Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 19 de octubre de 2023 [1]

Asuntos acumulados C-395/22 y C-428/22

Trade Express-L OOD (C-395/22)
DEVNIA TSIMENT AD (C-428/22)
contra
Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria)]

«Procedimiento prejudicial — Energía — Directiva 2009/119/CE — Obligación de los Estados miembros de mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo o productos petrolíferos — Abastecimiento de reservas — Reglamento (CE) n.º 1099/2008 — Normativa nacional que impone a los operadores económicos la constitución de reservas de emergencia — Obligación de constituir y mantener reservas de un producto petrolífero que no se utiliza ni está relacionado con la actividad económica de este operador»

I. Introducción

1. ¿Puede obligarse a un operador económico que importa un determinado tipo de producto petrolífero a constituir reservas de otro tipo de producto petrolífero con arreglo al artículo 3 de la Directiva 2009/119/CE? [2] Y, en caso afirmativo, ¿cuál es el alcance de dicha obligación?

2. Estas son, en esencia, las cuestiones prejudiciales planteadas por el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), que instan al Tribunal de Justicia a interpretar por primera vez [3] la Directiva 2009/119 con el fin de determinar el margen de que disponen los Estados miembros para dar cumplimiento a su obligación de mantener reservas de emergencia. Más concretamente, las dos peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la

[1] Lengua original: francés.

[2] Directiva del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos (DO 2009, L 265, p. 9), en su versión modificada por la Directiva de Ejecución (UE) 2018/1581 de la Comisión, de 19 de octubre de 2018 (DO 2018, L 263, p. 57) (en lo sucesivo, «Directiva 2009/119» o «actual Directiva»).

[3] Las anteriores Directivas 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los Estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos (DO 1968, L 308, p. 14; EE 12/01, p. 125), y 2006/67/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos (DO 2006, L 217, p. 8), han dado lugar a pocas sentencias, que, además, no son pertinentes en el presente asunto (sentencias de 12 de diciembre de 1990, Hennen Olie, C-302/88, EU:C:1990:455; de 25 de octubre de 2001, Comisión/Grecia, C-398/98, EU:C:2001:565, y de 17 de julio de 2008, Comisión/Bélgica, C-510/07, EU:C:2008:435). El asunto pendiente C-784/22, Solvay Sodi, plantea cuestiones análogas a las de los presentes asuntos, lo que justifica la suspensión del procedimiento hasta que se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento en estos asuntos.

interpretación, por una parte, del considerando 33 y de los artículos 1, 2, párrafo primero, letras i) y j), 3 y 8 de la Directiva 2009/119 (en lo sucesivo, «disposiciones pertinentes de la Directiva 2009/119») y, por otra parte, de los artículos 17 y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

3. Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre, por una parte, Trade Express-L OOD (en lo sucesivo, «Trade Express») (asunto C-395/22) y DEVNIA TSIMENT AD (en lo sucesivo, «Devnia Tsiment») (asunto C-428/22) y, por otra parte, el Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi (vicepresidente de la Agencia Estatal de Reservas del Estado y Provisiones de Guerra, Bulgaria; en lo sucesivo, «vicepresidente de la Agencia Estatal»), en relación con la legalidad de las órdenes dictadas por este relativas a la constitución y a la conservación, por ambas sociedades, de reservas de emergencia de fuelóleo pesado.

4. En virtud de la normativa búlgara, cualquier operador que en el transcurso de un año determinado haya realizado actividades de importación de productos energéticos está obligado a constituir reservas de emergencia. Esta normativa limita los tipos de productos que constituyen reservas de emergencia al petróleo crudo y a cuatro tipos de productos petrolíferos. En el presente asunto, las demandantes en los litigios principales importaron en Bulgaria, respectivamente, dos tipos de productos comprendidos en la categoría «Petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos)», tal como se define en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento (CE) n.º 1099/2008,[4] a saber, coque de petróleo y aceites lubricantes. Como consecuencia de estas importaciones, se impuso a las demandantes la obligación de constituir, a sus expensas y por cuenta propia, durante un período de un año, determinadas cantidades de reservas de emergencia de otro producto petrolífero, a saber, fuelóleo pesado. Ante el órgano jurisdiccional remitente impugnan, en esencia, esta obligación, alegando que no ejercen ninguna actividad económica con fuelóleo pesado y que la obligación de constituir reservas de emergencia de este producto les ha ocasionado una carga económica excesiva que es contraria a las disposiciones tanto de la Directiva 2009/119 como de la Carta.

5. En este contexto normativo, específico de la República de Bulgaria,[5] el Tribunal de Justicia tendrá que evaluar las facultades de que disponen los Estados miembros para determinar los tipos de productos que constituyen reservas de emergencia y las condiciones en las que pueden hacer recaer sobre los operadores económicos la constitución de tales reservas.

[4] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo a las estadísticas sobre energía (DO 2008, L 304, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2019/2146 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2019 (DO 2019, L 325, p. 43) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1099/2008»).

[5] Solo la República de Bulgaria parece imponer un régimen que obligue a los operadores económicos que importan un determinado tipo de producto petrolífero a constituir reservas de otro tipo de producto petrolífero distinto del importado. Sin embargo, en la vista, la Comisión Europea señaló, sobre la base de informes elaborados en virtud del artículo 6 de la Directiva 2009/119, que en Polonia existe un régimen similar.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directivas 68/414, 2006/67 y 2009/119

6. Las primeras normas que regularon las reservas de emergencia de petróleo o de productos petrolíferos fueron establecidas por la Directiva 68/414,[6] modificada por última vez mediante la Directiva 98/93/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1998,[7] y posteriormente derogada por la Directiva 2006/67.[8] La Directiva 2006/67 fue derogada a su vez por la Directiva 2009/119. Esta última Directiva es la que está actualmente en vigor y es aplicable *ratione temporis* a los litigios principales.

7. Los considerandos 2, 5, 8, 10, 11 y 33 de la Directiva 2009/119 tienen el siguiente tenor:

«(2) La concentración creciente de la producción, la disminución de las reservas de petróleo y el aumento del consumo mundial de productos petrolíferos contribuyen a aumentar el riesgo de problemas de abastecimiento.

[…]

(5) Según las disposiciones de la [Directiva de 2006], la evaluación de las reservas se efectúa en relación con el consumo interno medio diario registrado durante el año natural anterior. Por el contrario, las obligaciones impuestas en virtud del Acuerdo relativo a un programa internacional de la energía de 18 de noviembre de 1974 (en lo sucesivo denominado "el Acuerdo AIE") se evalúan sobre la base de las importaciones netas de petróleo y productos petrolíferos. Por ello, así como por otras diferencias de metodología, es necesario adaptar el método de cálculo de las obligaciones de almacenamiento y el que se refiere a la evaluación de las reservas comunitarias de emergencia para aproximarlos a los utilizados en el marco de la aplicación del Acuerdo AIE […]

[…]

(8) La disponibilidad de reservas petrolíferas y el aseguramiento del suministro de energía constituyen componentes esenciales de la seguridad pública de los Estados miembros y de la Comunidad. La existencia de entidades centrales de almacenamiento en la Comunidad permite avanzar hacia la consecución de esos objetivos. […]

[…]

(10) Las reservas de petróleo deben poder mantenerse en cualquier lugar de la Comunidad siempre y cuando se tenga debidamente en cuenta su accesibilidad física. Por tanto, los operadores económicos sobre los que recaigan obligaciones de almacenamiento deben poder liberarse de sus obligaciones por delegación en otros operadores económicos o en cualquier entidad central de almacenamiento. Además, si tales obligaciones pueden

6 En lo sucesivo, «Directiva de 1968».

7 DO 1998, L 358, p. 100.

8 En lo sucesivo, «Directiva de 2006».

delegarse en una entidad central de almacenamiento libremente elegida que esté situada en la Comunidad, mediando el pago de un importe limitado al coste de los servicios prestados, se reducirá el riesgo de prácticas discriminatorias a escala nacional. […]

(11) Los Estados miembros deben garantizar una disponibilidad absoluta de todas las reservas cuyo mantenimiento exige la legislación comunitaria. A tal fin, el derecho de propiedad de esas reservas no admite ninguna restricción ni limitación que pueda obstaculizar su uso en caso de interrupción del suministro de petróleo. No deben tenerse en cuenta los productos petrolíferos de empresas expuestas a un riesgo sustancial de procedimientos de ejecución respecto a sus activos. Cuando se impone a los operadores una obligación de almacenamiento, la incoación de un procedimiento de quiebra o de convenio de acreedores podría interpretarse como señal de una situación de riesgo.

[…]

(33) Dado que el objetivo de la presente Directiva, a saber, el mantenimiento de un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Comunidad gracias a mecanismos fiables y transparentes basados en la solidaridad entre Estados miembros, respetando al mismo tiempo las reglas del mercado interior y de la competencia, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, puede lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado [CE]. […]»

8. El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», dispone:

«La presente Directiva establece normas destinadas a garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Comunidad gracias a mecanismos fiables y transparentes basados en la solidaridad entre los Estados miembros, a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos y a establecer los procedimientos necesarios para afrontar una grave escasez.»

9. El artículo 2, párrafo primero, letras f), i), j) y l), de dicha Directiva contiene las siguientes definiciones:

«f) “entidad central de almacenamiento”, el organismo o servicio al que podrán conferirse poderes para actuar con vistas a la adquisición, mantenimiento o venta de reservas de petróleo, incluidas las reservas de emergencia y las reservas específicas;

[…]

i) “reservas petrolíferas”, las reservas de productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del [Reglamento n.º 1099/2008];

j) “reservas de emergencia”, las reservas de petróleo que cada Estado miembro debe mantener de conformidad con el artículo 3;

[…]

l) “reservas específicas”, las reservas de petróleo que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 9».

10. El artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Reservas de emergencia — Cálculo de las obligaciones de almacenamiento», establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas adecuadas para garantizar, a más tardar el 31 de diciembre de 2012, el mantenimiento en beneficio propio, en el territorio de la Comunidad y de forma permanente, de un nivel total de reservas de petróleo equivalente, al menos, a la mayor de las cantidades correspondientes bien a 90 días de importaciones netas diarias medias, bien a 61 días de consumo interno diario medio.

2. Las importaciones netas diarias medias que deben tenerse en cuenta se calcularán sobre la base de equivalente de petróleo crudo de las importaciones diarias durante el año natural precedente, establecida según las modalidades y el método expuestos en el anexo I.

El consumo interno diario medio que debe tenerse en cuenta se calculará sobre la base del equivalente de petróleo crudo del consumo interno durante el año natural precedente, establecido y calculado según las modalidades y el método expuestos en el anexo II.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, respecto del período que va del 1 de enero al 30 de junio de cada año natural, las medias diarias de las importaciones netas y el consumo interno contemplados en dicho apartado se determinarán sobre la base de las cantidades importadas o consumidas durante el penúltimo año anterior al año natural en cuestión.

4. Las modalidades y métodos de cálculo de las obligaciones de almacenamiento contempladas en el presente artículo podrán modificarse de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 23, apartado 2.»

11. El artículo 4 de la Directiva 2009/119, titulado «Cálculo de los niveles de reservas», dispone, en su apartado 1, que «los niveles de reservas almacenadas se calcularán utilizando los métodos que figuran en el anexo III. […]»

12. El artículo 7 de esta Directiva, titulado «Entidades centrales de almacenamiento», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. Los Estados miembros podrán establecer entidades centrales de almacenamiento. […]

2. La entidad central de almacenamiento tendrá como objetivo principal la adquisición, el mantenimiento y la venta de reservas de petróleo a los fines de la presente Directiva o a fin de cumplir con los acuerdos internacionales en materia de mantenimiento de reservas de petróleo. Esta será el único organismo o servicio al que podrán conferirse poderes para adquirir o vender reservas específicas.»

13. El artículo 8 de la misma Directiva, titulado «Operadores económicos», establece:

«1. Los Estados miembros otorgarán a cualquier operador económico al que imponga[n] obligaciones de almacenamiento para satisfacer sus obligaciones derivadas del artículo 3 el derecho a delegar dichas obligaciones, al menos en parte y a la elección del operador económico, únicamente:

a) en la entidad central de almacenamiento del Estado miembro, por cuya cuenta se mantengan dichas reservas;

b) en otra u otras entidades centrales de almacenamiento que se hayan declarado de antemano dispuestas a mantener tales reservas, siempre que dicha delegación haya sido autorizada de antemano tanto por el Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas como por todos los Estados miembros en cuyos territorios se vayan a mantener las reservas;

c) en otros operadores económicos que dispongan de reservas excedentarias o una capacidad de reserva disponible en el exterior del territorio del Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas en la Comunidad, siempre que dicha delegación haya sido autorizada de antemano tanto por el Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas como por todos los Estados miembros en cuyos territorios se vayan a mantener las reservas, y/o

d) en otros operadores económicos que dispongan de reservas excedentarias o una capacidad de reserva disponible en el interior del territorio del Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas, siempre que dicha delegación se hubiera comunicado de antemano al Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán imponer límites o condiciones a dicha delegación.

Las delegaciones mencionadas en las letras c) y d) no podrán ser objeto de subdelegación. Cualquier modificación o ampliación de la delegación mencionada en las letras b) y c) tendrá efecto únicamente si ha sido autorizada de antemano por todos los Estados miembros que hayan autorizado la delegación. Cualquier cambio o ampliación de una delegación tal como se indica en la letra d) se considerará una nueva delegación.

2. Cada Estado miembro podrá restringir los derechos de delegación de los operadores económicos a los que imponga o haya impuesto obligaciones de almacenamiento.

[…]

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, un Estado miembro podrá imponer a un operador económico la obligación de delegar al menos una parte de su obligación de almacenamiento en la entidad central de almacenamiento del propio Estado miembro.

4. Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para informar a los operadores económicos de las modalidades que vayan a aplicarse para calcular las obligaciones de almacenamiento que les impongan, a más tardar 200 días antes del comienzo del período a que se refiere la obligación en cuestión. Los operadores económicos ejercerán el derecho de delegación en las entidades centrales de almacenamiento como mínimo 170 días antes del inicio del período al que se refiera dicha obligación de almacenamiento. […]»

14. El artículo 9 de la Directiva 2009/119, titulado «Reservas específicas», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 5:

«1. Los Estados miembros podrán comprometerse a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo, fijado en días de consumo, en consonancia con las condiciones del presente artículo. […]

[…]

5. Cada Estado miembro que no se haya comprometido por un determinado año natural entero a mantener como mínimo 30 días de reservas específicas se asegurará de que al menos un tercio de sus obligaciones de almacenamiento se mantienen en forma de productos compuestos con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 y 3.»

15. El anexo III de la Directiva 2009/119 determina los «métodos aplicables al cálculo del nivel de las reservas». Su párrafos tercero y quinto a séptimo tienen el siguiente tenor:

«De las reservas de petróleo crudo se deduce un 4 % en concepto de rendimiento neto de la nafta.

[…]

Los demás productos petrolíferos se contabilizan en las reservas con arreglo a uno de los dos métodos que figuran a continuación. Los Estados miembros deben mantener el método elegido durante todo el año natural en cuestión.

Los Estados miembros pueden:

a) incluir todas las demás reservas de productos petrolíferos que figuran en el capítulo 3.4. del anexo A del [Reglamento n.º 1099/2008] y determinar su equivalente de petróleo crudo multiplicando las cantidades por 1,065; o

b) incluir las reservas exclusivamente de los productos siguientes: gasolina de automoción, gasolina de aviación, carburante de tipo gasolina para aviones de retropropulsión (carburante de tipo nafta para aviones de retropropulsión o JP4), carburante de tipo queroseno para aviones de retropropulsión, otro queroseno, gasóleo/carburante diésel (fuelóleo destilado), fuelóleo (tanto de bajo como de alto contenido de azufre), y determinar su equivalente de petróleo crudo multiplicando las cantidades por el factor 1,2.

Pueden contabilizarse cantidades almacenadas:

– en tanques de refinerías,

– en terminales de carga,

– en tanques de oleoductos,

– en gabarras,

– en petroleros de cabotaje,

– en petroleros en puerto,

– en tanques de combustible de buques de navegación interior,

– en fondos de los tanques,

– en forma de reservas operativas,

– por grandes consumidores en virtud de obligaciones legales o de otras directrices de los poderes públicos.

[…]»

2. Reglamento n.º 1099/2008

16. El artículo 2, letra d), del Reglamento n.º 1099/2008 define el concepto de «productos energéticos» a efectos de dicho Reglamento como «combustibles, calor, energía renovable, electricidad o cualquier otra forma de energía».

17. El anexo A de este Reglamento contiene «aclaraciones terminológicas». El capítulo 3.4 de dicho anexo define el concepto de «Petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos)».

18. En el punto 3.4.20 del mencionado anexo se define el concepto de «Lubricantes» del siguiente modo:

«Hidrocarburos obtenidos a partir de subproductos del destilado; se utilizan principalmente para reducir la fricción entre superficies de apoyo. Esta categoría incluye todos los grados de aceites lubricantes, desde el aceite para husos al aceite para cilindros, y los utilizados en grasas, aceites de motor y todos los grados de aceites de base para lubricantes.»

19. El punto 3.4.23 del mismo anexo aporta la siguiente definición del concepto de «Coque de petróleo»:

«Subproducto sólido negro, obtenido principalmente por craqueo y carbonización de materias primas derivadas del petróleo, residuos de la destilación en vacío, alquitrán y breas, en procesos como la coquización diferida o la coquización fluida. Se compone principalmente de carbono (90 % a 95 %), y su contenido de cenizas es bajo. Se utiliza como materia prima en coquerías en la industria siderúrgica, para calefacción, para la fabricación de electrodos y la producción de sustancias químicas. Sus dos calidades más importantes son el "coque verde" y el "coque calcinado". Incluye el "coque de catalizador", que se deposita en el catalizador durante los procesos de refinado; este coque no es recuperable y generalmente se quema como combustible en las refinerías.»

B. Derecho búlgaro

20. La Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (Ley de Reservas de Petróleo y Productos Petrolíferos), de 15 de febrero de 2013 [9] (en lo sucesivo, «ZZNN»), que transpuso la Directiva 2009/119 al Derecho búlgaro, establece, en su artículo 1, apartado 1, que «la [ZZNN] regulará la

[9] DV n.º 15, de 15 de febrero de 2013.

constitución, el mantenimiento, la renovación, el uso y la reconstitución de las reservas de emergencia de petróleo y de las reservas específicas de productos petrolíferos y establecerá los procedimientos necesarios para afrontar una grave escasez».

21. A tenor del artículo 2, apartados 1 y 4, de la ZZNN:

«(1) En virtud de la presente Ley, se constituirán, mantendrán, actualizarán, utilizarán, reconstituirán y controlarán las reservas de emergencia de petróleo y de las categorías de productos petrolíferos que se enumeran a continuación: 1. gasolina de motor; 2. gasóleo, carburante de tipo queroseno para aviones de retropropulsión y carburante para motores diésel; 3. fuelóleo pesado; 4. gas propano-butano.

[…]

(4) La presente Ley se aplicará a los productos energéticos contemplados en el anexo A, capítulo 3.4, del [Reglamento n.º 1099/2008], así como a los combustibles pesados, a menos que se entreguen en el territorio del país en envases industriales de hasta 1 kg de peso neto.»

22. El artículo 3, apartado 4, de la ZZNN establece:

«Las personas obligadas organizarán y financiarán ellas mismas, por cuenta propia y por sus propios medios, la constitución, el mantenimiento, la renovación y la reconstitución de los niveles de reservas de emergencia que se les hayan ordenado.»

23. El artículo 21, apartados 1 y 11, de la ZZNN está redactado en los siguientes términos:

«(1) Las reservas de emergencia podrán mantenerse en forma de petróleo o de los productos petrolíferos a los que se refiere el artículo 2, apartado 1.

[…]

(11) Los niveles de reservas de emergencia de fuelóleo pesado, determinados sobre la base de las importaciones netas y de las adquisiciones intracomunitarias o del consumo diario medio, podrán constituirse y mantenerse hasta un 100 % en forma de gasóleo, gasolina de motor o carburante para motores diésel; la cantidad deberá ser igual a la cantidad de reservas de fuelóleo pesado cuya sustitución se solicita.»

III. Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. Trade Express, la demandante en el procedimiento principal del litigio que ha dado lugar al asunto C-395/22, declaró en Bulgaria adquisiciones intracomunitarias de 89,6 toneladas de aceites lubricantes durante 2020. Estos aceites lubricantes, que figuran en el punto 3.4.20 del anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008, estaban destinados a la venta. Durante ese mismo año, Trade Express no ejerció ninguna otra actividad económica que implicara el uso de otros tipos de productos contemplados en dicho anexo.

25. Devnia Tsiment, demandante en el litigio principal que ha dado lugar al asunto C-428/22, declaró haber importado en Bulgaria 34 657,39 toneladas de coque de petróleo en 2020. Este coque de petróleo, incluido en el punto 3.4.23 del anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008, se utilizó en un proceso mineralógico para la producción de cementos no pulverizados denominados «clinkers». A lo largo de ese año, Devnia Tsiment no ejerció ninguna actividad económica que implicara el uso de otros tipos de productos a los que se refiere el citado anexo A.

26. A causa de estas actividades, mediante dos órdenes de 28 y de 29 de abril de 2021 (en lo sucesivo, conjuntamente, «órdenes controvertidas»), el vicepresidente de la Agencia Estatal ordenó a Devnia Tsiment y a Trade Express, respectivamente, que constituyeran y mantuvieran, por cuenta propia y por sus propios medios, para el período comprendido entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022, determinados niveles de reservas de emergencia de fuelóleo pesado. A Devnia Tsiment se le ordenó constituir y mantener unas reservas de 7 806,058 toneladas, y a Trade Express, de 15,947 toneladas.

27. Cada una de esas sociedades acudió al Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna), que es el órgano jurisdiccional remitente en los presentes asuntos, ante el que interpusieron sendos recursos de anulación contra las órdenes de que habían sido objeto. Impugnan la legalidad de las órdenes controvertidas, alegando, en esencia, que la normativa nacional no es conforme con la Directiva 2009/119, dado que impone una obligación a los operadores económicos de constituir reservas de emergencia de productos petrolíferos distintos de aquellos que son objeto de sus actividades económicas. [10]

28. El órgano jurisdiccional remitente señala que Devnia Tsiment y Trade Express no realizaron durante 2020 —y siguen sin realizar en la actualidad— ninguna actividad económica en la que utilizasen tipos de productos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008 distintos, respectivamente, del coque de petróleo y los aceites lubricantes. Observa que estas sociedades no disponen ni de las cantidades de reservas de emergencia de fuelóleo pesado exigidas por el vicepresidente de la Agencia Estatal ni de un depósito para almacenar tales reservas, de modo que no tienen la condición de «tenedoras» de productos petrolíferos en el sentido de la ZZNN. Por ello, la constitución y el almacenamiento de los niveles de reservas de emergencia conllevan, por una parte, una carga económica significativa para ellas, en la medida en que dichas sociedades estarían obligadas, bien a comprar las cantidades de reservas de emergencia de fuelóleo pesado exigidas, bien a delegar sus obligaciones en otros operadores económicos a cambio de una contraprestación y, por otra parte, la necesidad de un plazo técnico para poner en marcha el procedimiento de registro de un depósito de almacenamiento de productos petrolíferos.

29. Dicho órgano jurisdiccional afirma que ha habido asuntos similares a los de los litigios principales en los que el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria) ha desestimado los recursos interpuestos por sociedades que habían importado o efectuado adquisiciones intracomunitarias de coque de petróleo o de aceites lubricantes contra las órdenes que las obligaban a constituir reservas de fuelóleo pesado. [11]

[10] Más concretamente, Trade Express se opone a que se la califique de «persona obligada», basándose en tres motivos, a saber: la imposibilidad económica de comprar la cantidad de fuelóleo pesado que se indica en la orden que le concierne, el hecho de que no posee instalaciones para el almacenamiento de fuelóleo pesado y la imposibilidad de cumplir en el plazo establecido la obligación de constituir y mantener las reservas de emergencia especificadas. Por su parte, Devnia Tsiment alega, en particular, que la Directiva 2009/119 ha sido incorrectamente transpuesta al Derecho búlgaro.

[11] El órgano jurisdiccional remitente se remite a las sentencias de 11 de marzo y de 4 de mayo de 2022 del Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

30. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la compatibilidad de esta normativa con las disposiciones pertinentes de la Directiva 2009/119 interpretadas a la luz de la Carta.

31. En efecto, según dicho órgano jurisdiccional, del considerando 33 y de los artículos 2, párrafo primero, letras i) y j), 3 y 8 de la Directiva 2009/119 se desprende, en esencia, que esta persigue el objetivo de constituir reservas de emergencia de todos los productos contemplados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008, capítulo titulado «Petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos)», esto es, del conjunto de los veinticuatro subgrupos de tales productos, y no únicamente de algunos de ellos.

32. Ahora bien, la normativa búlgara solo prevé la constitución de tales reservas en el caso del petróleo y de otros cuatro productos petrolíferos, entre los que figura el fuelóleo pesado. [12] Obliga a todo operador económico que haya importado los productos contemplados en dicho capítulo a constituir y a mantener reservas de emergencia de uno de esos productos. Concretamente, en virtud de la citada normativa, un operador económico que utilice únicamente aceites lubricantes o coque de petróleo en el contexto de sus actividades podría, por tanto, estar obligado a constituir reservas de fuelóleo pesado, aun cuando no realice ninguna actividad con este último. El órgano jurisdiccional remitente se inclina por pensar que tal obligación es contraria a los objetivos y al espíritu de la Directiva 2009/119, así como al principio de proporcionalidad consagrado en la Carta.

33. Afirma que la obligación de un operador económico de almacenar un producto petrolífero que no utiliza en sus actividades económicas constriñe a dicho operador a adquirir o a tomar prestada, delegando una parte de su obligación, la cantidad necesaria de dicho producto y a almacenarlo de conformidad con las exigencias normativas. Esto le supone una considerable carga económica [13] y puede afectar a las normas del mercado interior y a la competencia. La lógica de la Directiva 2009/119 y la necesidad de coherencia abogan más bien por una interpretación consistente en imponer a tal operador obligaciones en especie que no causen este tipo de dificultades excesivas (como la obligación de almacenar un producto energético comprendido en el ámbito de sus actividades económicas), y ello con el fin de garantizar un equilibrio razonable entre los intereses públicos de la Unión y los intereses privados (esto es, la injerencia en la esfera jurídica privada). Además, la normativa búlgara no permite tener en cuenta la incidencia que tienen sobre la situación financiera y la competitividad del operador económico de que se trate las exigencias administrativas y los recursos financieros necesarios para constituir y mantener unas reservas de emergencia de, en su caso, un producto ajeno a su actividad económica.

[12] Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

[13] A saber, pagar el precio de compra del producto de que se trate, adquirir o alquilar una zona de almacenamiento para las reservas, asegurarla de conformidad con la ZZNN, pagar el impuesto especial con arreglo a la legislación búlgara en materia de impuestos especiales, y ello incluso en caso de delegar la obligación, delegación que es una posibilidad que queda a discreción de la persona obligada.

34. En estas circunstancias, el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, que son, en esencia, similares en ambos asuntos:

«1) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la [Directiva 2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y el artículo 2, letra d), del [Reglamento n.º 1099/2008], y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, en relación con el artículo 17 de la [Carta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones nacionales como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales puede obligarse a constituir reservas de emergencia a las personas que hayan efectuado adquisiciones intracomunitarias de aceites lubricantes según se definen en el punto 3.4.20 del anexo A del [Reglamento n.º 1099/2008] (o que sean importadoras de tales aceites lubricantes) [*en el asunto C-395/22*] [o,] con fines de producción, adquisiciones intracomunitarias de coque de petróleo según se define en el punto 3.4.23 del anexo A del [Reglamento n.º 1099/2008] [*en el asunto C-428/22*]?

2) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la [Directiva 2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, en relación con el artículo 17 de la [Carta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales los tipos de productos de los que se han de constituir y mantener reservas de emergencia se limitan a una parte de los tipos de productos mencionados en el artículo 2, [párrafo primero,] letra i), de [dicha] Directiva, en relación con el anexo A, capítulo 3.4, del [Reglamento n.º 1099/2008]?

3) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la [Directiva 2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, en relación con el artículo 17 de la [Carta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales la realización de las adquisiciones intracomunitarias o importaciones de un tipo de los productos mencionados en el artículo 2, [párrafo primero,] letra i), de [dicha] Directiva, en relación con el anexo A, capítulo 3.4, del [Reglamento n.º 1099/2008], por una persona implica la obligación para esta misma persona de constituir y mantener reservas de emergencia de otro tipo diferente de producto?

4) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la [Directiva 2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, en relación con el artículo 17 de la [Carta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales una persona está obligada a constituir y mantener reservas de un producto que no utiliza en su actividad económica ni guarda relación con ella, obligación que además lleva asociado un considerable coste económico (que hace imposible en la práctica su cumplimiento), ya que la persona no dispone del producto ni es su importadora y/o tenedora?

5) En caso de respuesta negativa a alguna de las cuestiones anteriores, ¿deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la [Directiva 2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, en relación con el artículo 17 de la [Carta], en el sentido de que una persona que ha efectuado adquisiciones intracomunitarias o importaciones de un determinado tipo de producto solo puede ser obligada a constituir y mantener reservas de emergencia del mismo tipo de producto que ha sido objeto de las adquisiciones intracomunitarias/importaciones?»

35. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 2022 se acordó la acumulación de los presentes asuntos a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia. Devnia Tsiment, los Gobiernos búlgaro, neerlandés y eslovaco y la Comisión han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. En la vista celebrada el 5 de julio de 2023, dichas partes, a excepción del Gobierno eslovaco, presentaron sus informes orales y respondieron a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia para su respuesta oral.

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares

36. De entrada, en aras de la claridad, considero oportuno reformular las cuestiones prejudiciales tal como las ha planteado el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, dicho órgano jurisdiccional pregunta, en esencia, si las disposiciones pertinentes de la Directiva 2009/119, leídas a la luz de los artículos 17 y 52, apartado 1, de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual:

– un operador económico que haya importado productos energéticos contemplados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008 puede estar obligado a constituir reservas de emergencia (*primera cuestión prejudicial*);

– las reservas de emergencia se constituyen con una parte únicamente de los tipos de productos energéticos mencionados en el artículo 2, párrafo primero, letra i), de la Directiva 2009/119 (*segunda cuestión prejudicial*), y

– si un operador económico realiza importaciones de un tipo de producto contemplado en el artículo 2, párrafo primero, letra i), de dicha Directiva, está obligado a constituir reservas de emergencia de otro tipo de producto contemplado en dicha disposición, aun cuando tal operador no utilice este último tipo de producto en su actividad y tal obligación le suponga una considerable carga económica (*cuestiones prejudiciales tercera a quinta*).

B. Primera cuestión prejudicial

37. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si un Estado miembro puede, en cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva 2009/119, exigir a un «operador económico» en el sentido del artículo 8 de dicha Directiva, que ha importado un producto energético mencionado en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008, la constitución y el mantenimiento de «reservas de emergencia», en el sentido del artículo 2, párrafo primero, letra j), de dicha Directiva.

38. Considero que la respuesta a esta cuestión es claramente afirmativa.

39. A este respecto, procede hacer algunas observaciones preliminares.

40. En primer lugar, considero útil recordar que la Directiva 2009/119, en línea con las Directivas de 1968 y de 2006[14] y tal como se desprende de su artículo 1, interpretado a la luz de sus considerandos 3 y 33, está destinada i) a reforzar y garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Unión gracias a mecanismos transparentes basados en la solidaridad entre los Estados miembros, respetando al mismo tiempo las reglas del mercado interior y de la competencia; ii) a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos, y iii) a establecer los procedimientos necesarios para afrontar una grave escasez. De ello se desprende que, en virtud de esta solidaridad entre los Estados miembros, las reservas de petróleo constituidas por cada Estado miembro representan una parte de las reservas compartidas de la Unión. De hecho, el considerando 8 de la Directiva 2009/119 lo confirma al enunciar que «la disponibilidad de reservas petrolíferas y el aseguramiento del suministro de energía constituyen componentes esenciales de *la seguridad pública de los Estados miembros y de la [Unión]*».[15]

41. En segundo lugar, procede subrayar que, con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/119, «los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas adecuadas para garantizar […] el mantenimiento en beneficio propio, en el territorio de la [Unión] y de forma permanente, de un nivel total de reservas de petróleo equivalente, al menos, a la mayor de las cantidades correspondientes bien a 90 días de importaciones netas diarias medias, bien a 61 días de consumo interno diario medio». Del tenor de esta disposición se desprende, por una parte, que los Estados miembros están obligados a determinar por sí mismos la manera en que cumplirán las obligaciones que les incumben en virtud de dicha Directiva[16] y, por otra parte, que la citada Directiva impone, no obstante, los métodos y modalidades de cálculo de estas reservas de emergencia que el legislador de la Unión considera adecuados.

42. Por último, en cumplimiento de las obligaciones que les incumben, los Estados miembros tienen la posibilidad de imponer obligaciones de almacenamiento a los operadores económicos. En efecto, de las diferentes disposiciones de la Directiva 2009/119 se desprende que la obligación de constituir reservas no incumbe siempre a la entidad central de almacenamiento del Estado miembro,[17] sino que también puede imponerse (de forma exclusiva o complementaria) a la industria y a los operadores económicos.[18]

43. Para responder a la primera cuestión prejudicial debe determinarse, por tanto, si la Directiva 2009/119 precisa la categoría de operadores económicos a la que puede imponerse una obligación de almacenamiento.

[14] A este respecto, es posible retrotraer el origen de las normas relativas al mantenimiento de un nivel elevado de reservas de petróleo a los considerandos primero y segundo de la Directiva de 1968.

[15] El subrayado es mío.

[16] Durante la elaboración del proyecto de la Directiva, la Comisión señaló que la diversidad de sistemas nacionales «no supon[ía] un problema» [véase la página 17 del documento de trabajo de la Comisión que acompaña a la propuesta de Directiva — Evaluación de impacto, COM(2008) 775 (disponible en inglés en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008SC2858) (en lo sucesivo, «evaluación de impacto»)].

[17] Véase el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2009/119.

[18] Véase el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/119.

44. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión hay que tener en cuenta no solo los términos empleados en ella, sino también su contexto, los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte y, en su caso, su génesis. [19]

45. En primer lugar, por lo que respecta al *tenor* de las diferentes disposiciones de la Directiva 2009/119, es preciso señalar que varias de ellas se refieren al concepto de «operador económico», sin que, no obstante, tal concepto esté expresamente definido en esta Directiva. [20] En efecto, el artículo 8 de la citada Directiva, titulado a su vez «operadores económicos», regula la posibilidad que se concede a estos de delegar al menos una parte de la obligación de almacenamiento que se les impone, bien en la entidad central de almacenamiento del Estado miembro o de otros Estados miembros, [21] bien en otros operadores que dispongan de reservas o de capacidad de almacenamiento excedentarias en el resto de la Unión o en el Estado miembro, [22] sin precisar, no obstante, la categoría de empresas que constituyen tales operadores.

46. En segundo lugar, he de señalar que, desde el punto de vista *contextual*, los límites del concepto de «operador económico» pueden deducirse de las otras disposiciones de la Directiva 2009/119.

47. En primer término, el artículo 7, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva dispone que «cuando un Estado miembro establezca una entidad central de almacenamiento, esta será un organismo o servicio sin ánimo de lucro, actuará en favor del interés general *y no se considerará un operador económico a efectos de la presente Directiva*». [23] *A contrario sensu*, cualquier empresa que actúe con ánimo de lucro podría calificarse de «operador económico» en el sentido de dicha Directiva.

48. En segundo término, el artículo 2, párrafo primero, letra k), de la citada Directiva contempla la existencia de «operadores económicos» que mantienen reservas de petróleo denominadas «comerciales», esto es, reservas de petróleo no exigidas por la misma Directiva. De ello se deduce que la expresión «operador económico» se emplea de manera genérica, sin referirse en exclusiva a los operadores a los que incumben las obligaciones de constitución de reservas de petróleo.

49. En tercer término, el artículo 3 de la Directiva 2009/119, que describe el método de cálculo del volumen de las reservas que están obligados a mantener los Estados miembros, se refiere en particular a las «importaciones netas diarias medias», que, a su vez, con arreglo al apartado 2 de dicho artículo, se calculan sobre la base del equivalente de petróleo crudo de las importaciones diarias durante el año natural precedente, establecida según las modalidades y el método expuestos en el anexo I. Según el método 2 del citado anexo I, los Estados miembros pueden efectuar este cálculo basándose en la «suma de las importaciones netas de *todos los demás productos* petrolíferos, tal como están definidos en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008». Por consiguiente, en la medida en que los operadores que importan tales

[19] Véase la sentencia de 8 de junio de 2023, VB (Información del condenado en rebeldía) (C-430/22 y C-468/22, EU:C:2023:458), apartado 24.

[20] A modo de ejemplo, los considerandos 10, 11 y 19 de la Directiva 2009/119 se refieren a obligaciones impuestas a los «operadores económicos».

[21] Véase el artículo 8, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 2009/119.

[22] Véase el artículo 8, apartado 1, letras c) y d), de la Directiva 2009/119.

[23] El subrayado es mío.

productos contribuyen a la obligación global del Estado miembro de constituir reservas de emergencia, es coherente que estos mismos operadores estén (potencialmente) sujetos a obligaciones de constituir y de mantener tales reservas.

50. En tercer lugar, aboga también por una interpretación amplia del concepto de «operador económico» el propio *objetivo* perseguido por la Directiva 2009/119, que pretende garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento.[24] En efecto, a la luz de este objetivo, sería coherente que las empresas que puedan estar sujetas a una obligación de almacenamiento deban tener la posibilidad de estar en posesión de los productos energéticos que componen las reservas petrolíferas, en el sentido del artículo 2, párrafo primero, letra i), de dicha Directiva.

51. En cuarto y último lugar, una interpretación amplia del concepto de «operador económico» me parece respaldada por la *génesis* de la Directiva 2009/119, que permite identificar elementos característicos adicionales de estos operadores.

52. En efecto, este concepto se retrotrae a la Directiva de 1968, que en su cuarto considerando enunciaba «que la producción nacional contribuye por sí misma a la seguridad del abastecimiento» y «que las condiciones de la producción comunitaria y la mayor seguridad en el abastecimiento justifican la posibilidad que tienen los Estados miembros de imponer la obligación de almacenamiento *con cargo a las importaciones*».[25] Así, el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva establecía que podían incluirse en las reservas de emergencia, en particular, «las cantidades existentes en los depósitos *de las refinerías, de las empresas de importación, de almacenamiento o de distribución al por mayor*», «las cantidades existentes en los depósitos *de las empresas consumidoras importantes*, de conformidad con las disposiciones nacionales en materia de obligación de almacenamiento permanente» y «las cantidades existentes en *barcazas y barcos de cabotaje durante el transporte dentro de las fronteras nacionales* en las que las autoridades responsables puedan ejercer su control, cuando pueda disponerse de ellas sin demora».[26] El equivalente de tales disposiciones figura actualmente, en esencia, en el párrafo séptimo del anexo III de la Directiva 2009/119, que determina las cantidades de productos energéticos que pueden contabilizarse para calcular las reservas.[27]

53. Por consiguiente, considero que por «operador económico» debe entenderse cualquier operador del mercado que se dedique a la producción, importación o venta de los productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008 o a una actividad que implique el uso de tales productos. Así, el concepto de «operador económico» puede abarcar no solo a los productores (como las refinerías), sino también a los comerciantes de productos petrolíferos (como Trade Express) o a los fabricantes que utilizan productos petrolíferos con fines de producción (como Devnia Tsiment), a los que, en principio, también se les puede imponer una obligación de almacenamiento.

54. De ello se deduce que, si bien la Directiva 2009/119 no determina ni los operadores económicos a los que se pueden imponer obligaciones de almacenamiento de emergencia ni la manera en que los Estados miembros deben determinarlos, dejando así un margen a estos para decidir qué empresas están obligadas a almacenar estas reservas, un análisis a la luz de una interpretación contextual, teleológica e histórica de esta Directiva permite precisar los límites del concepto de «operador económico», que sigue siendo muy amplio.

[24] Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

[25] El subrayado es mío.

[26] El subrayado es mío. Las citadas disposiciones se reprodujeron en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva de 2006.

[27] Véase el punto 15 de las presentes conclusiones.

55. Habida cuenta de lo anterior, propongo que se responda a la primera cuestión prejudicial, tal como ha sido reformulada, que las disposiciones pertinentes de la Directiva 2009/119, leídas a la luz de los artículos 17 y 52, apartado 1, de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual un operador económico que haya importado productos energéticos contemplados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008 puede estar obligado a constituir reservas de emergencia.

C. Segunda cuestión prejudicial

56. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si un Estado miembro puede, en cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva 2009/119, limitar los tipos de productos energéticos que constituyen reservas de emergencia únicamente a una parte de los tipos de productos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008.

57. Considero que la respuesta a esta cuestión también debe ser afirmativa.

58. De entrada, como se ha indicado en el punto 41 de las presentes conclusiones, cabe recordar que la facultad de que dispone un Estado miembro de imponer una obligación de constituir reservas de emergencia se deriva del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/119, que obliga a los Estados miembros a garantizar el mantenimiento «de un nivel total de reservas de petróleo». El artículo 2, párrafo primero, letra i), de esta Directiva define las «reservas petrolíferas» como «las reservas de productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008». Dicho capítulo contiene una lista de veinticuatro tipos de productos reagrupados bajo el título «Petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos)». En este sentido, el Reglamento n.º 1099/2008 es únicamente un documento de referencia respecto de la Directiva 2009/119. [28]

59. En la medida en que estas dos disposiciones se refieren de manera general a las «reservas de los productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008», es concebible que la obligación de almacenamiento se aplique a todos esos productos. Por tanto, en principio, un Estado miembro debe tener la facultad de imponer a los operadores una obligación de almacenamiento que cubra todos los productos petrolíferos contemplados en el artículo 2, párrafo primero, letra i), de dicha Directiva.

60. Sin embargo, de estas dos disposiciones no puede deducirse que la Directiva 2009/119 obligue a los Estados miembros a garantizar el mantenimiento constante de cada uno de los productos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008 ni que dichos Estados no puedan limitar los tipos de productos energéticos que constituyen sus propias reservas de emergencia.

61. En efecto, en primer lugar, en cuanto al *tenor* de las disposiciones pertinentes, procede señalar que el artículo 2, párrafo primero, letra j), de la Directiva 2009/119 define las «reservas de emergencia» como «las reservas de petróleo que cada Estado miembro debe mantener de conformidad con el artículo 3». Ahora bien, el artículo 3 de dicha Directiva solo describe el método de cálculo del volumen de reservas que los Estados miembros están obligados a mantener, utilizando como referencia las «importaciones netas diarias medias» o el «consumo interno diario medio», [29] que, a su vez, se calculan sobre la base del equivalente de petróleo crudo.

[28] Véase el considerando 3 de la Directiva de Ejecución 2018/1581.

[29] Véase el punto 41 de las presentes conclusiones.

Más concretamente, el almacenamiento obligatorio debe realizarse utilizando los métodos y modalidades de cálculo de las obligaciones de almacenamiento contemplados en el artículo 3, apartados 2, párrafos primero y segundo (que se remiten, respectivamente, a los anexos I y II de la Directiva 2009/119), y 3, de la citada Directiva. Por tanto, el mencionado artículo 3 no determina la composición concreta de las reservas de emergencia que los Estados miembros están obligados a mantener, sino únicamente el volumen de estas.

62. A este respecto, debe precisarse que el enfoque de la actual Directiva se distingue del recogido en las versiones anteriores de esta, que exigía, en esencia, que los Estados miembros mantuvieran un nivel de reservas de cada una de las tres categorías siguientes de productos petrolíferos: a) gasolinas para automóviles y combustibles para avión (gasolina para aviones, combustibles para reactores, del tipo gasolina); b) gasóleos, combustibles para motor diésel, petróleo purificado y combustibles para reactores, del tipo queroseno, y c) fuelóleos.[30] Como se deduce del considerando 5 de la actual Directiva, la razón de este cambio se justifica por el objetivo de adaptar el método de cálculo de las obligaciones de almacenamiento, para aproximarlo a los utilizados en el marco de la aplicación del Acuerdo AIE, esto es, por razones prácticas y para reducir la carga administrativa.[31]

63. De ello se desprende que, contrariamente a las Directivas anteriores a la Directiva 2009/119, esta ahora ya no impone categorías de productos, lo cual demuestra la intención del legislador de la Unión de dejar a los Estados miembros libertad para elegir los productos que pueden formar parte de las reservas de emergencia.

64. En segundo lugar, corroboran esta interpretación, a mi parecer, una serie de elementos *contextuales*.

65. En primer término, en virtud del artículo 4 de la Directiva 2009/119, titulado «Cálculo de los niveles de reservas», los niveles de reservas almacenadas se calculan en el «equivalente de petróleo crudo», utilizando los métodos que figuran en su anexo III.[32] Por un lado, según el párrafo tercero de este anexo III, por lo que respecta al «petróleo crudo», se trata de sumar las cantidades de petróleo crudo (de las que hay que deducir un 4 %, en concepto de rendimiento neto de la nafta). Por otro lado, en lo que atañe a los otros tipos de productos petrolíferos, con arreglo al párrafo sexto de este mismo anexo, para calcular el equivalente de petróleo crudo, los Estados miembros pueden elegir entre dos métodos, a saber: «a) incluir *todas las demás reservas de productos petrolíferos* que figuran en el capítulo 3.4. del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008 […] multiplicando las cantidades por 1,065; o b) incluir *las reservas exclusivamente de los productos siguientes*: […] multiplicando las cantidades por el factor 1,2» [en lo sucesivo, «categoría de productos de la letra b)».][33] Así pues, el tenor del anexo III de la Directiva 2009/119 contempla de forma expresa la posibilidad de que los Estados miembros incluyan en su reserva de emergencia únicamente una parte de los productos petrolíferos, esto es, los que forman parte de la categoría de productos de la letra b). Pues bien, el reconocimiento de tal opción a los Estados miembros presupone su libertad para determinar la composición de sus reservas de emergencia, siempre que se respeten los volúmenes exigidos en el artículo 3 de la Directiva 2009/119. En

[30] Véanse el artículo 3 de la Directiva de 1968 y el artículo 2 de la Directiva de 2006. Además, cabe señalar que el artículo 5 de la Directiva de 1968, en su versión modificada, establecía que «las reservas que deberán mantenerse en virtud del artículo 1 [el equivalente al artículo 3 de la actual Directiva] podrán mantenerse *en forma de petróleo crudo y productos intermedios, así como en forma de productos terminados*» (el subrayado es mío).

[31] Véanse las páginas 15 y 21 (puntos 2.2.3.1 y 3.2.4, respectivamente) de la evaluación de impacto de la Comisión.

[32] Este anexo III reproduce globalmente el método de cálculo de las reservas del Acuerdo AIE (véase el punto 62 de las presentes conclusiones).

[33] Véase el punto 15 de las presentes conclusiones; el subrayado es mío.

efecto, los Estados miembros son los únicos que conocen todo lo relacionado con el consumo, la producción o la importación nacionales de productos petrolíferos. De hecho, de los datos estadísticos oficiales se deduce que la gran mayoría de los Estados miembros, al igual que la República de Bulgaria, han optado por incluir en su reserva de emergencia, además de petróleo crudo, conforme al segundo método antes citado, los productos incluidos en la categoría b). [34]

66. En segundo término, procede señalar que la única restricción a esta libre elección de los Estados miembros se deriva de las exigencias del artículo 9, apartado 5, de la Directiva 2009/119, que hace referencia a la composición de las «reservas específicas», que deben componerse exclusivamente de uno (o varios) de los catorce tipos de productos petrolíferos enumerados en el artículo 9, apartado 2, de dicha Directiva. En efecto, cada Estado miembro que no se haya comprometido por un determinado año natural entero a mantener como mínimo treinta días de reservas específicas debe asegurarse de que al menos un tercio de sus obligaciones de almacenamiento se mantienen en forma de productos compuestos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartados 2 y 3, de la citada Directiva, esto es, al menos una de las categorías de productos petrolíferos enumeradas en dicho apartado 2. Esta disposición exige, en esencia, que al menos un tercio de las obligaciones de almacenamiento del Estado miembro se mantengan en forma de productos específicos que reflejen los patrones de consumo (y que, por tanto, respondan a las necesidades reales del Estado miembro de que se trate).

67. En tercer y último lugar, en cuanto al *objetivo* de las disposiciones pertinentes, contrariamente a lo que afirma el órgano jurisdiccional remitente, considero que no se puede afirmar que el objetivo de garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo solo puede alcanzarse si los Estados miembros mantienen en sus reservas de emergencia todos los productos energéticos contemplados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008. Al contrario: las diferentes categorías de productos petrolíferos enumeradas en dicho anexo tienen una importancia variable cuando se trata de hacer frente a graves crisis de abastecimiento. Esto se deduce claramente del hecho de que el método actual de cálculo del nivel de las reservas mantenidas, tal como se detalla en el anexo III de la Directiva 2009/119 y se describe en el punto 65 de las presentes conclusiones, establece, para calcular el equivalente de petróleo crudo de los productos energéticos, un factor más favorable (esto es, 1,2) para la categoría de productos de la letra b) [35] respecto del previsto para los otros tipos de productos petrolíferos (es decir, 1,065). Dicho de otro modo: esta distinción entre factores sugiere que no solo la actual Directiva no obliga a los Estados miembros a mantener reservas de emergencia de todos los productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008, sino que, al fijar un factor más favorable para la categoría de productos de la letra b), la citada Directiva ha reconocido implícitamente que dichos productos son más útiles para hacer frente a una posible grave crisis de abastecimiento. Asimismo, la Directiva 2009/119 permite incluir en las reservas de emergencia las reservas de «petróleo crudo», cuyo tratamiento permite producir todas las categorías de productos petrolíferos a los que se refiere el citado anexo. Por tanto, desde un punto de vista práctico, carecería de toda lógica querer obligar a los Estados miembros a mantener una reserva de emergencia de absolutamente todas las categorías de productos contempladas en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008.

[34] Véanse las fichas estadísticas de Eurostat tituladas «The EU emergency oil stocks», de julio de 2022, que demuestran que solo siete Estados miembros poseían reservas de «todos los demás productos» («all other products») (véanse los datos disponibles en inglés en el sitio de Internet de Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Emergency_oil_stocks_statistics#Emergency_oil_stocks_statistics).

[35] Estos productos coinciden, en esencia, con los productos enumerados en el artículo 2 de la Directiva de 2006 (véase el apartado 62 de las presentes conclusiones).

68. A la luz de lo anterior, propongo que se responda a la segunda cuestión prejudicial que las disposiciones pertinentes de la Directiva 2009/119, leídas a la luz de los artículos 17 y 52, apartado 1, de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual las reservas de emergencia se constituyen con una parte únicamente de los tipos de productos energéticos mencionados en el artículo 2, párrafo primero, letra i), de la Directiva 2009/119, siempre que dichas reservas i) se constituyan utilizando los métodos y modalidades de cálculo de las obligaciones de almacenamiento contemplados en el artículo 3, apartados 1, 2 y 3, de dicha Directiva; ii) se calculen según los métodos expuestos en su anexo III, y que iii) se respete el artículo 9, apartado 5, de la citada Directiva.

D. Cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta

69. Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si un Estado miembro puede, en cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva 2009/119, obligar a un operador económico a mantener reservas de productos distintos de los importados por él mismo o que no estén relacionados con su actividad económica, aunque ello conlleve una considerable carga económica.

70. Contrariamente a las respuestas que se proponen para las dos primeras cuestiones prejudiciales, considero que a estas tres últimas cuestiones debe responderse de forma más matizada.

71. Sobre la base de las respuestas dadas a las dos primeras cuestiones prejudiciales, procede recordar que, por una parte, la Directiva 2009/119 no determina a qué operadores económicos pueden imponérseles obligaciones de almacenamiento de reservas de emergencia, de modo que corresponde a los Estados miembros, destinatarios de las obligaciones contempladas en dicha Directiva, decidir qué empresas (o entidades centrales de almacenamiento) están obligadas a almacenar reservas de petróleo o de productos petrolíferos, y que, por otra parte, la citada Directiva no obliga a los Estados miembros a mantener reservas de todos los productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008.

72. En consecuencia, es lógico concluir que corresponde a los Estados miembros determinar qué obligaciones de constitución y de mantenimiento de reservas de emergencia pueden imponerse a los operadores económicos para cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva 2009/119. Concretamente, por tanto, un Estado miembro debería, en principio, poder imponer la obligación de mantener reservas de emergencia a cualquier operador económico, tanto en términos de cantidad como de tipo de producto, con independencia de que dicho operador disponga por sí mismo del producto que debe almacenarse o de instalaciones de almacenamiento a tal efecto.

73. A este respecto, procede observar que, si bien, por regla general, un Estado miembro que aplique su obligación de almacenamiento intentará hacerlo de la manera más eficaz y optará, en consecuencia, por imponer estas obligaciones principalmente a las empresas que ya dispongan de instalaciones de almacenamiento o que tengan posibilidades reales de arrendarlas, la situación particular en ese mismo Estado miembro podría hacer necesario repartir las obligaciones de almacenamiento más allá de este círculo de empresas e implicar también a otras empresas que, o bien no disponen de instalaciones de almacenamiento o de fácil acceso a tales instalaciones, o bien

no disponen de un producto energético incluido en las reservas de emergencia. [36]

74. Sin embargo, cuando un Estado miembro adopta medidas en el ejercicio de la facultad de apreciación que le confiere un acto del Derecho de la Unión, debe considerarse que aplica dicho Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. [37] Por tanto, dado que tales obligaciones tienen consecuencias potencialmente considerables sobre la situación de un operador económico, solo pueden imponerse respetando, en particular, por un lado, el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 17 de la Carta y, por otro lado, la libertad de empresa, garantizada por el artículo 16 de la Carta, que implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia, [38] pero también el derecho de toda empresa a poder utilizar libremente, dentro de los límites de la responsabilidad que asume por sus propios actos, los recursos económicos, técnicos y financieros de que dispone. [39]

75. En lo que concierne a las restricciones que pueden introducirse al ejercicio del derecho de propiedad como consecuencia de la imposición de dichas obligaciones, recuerdo, por lo demás, que el derecho de propiedad garantizado por el artículo 17 de la Carta no constituye una prerrogativa absoluta y que su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión. Se desprende, así, del artículo 52, apartado 1, de la Carta que pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando, entre otros requisitos, [40] estas restricciones respondan efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados. [41] Asimismo, por lo que respecta a la libertad de empresa, el Tribunal de Justicia ha confirmado también que esta libertad no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. [42]

76. A este respecto, considero útil aportar algunas precisiones.

77. En primer lugar, me parece poco discutible que el objetivo perseguido por la Directiva 2009/119, tal como se describe en el punto 41 de las presentes conclusiones, consistente en garantizar la seguridad del abastecimiento energético, figura entre los objetivos de interés general que pueden justificar una restricción al ejercicio del derecho de propiedad. [43] En efecto, el Tribunal

[36] Esta exigencia estaría justificada, por ejemplo, cuando un Estado no dispone de recursos propios de petróleo crudo o de grandes refinerías que le permitan mantener las reservas necesarias y depende por completo de las importaciones (véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros, 72/83, EU:C:1984:256, apartados 34 y 35).

[37] Véase, en este sentido, la sentencia de 27 de enero de 2022, Sātiņi-S (C-234/20, en lo sucesivo, «sentencia Sātiņi-S», EU:C:2022:56), apartados 56 a 59 y jurisprudencia citada.

[38] Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, TP (Montador audiovisual para la televisión pública) (C-356/21, EU:C:2023:9), apartado 74 y jurisprudencia citada.

[39] Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros (C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280), apartado 62 y jurisprudencia citada.

[40] Según el artículo 52, apartado 1, primera frase, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos reconocidos por ella deber ser, entre otros requisitos, «establecida por la ley», lo que implica que la base jurídica que permita la injerencia en dicho derecho debe definir ella misma, de manera clara y precisa, el alcance de la limitación de su ejercicio (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2020, Recorded Artists Actors Performers, C-265/19, EU:C:2020:677, apartado 86 y jurisprudencia citada). Pues bien, en el presente asunto no se discute que la limitación de los derechos de los operadores económicos está prevista, de manera clara y precisa, en la ZZNN.

[41] Según el artículo 52, apartado 1, segunda frase, de la Carta, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo pueden introducirse limitaciones a los derechos y libertades reconocidos por la Carta cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. Véase, en este sentido, la sentencia Sātiņi-S, apartados 62 y 63 y jurisprudencia citada.

[42] Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de enero de 2023, TP (Montador audiovisual para la televisión pública) (C-356/21, EU:C:2023:9), apartado 75 y jurisprudencia citada.

[43] Véase, por analogía, la sentencia Sātiņi-S, apartado 64 y jurisprudencia citada.

de Justicia ya ha declarado que el abastecimiento mínimo de productos petrolíferos supera las consideraciones de índole meramente económica y, por tanto, puede constituir un objetivo incluido en el concepto de «seguridad pública».[44] En consecuencia, al centrarse en el almacenamiento de los productos petrolíferos indispensables y al definir de un modo amplio el círculo de los operadores económicos sujetos a la obligación de almacenamiento, debería considerarse la normativa controvertida en los litigios principales apta, a mi juicio, para alcanzar ese objetivo.

78. En segundo lugar, es necesario apreciar si tales obligaciones, al no existir una compensación en favor de los operadores económicos en los que recaen, constituyen una intervención desproporcionada e intolerable que atente contra la esencia misma del derecho de propiedad.[45] Pues bien, aunque la Directiva 2009/119 no establece un sistema de compensación, sí contiene otras normas que me parecen pertinentes a efectos de apreciar la proporcionalidad de tales obligaciones.

79. Por una parte, a tenor del artículo 8 de la Directiva 2009/119, los Estados miembros deben «[otorgar] a cualquier operador económico al que imponga[n] obligaciones de almacenamiento […] *el derecho* a delegar dichas obligaciones, al menos en parte».[46] Como se ha descrito en el punto 45 de las presentes conclusiones, el operador, por tanto, puede optar por delegar estas obligaciones en una entidad central de almacenamiento o en otros operadores económicos, tanto en el interior como en el exterior del territorio del Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas, y ello «mediando el pago de un importe limitado al coste de los servicios prestados».[47] Esta disposición demuestra que el legislador de la Unión ha reconocido implícitamente que los Estados miembros pueden imponer a los operadores económicos obligaciones difíciles de cumplir y que, por tanto, estos deberían tener la posibilidad de delegarlas a un coste razonable en un operador más adecuado. En consecuencia, una posibilidad real de delegación debería considerarse una salvaguardia de que las obligaciones de almacenamiento son proporcionadas y una garantía de unas condiciones de competencia leales.

80. Por otra parte, según esta misma lógica, se recuerda que la obligación de constituir y de mantener reservas tiene un ámbito temporal y material bien delimitado (un año, para una cantidad precisa) y que nada debería impedir a los operadores económicos obligados a constituir reservas de emergencia de productos petrolíferos que no utilizan en sus actividades vender tales productos una vez transcurrido el año de almacenamiento de emergencia obligatorio y así obtener beneficios.

81. Una vez aportadas estas precisiones, la valoración de la conformidad con el Derecho de la Unión de las posibles limitaciones generadas por las órdenes controvertidas corresponde en definitiva al órgano jurisdiccional remitente, a la luz de las circunstancias específicas que concurren en la República de Bulgaria.

[44] Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros (72/83, EU:C:1984:256), apartados 34 y 35, y de 17 de septiembre de 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723), apartado 37, así como el considerando 25 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO 2009, L 211, p. 55).

[45] Véase, por analogía, la sentencia Sātiņi-S, apartado 65 y jurisprudencia citada.

[46] El subrayado es mío.

[47] Véase, a este respecto, el considerando 10 de la Directiva 2009/119.

82. A este respecto, resulta evidente que las obligaciones impuestas no deben en ningún caso, en su conjunto, rebasar los límites del abastecimiento mínimo, tal como se definen en el artículo 3 de la Directiva 2009/119.[48] En efecto, una obligación de esta naturaleza, cuando se comparte de manera equitativa (y, por tanto, por definición, proporcional) entre todos los operadores económicos, no debería, como tal, poder vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad o de la libertad de empresa.

83. En cuanto al alcance de la vulneración, procede distinguir dos supuestos.

84. Por una parte, soy de la opinión de que no cabe considerar *a priori* la vulneración del derecho de propiedad (y, por extensión, de la libertad de empresa) una injerencia desproporcionada cuando los operadores económicos están obligados a constituir reservas de emergencia de un tipo de producto energético que forma parte de su actividad, dado que, entre otras consideraciones, estos operadores disponen, en principio, de las infraestructuras físicas o de las relaciones comerciales necesarias para producir, comerciar con, tratar, transportar y almacenar petróleo crudo y productos petrolíferos. No obstante, esta obligación no debería suponer una carga económica desproporcionada o excesiva con respecto al volumen de negocios generado en el marco de su actividad comercial.[49]

85. Por otra parte, cuando un Estado miembro, como en el presente asunto la República de Bulgaria, establece en su normativa nacional la obligación de constituir reservas de emergencia de un producto petrolífero a cargo de un operador económico que no utiliza ese producto en sus actividades económicas habituales, dicho operador puede, lógicamente, verse expuesto a costes adicionales respecto de los operadores a los que se refiere el primer supuesto. Así, en caso de que exista una relación de competencia efectiva o potencial entre tales operadores, imponer una obligación de este tipo podría crear condiciones manifiestamente injustas en cuanto a la capacidad de cumplir la obligación de almacenamiento, lo que sería incompatible no solo con el respeto de las reglas del mercado interior y de la competencia, que se exige expresamente en el considerando 33 de la Directiva 2009/119, sino también con el principio de no discriminación. En tal supuesto, más bien excepcional, en el que un operador ve cómo su posición competitiva resulta sustancialmente afectada como consecuencia de una carga económica, cabría plantearse recurrir, en la normativa nacional o por vía judicial, sobre la base de una apreciación individual, a medidas correctoras, como la compensación de los costes adicionales o, incluso, una dispensa de la obligación de pagar el seguro o el impuesto especial vinculado a la compra del producto petrolífero o los gastos administrativos relacionados con el transporte y el almacenamiento de tal producto, con el fin de poder restablecer unas condiciones equitativas en el mercado y poner a todos los operadores en pie de igualdad.

86. Habida cuenta de lo anterior, propongo que se responda a las cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta, tal como han sido reformuladas, que las disposiciones pertinentes de la Directiva 2009/119, en relación con el artículo 17 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que obliga a un operador económico a mantener reservas de productos distintos de los importados por él mismo o que no estén relacionados con su actividad económica, aunque ello conlleve una considerable carga económica para este operador, a menos que tal obligación suponga una desventaja desproporcionada para dicho operador, sobre todo en relación con su volumen de negocios o respecto a otros operadores económicos competidores.

[48] Véase, por analogía, la sentencia de 10 de julio de 1984, Campus Oil y otros (72/83, EU:C:1984:256), apartado 47.

[49] Véase, por analogía, la sentencia de 30 de junio de 2016, Lidl (C-134/15, EU:C:2016:498), apartado 27.

V. [i]Conclusión

87. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria):

«Los artículos 1, 2, párrafo primero, letra i), 3 y 8 de la Directiva 2009/119/CE, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos, en su versión modificada por la Directiva de Ejecución (UE) 2018/1581 de la Comisión, de 19 de octubre de 2018, en relación con el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento (CE) n.º 1099/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo a las estadísticas sobre energía, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2019/2146 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2019, y con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual:

1) un operador económico que haya importado productos energéticos contemplados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008, en su versión modificada por el Reglamento 2019/2146, puede estar obligado a constituir reservas de emergencia;

2) las reservas de emergencia se constituyen con una parte únicamente de los tipos de productos energéticos mencionados en el artículo 2, párrafo primero, letra i), de la Directiva 2009/119, en su versión modificada por la Directiva de Ejecución 2018/1581, siempre que dichas reservas i) se constituyan utilizando los métodos y modalidades de cálculo de las obligaciones de almacenamiento contemplados en el artículo 3, apartados 1, 2 y 3, de dicha Directiva; ii) se calculen según los métodos expuestos en su anexo III, y que iii) se respete el artículo 9, apartado 5, de la citada Directiva;

3) un operador económico tiene la obligación de mantener reservas de productos distintos de los importados por él mismo o que no estén relacionados con su actividad económica, aunque ello conlleve una considerable carga económica para este operador, a menos que tal obligación suponga una desventaja desproporcionada para dicho operador, sobre todo en relación con su volumen de negocios o respecto a otros operadores económicos competidores.»

[i] La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.