aux États membres de suivre une trajectoire de remplissage annuelle et de veiller à ce que l'objectif de remplissage soit atteint pour le 1<sup>er</sup> novembre de chaque année expire le 31 décembre 2025.
  - (7) Dans le même temps, le cadre général établi pour assurer le respect de l'objectif fixé pour le 1<sup>er</sup> novembre doit être suffisamment flexible pour permettre une adaptation rapide à des conditions de marché en constante évolution et, en particulier, pour faire en sorte que les meilleures conditions d'achat soient réunies.
  - (8) Les objectifs de remplissage intermédiaires, convenus chaque année par les États membres, ont vocation à garantir le respect de l'objectif contraignant fixé pour le 1<sup>er</sup> novembre. Cependant, ces objectifs sont indicatifs et devraient permettre le remplissage des installations de stockage en laissant une flexibilité suffisante aux acteurs du marché durant l'année conformément à la recommandation XXX.
  - (9) L'évaluation par la Commission du cadre actuel en matière de sécurité énergétique a confirmé l'impact positif des exigences en matière de remplissage des installations de stockage sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz, effets positifs qu'il convient de faire perdurer au-delà de 2025.
  - (10) Il est donc nécessaire de proroger de deux ans les dispositions pertinentes en matière de remplissage des installations de stockage de gaz, qui apportent de la prévisibilité et de la transparence quant à l'utilisation des installations de stockage de gaz dans l'ensemble de l'Union.
  - (11) Il convient dès lors de modifier le règlement (UE) 2017/1938 en conséquence,
- ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

*Article premier*

**Modification du règlement (UE) 2017/1938**

À l'article 22 du règlement (UE) 2017/1938, le quatrième alinéa est remplacé par le texte suivant:

«L'article 2, points 27) à 31), les articles 6 *bis* à 6 *quinquies*, l'article 16, paragraphe 3, l'article 17 *bis*, l'article 18 *bis*, l'article 20, paragraphe 4, et les annexes I *bis* et I *ter* s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2027.».

*Article 2*

**Entrée en vigueur**

Le présent règlement entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Parlement européen*  
*La présidente*

*Par le Conseil*  
*Le président*