

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta ampliada)

de 27 de noviembre de 2024 (\*)

« Energía — Mercado interior del gas natural — Directiva (UE) 2019/692 — Modificación de la Directiva 2009/73/CE — Seguridad jurídica — Igualdad de trato — Proporcionalidad — Desviación de poder — Irregularidades de procedimiento »

En el asunto T-526/19 RENV,

**Nord Stream 2 AG**, con domicilio social en Steinhausen (Suiza), representada por los Sres. T. Winter y K. Hobér, abogados,

parte demandante,

contra

**Parlamento Europeo**, representado por los Sres. A. Tamás, O. Denkov y J. Etienne, en calidad de agentes,

y

**Consejo de la Unión Europea**, representado por las Sras. K. Pavlaki, L. Vétillard y A. Jensen, en calidad de agentes,

partes demandadas,

apoyados por

**República de Estonia**, representada por la Sra. M. Kriisa, en calidad de agente,

por

**República de Letonia**, representada por la Sra. K. Pommere, en calidad de agente,

por

**República de Lituania**, representada por los Sres. K. Dieninis, R. Dzikovič y S. Grigonis y por la Sra. V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, en calidad de agentes,

por

**República de Polonia**, representada por el Sr. B. Majczyna, las Sras. K. Rudzińska y S. Żyrek y el Sr. M. Rzotkiewicz, en calidad de agentes,

y por

**Comisión Europea**, representada por la Sra. O. Beynet y el Sr. B. De Meester, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta ampliada),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y los Sres. J. Svenningsen (Ponente), C. Mac Eochaidh y J. Martín y Pérez de Nanclares y la Sra. M. Stancu, Jueces;

Secretaría: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2022;

celebrada la vista el 11 de abril de 2024;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Nord Stream 2 AG, solicita la anulación de la Directiva (UE) 2019/692 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural (DO 2019, L 117, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva impugnada»).

### **I. Antecedentes del litigio**

#### **A. Directiva 2009/73**

- 2 La Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94), forma parte de un marco normativo más amplio denominado «Tercer Paquete Energético». La Directiva 2009/73 tiene por objeto establecer normas comunes en materia de transporte, distribución, suministro y almacenamiento de gas natural para permitir el acceso al mercado y promover la competencia no discriminatoria en condiciones de igualdad.

- 3 La Directiva 2009/73 establece varias obligaciones para alcanzar este objetivo. A este respecto, la referida Directiva establece, en particular, en su artículo 9, la obligación de separar las redes de transporte y los gestores de las redes de transporte e insta, en su artículo 32, un sistema de acceso de terceros a la red de transporte y distribución y a las instalaciones de gas natural licuado (GNL) basado en tarifas publicadas, aplicable de forma objetiva y sin discriminación entre usuarios de la red (en lo sucesivo, conjuntamente, «obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73»).

- 4 El artículo 36 de la Directiva 2009/73 dispone, en esencia, que, previa solicitud, las grandes infraestructuras de gas nuevas, es decir, los interconectores y las instalaciones de GNL y de almacenamiento, podrán quedar exentas, durante un período de tiempo determinado, de las obligaciones establecidas en dicha Directiva, en las condiciones previstas en el apartado 1 de dicho artículo.

#### **B. Parte demandante**

- 5 La demandante es una sociedad constituida con arreglo al Derecho suizo, cuyo accionista único es la sociedad anónima rusa de Derecho público (PJSC) Gazprom. Le ha sido encomendada la planificación, la construcción y la explotación del gasoducto Nord Stream 2.

- 6 Al igual que el gasoducto Nord Stream 1, que está compuesto por una red de dos conducciones cuya construcción se concluyó en 2012 y cuya capacidad es de 55 000 millones de metros cúbicos anuales, el gasoducto Nord Stream 2, también compuesto por dos conducciones de transporte de gas que atraviesan el mar Báltico, tiene como finalidad transportar gas desde Ust-Luga (Rusia) hasta Lubmin (Alemania), siendo la capacidad total de transporte de ambos gasoductos, Nord Stream 1 y Nord Stream 2, de 110 000 millones de metros cúbicos anuales. A partir de Lubmin, el gas transportado por el gasoducto Nord Stream 2 debe transportarse a través de gasoductos terrestres.

#### **C. Directiva impugnada**

- 7 El 8 de noviembre de 2017, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/73 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural [COM(2017) 660 final; en lo sucesivo, «propuesta de Directiva»].
- 8 El 17 de abril de 2019, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron la Directiva impugnada, que entró en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial, esto es, el 23 de mayo de 2019.
- 9 El artículo 2, punto 17, de la Directiva 2009/73, sustituido por el artículo 1, punto 1, de la Directiva impugnada, establece que el concepto de «interconector» no solo se refiere a todo gasoducto de transporte que cruza o supera una frontera entre Estados miembros al objeto de conectar la red nacional de transporte de dichos Estados miembros, sino también, en adelante, a todo gasoducto de transporte entre un Estado miembro y un tercer país hasta el territorio del Estado miembro o el mar territorial de dicho Estado miembro (en lo sucesivo, «gasoducto entre un Estado miembro y un tercer país»).
- 10 Sin embargo, por lo que respecta a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país que se hayan terminado antes del 23 de mayo de 2019, el artículo 49 *bis*, apartado 1, de la Directiva 2009/73, introducido por el artículo 1, punto 9, de la Directiva impugnada, establece que el Estado miembro donde esté situado el primer punto de conexión de dicho gasoducto a la red de ese Estado miembro podrá decidir establecer exenciones a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 para las secciones de esos gasoductos situadas en su territorio o mar territorial (en lo sucesivo, «artículo 49 *bis*»). Esta exención se concederá por razones objetivas, como permitir la recuperación de la inversión realizada o por motivos de seguridad del suministro, siempre y cuando no sea perjudicial para la competencia, el funcionamiento efectivo del mercado interior del gas en la Unión o la seguridad de suministro en la Unión Europea.
- 11 El citado artículo 49 *bis*, dispone asimismo, por un lado, que las exenciones de este tipo estarán limitadas en el tiempo a un período máximo de veinte años sobre la base de una justificación objetiva, renovable en casos justificados, y podrán quedar sujetas a condiciones que contribuyan a la consecución de las condiciones expuestas anteriormente, y, por otro lado, que estas exenciones no se aplicarán a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país que, en virtud de un acuerdo celebrado con la Unión, tenga la obligación de transponer la Directiva 2009/73, en su versión modificada, a su ordenamiento jurídico.
- 12 Por otra parte, el artículo 1, punto 5, letra a), de la Directiva impugnada modificó el artículo 36 de la Directiva 2009/73 añadiendo, en el apartado 1, letra e), de dicho artículo, en esencia, que la exención concedida en virtud de ese mismo artículo no debe ser perjudicial para la seguridad del suministro de gas natural dentro de la Unión (en lo sucesivo, «artículo 36, en su versión modificada»).
- 13 Por lo que se refiere a la transposición de las modificaciones introducidas por la Directiva impugnada en la Directiva 2009/73, el artículo 2 de la Directiva impugnada establece que los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta última Directiva a más tardar el 24 de febrero de 2020, sin perjuicio de las excepciones que puedan establecerse con arreglo al artículo 49 *bis*.

## **II. Procedimientos ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia**

- 14 En el punto 4 de la parte dispositiva del auto de 20 de mayo de 2020, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (T-526/19, EU:T:2020:210), el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la demandante.
- 15 Mediante sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2022:548), por una parte, el Tribunal de Justicia anuló el citado punto 4 de la parte dispositiva del auto de 20 de mayo de 2020, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (T-526/19, EU:T:2020:210). Por otra parte, el Tribunal de Justicia declaró la admisibilidad del recurso interpuesto por la demandante en la medida en que se dirigía contra los artículos 36 y 49 *bis* de la Directiva 2009/73, tal como habían sido modificados e introducidos, respectivamente, por la Directiva impugnada.

### III. Pretensiones de las partes

- 16 La demandante solicita al Tribunal General que:
- Anule la Directiva impugnada en su totalidad.
  - Condene en costas al Parlamento y al Consejo.
- 17 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la Comisión, solicitan al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.
- 18 La República de Estonia, la República de Lituania y la República de Polonia solicitan al Tribunal General que desestime el recurso.

### IV. Fundamentos de Derecho

#### A. *Sobre las pretensiones de anulación de la Directiva impugnada en su totalidad*

- 19 En respuesta a una pregunta escrita formulada por el Tribunal General, la demandante explicó que, tras la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2022:548), aún solicita la anulación de la Directiva impugnada en su totalidad debido a que dicha sentencia no se opone a ello. En esencia, sostiene que dicha sentencia limitó únicamente el control del Tribunal General a la apreciación de la legalidad del artículo 36, en su versión modificada, y del artículo 49 *bis*. Considera que, si el Tribunal General llega a la conclusión de que estas dos disposiciones, o una de ellas, no son conformes con el Derecho de la Unión, debería examinar si la ilegalidad de dichas disposiciones puede dar lugar a la anulación de la Directiva impugnada en su totalidad. A este respecto, la demandante subraya que, debido a su naturaleza y a su objetivo, la Directiva impugnada se dirige específicamente contra ella y que, en consecuencia, carece de fundamento jurídico legítimo y debe ser anulada en su totalidad.
- 20 En esa misma respuesta, la demandante añadió que, si el Tribunal General decide no anular la Directiva impugnada en su totalidad, solicita, con carácter subsidiario, la anulación del artículo 49 *bis*.
- 21 En la vista, la demandante confirmó que, en ese supuesto, a saber, si el Tribunal General decide no anular la Directiva impugnada en su totalidad, no solicita la anulación del artículo 36, en su versión modificada.
- 22 A este respecto, es cierto que, como sostiene la demandante, cuando el juez de la Unión declara la ilegalidad de una disposición de un acto y pretende anular esa disposición, debe examinar si dicha anulación debe dar lugar a la anulación del acto en cuestión en su totalidad.
- 23 También es cierto que, según reiterada jurisprudencia, la anulación parcial de un acto del Derecho de la Unión solo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita sean separables del resto del acto (sentencias de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo, C-540/03, EU:C:2006:429, apartado 27, y de 26 de abril de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-401/19, EU:C:2022:297, apartado 17).
- 24 No obstante, en el caso de autos, el Tribunal de Justicia declaró, en el punto 3 del fallo de la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2022:548), que el recurso interpuesto por la demandante era admisible en la medida en que se dirigía contra los artículos 36 y 49 *bis* de la Directiva 2009/73, tal como habían sido modificados e introducidos, respectivamente, por la Directiva impugnada.
- 25 Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia consideró, en particular, en el apartado 165 de la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2022:548),

que dichos artículos 36 y 49 *bis* eran separables de las demás disposiciones de la Directiva 2009/73, en su versión modificada por la Directiva impugnada.

26 En otras palabras, el Tribunal de Justicia consideró que el artículo 1, punto 5, de la Directiva impugnada, que modificó el artículo 36 de la Directiva 2009/73, y el artículo 1, punto 9, de la Directiva impugnada, que introdujo el artículo 49 *bis* en la Directiva 2009/73 (véanse los anteriores apartados 10 y 12), eran separables de las demás disposiciones de la Directiva impugnada y, en particular, de su artículo 1, punto 1, que amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, substituyendo el artículo 2, punto 17, de esta última Directiva (véase el anterior apartado 9).

27 De conformidad con el artículo 61, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de devolución, el Tribunal General estará vinculado por las cuestiones de derecho dirimidas por la resolución del Tribunal de Justicia.

28 De ello resulta que el Tribunal de Justicia resolvió con carácter definitivo que la pretensión de la demandante mediante la que solicitaba la anulación de la Directiva impugnada en su totalidad era inadmisibile. Además, el Tribunal General está vinculado en lo que respecta a esta cuestión de Derecho con arreglo al artículo 61, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

29 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar la primera pretensión del recurso en la medida en que tiene por objeto la anulación de la Directiva impugnada en su totalidad.

30 En cambio, procede declarar la admisibilidad de esta primera pretensión del recurso, tal como fue precisada por la demandante en la vista (véase el anterior apartado 20), en la medida en que tiene por objeto la anulación del artículo 1, punto 9, de la Directiva impugnada, que inserta el artículo 49 *bis* en la Directiva 2009/73.

### ***B. Sobre las pretensiones de anulación del artículo 49 bis***

31 En apoyo de su recurso, la demandante invoca seis motivos, basados, el primero, en la violación del principio de igualdad de trato, el segundo, en la violación del principio de proporcionalidad, el tercero, en la violación del principio de seguridad jurídica, el cuarto, en una desviación de poder, el quinto, en vicios sustanciales de forma y, el sexto, en el incumplimiento de la obligación de motivación.

32 En la vista, la demandante indicó que renunciaba a su sexto motivo.

33 Por lo que respecta a los otros cinco motivos invocados por la demandante, el Tribunal General considera que, tras formular algunas observaciones preliminares, procede comenzar por el examen del tercer motivo, basado en la violación del principio de seguridad jurídica.

#### ***1. Observaciones preliminares***

34 En primer lugar, el Juez de la Unión ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le confieren, una amplia facultad de apreciación cuando su acción implica tomar decisiones de naturaleza política, económica y social, y cuando debe realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. No obstante, incluso con esta facultad, el legislador de la Unión está obligado a basar su elección en criterios objetivos y apropiados en relación con la finalidad perseguida por la legislación en cuestión, teniendo en cuenta todos los elementos de hecho, así como los datos técnicos y científicos disponibles en el momento de adoptar el acto de que se trate (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartados 57 y 58).

35 En el presente asunto, la Directiva impugnada se basa en el artículo 194 TFUE, apartado 2, que establece, en esencia, que, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento y el Consejo establecerán las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la política energética de la Unión mencionados en el apartado 1 de ese mismo artículo.

36 Así pues, el Tratado FUE faculta al Parlamento y al Consejo para decidir el contenido de su intervención en el ámbito de la energía siempre que las medidas adoptadas sean necesarias para

alcanzar los objetivos de la política de la Unión.

- 37 Por consiguiente, por lo que respecta al control jurisdiccional del ejercicio de tal competencia, el juez de la Unión no puede sustituir la apreciación del legislador de la Unión por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si ésta adolece de error manifiesto o de desviación de poder o si la autoridad de que se trate rebasó manifiestamente los límites de su facultad normativa (véanse, por analogía, las sentencias de 12 de mayo de 2011, Luxemburgo/Parlamento y Consejo, C-176/09, EU:C:2011:290, apartado 35, y de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo, C-5/16, EU:C:2018:483, apartado 150).
- 38 En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso de anulación, la legalidad del acto impugnado debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho que existían en la fecha en que el acto fue adoptado (véase las sentencias de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo, C-123/18 P, EU:C:2019:694, apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 17 de septiembre de 2007, Microsoft/Comisión, T-201/04, EU:T:2007:289, apartado 260).
- 39 Así pues, no puede tomarse en consideración el hecho, alegado por la demandante, de que todos los demás gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, situados en el mar y terminados antes del 23 de mayo de 2019, hayan obtenido una exención sobre la base del artículo 49 *bis* con posterioridad a la adopción de la Directiva impugnada. Lo mismo sucede con el hecho, alegado en particular por el Consejo, de que el gasoducto de la demandante siga sin estar en funcionamiento.
- 40 La fundamentación de los motivos invocados por la demandante debe apreciarse a la luz de estas consideraciones.

## **2. Sobre el tercer motivo, basado en la violación del principio de seguridad jurídica**

- 41 La demandante sostiene que el hecho de que los gasoductos no terminados antes del 23 de mayo de 2019 sean los únicos gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país cuyos operadores no pueden invocar una exención ni sobre la base del artículo 36, en su versión modificada, ni sobre la base del artículo 49 *bis*, es una fuente de inseguridad jurídica. La demandante explica que, en la fecha de adopción de la Directiva impugnada, ya había realizado inversiones sustanciales e irreversibles en el gasoducto Nord Stream 2, a diferencia de los operadores que aún no habían tomado una decisión de inversión definitiva.
- 42 Precisa que, cuando realizó dichas inversiones, el gasoducto Nord Stream 2, al igual que el gasoducto Nord Stream 1, no se consideraba comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73. Por ello, no solicitó una exención con arreglo al artículo 36 de la Directiva 2009/73. Añade que podía creer legítimamente que sus inversiones no se verían privadas de toda rentabilidad debido a un cambio inesperado y repentino de la legislación.
- 43 Así pues, considera que el legislador de la Unión debería haber tenido en cuenta su situación particular para adaptar la aplicación de la Directiva impugnada y, en particular, el ámbito de aplicación temporal del artículo 49 *bis*.
- 44 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República de Estonia, la República de Lituania, la República de Polonia y la Comisión, rebaten las alegaciones de la demandante.
- 45 El principio de seguridad jurídica exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles, para que los interesados puedan orientarse en situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión (véase la sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 148 y jurisprudencia citada). Así sucede, en particular, cuando esas reglas pueden tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas [véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartado 111].
- 46 El derecho a reclamar la protección de la confianza legítima asiste, como corolario del principio de seguridad jurídica, a todo particular que se encuentre en una situación de la que se deduzca que la Administración de la Unión le hizo concebir expectativas fundadas. Constituyen garantías que pueden

dar lugar al surgimiento de esas expectativas, las informaciones precisas, incondicionadas y concordantes emanadas de fuentes autorizadas y fiables. En cambio, nadie puede invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima si la Administración no le ha proporcionado garantías concretas. Del mismo modo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida de la Unión que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar tal principio si se adopta dicha medida (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 153 y jurisprudencia citada).

47 Los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión, C-335/09 P, EU:C:2012:385, apartado 180 y jurisprudencia citada).

48 En el caso de autos, es cierto que, en el apartado 80 de la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2022:548), el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que, en el momento de la adopción y de la entrada en vigor de la Directiva impugnada, la demandante ya había realizado importantes inversiones para la construcción de su interconector, en el sentido del artículo 2, punto 17, de la Directiva 2009/73, en su versión modificada, y que dicho interconector se encontraba en una fase avanzada.

49 Por otra parte, en los apartados 104 y 160 de la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2022:548), el Tribunal de Justicia declaró, en esencia, que, en la fecha de adopción de la Directiva impugnada, la demandante no podía beneficiarse de una exención con arreglo al artículo 36, en su versión modificada, ni con arreglo al artículo 49 *bis*. En efecto, el Tribunal de Justicia subrayó, por una parte, que las inversiones para el gasoducto Nord Stream 2 ya habían sido decididas en la fecha en que se adoptó la Directiva impugnada, lo que excluía a dicho gasoducto de la posibilidad de acogerse a una exención en virtud del artículo 36, en su versión modificada, y, por otra parte, que, en esa fecha, era evidente que dicho gasoducto no podía terminarse antes del 23 de mayo de 2019, lo que impedía la concesión de una exención en virtud del artículo 49 *bis*.

50 A este respecto, procede señalar que el hecho de que la demandante no pudiera beneficiarse de una exención ni en virtud del artículo 36, en su versión modificada, ni en virtud del artículo 49 *bis* en la fecha de adopción de la Directiva impugnada, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia de 12 de julio de 2022, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (C-348/20 P, EU:C:2022:548), no demuestra que el legislador haya vulnerado el principio de seguridad jurídica y su corolario, a saber, el principio de protección de la confianza legítima.

51 En efecto, el respeto del principio de seguridad jurídica y de su corolario debe examinarse a la luz de los conocimientos que un operador económico diligente y entendido podía razonablemente tener acerca de la evolución del marco jurídico y de las consecuencias que debía extraer de ello para definir su comportamiento. Este respeto debe examinarse también a la luz de las circunstancias que rodearon esta evolución y, en particular, del comportamiento de las instituciones competentes.

***a) Sobre la circunstancia de que la demandante no pueda acogerse a la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada***

52 Las pruebas presentadas ante el Tribunal General no permiten comprobar la alegación de la demandante de que adoptó su decisión final de inversión en el proyecto Nord Stream 2 en septiembre de 2015. En efecto, la demandante no se apoya en ningún anexo para apoyar su alegación. Además, otros elementos del expediente sugieren que dicha decisión no se adoptó en septiembre de 2015, sino en 2016, y posteriormente se aplicó a partir de la primavera de 2017.

53 Con independencia de la fecha concreta en la que la demandante adoptó efectivamente una decisión final de inversión, procede señalar, en primer término, que la demandante decidió invertir en un contexto de aplicación previsible de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país y, en segundo término, que continuó sus inversiones después de que esta posibilidad se concretara.

1) *Sobre el contexto en el que la demandante decidió invertir*

- 54 La demandante decidió invertir en un contexto en el que varias instituciones de la Unión habían manifestado, claramente y desde hacía tiempo, su voluntad de aplicar las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73, en primer término, a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país en general, y, en segundo término, al gasoducto Nord Stream 2 en particular.
- 55 A este respecto, en primer lugar, la demandante decidió invertir en un contexto caracterizado por numerosas tomas de posición por parte de la Comisión, del Consejo Europeo, del Consejo y del Parlamento, con las que se perseguía, con carácter general, que las importaciones de energía en la Unión y los gasoductos entre un Estado miembro y un país tercero estuvieran, sobre la base del Derecho existente o de un derecho que debía modificarse, plenamente sujetos a las normas que regulan el mercado interior de la energía.
- 56 En efecto, el considerando 22 de la Directiva 2009/73 ya explicaba que la seguridad del suministro de energía constituye un componente esencial de la seguridad pública y deducía de ello que solamente se debe permitir que personas de terceros países controlen una red de transporte o un gestor de la red de transporte si cumplen los requisitos de separación efectiva que se aplican en la Unión. En ese mismo considerando, también se instaba a la Comisión, en su caso, a presentar recomendaciones para negociar acuerdos pertinentes con terceros países en los que se abordase la seguridad del suministro de energía a la Unión.
- 57 A partir de 2010, la Comisión, en respuesta a las preguntas formuladas por el Ministro de Energía ruso, indicó, en esencia, que los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país estaban sujetos a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 en el territorio de ese Estado miembro, a menos que el marco jurídico fuera modificado por un acuerdo internacional.
- 58 Posteriormente, el Parlamento y el Consejo explicaron, en el considerando 3 de su Decisión n.º 994/2012/UE, de 25 de octubre de 2012, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía (DO 2012, L 299, p. 13), que, el correcto funcionamiento del mercado interior de la energía exige que la energía importada en la Unión se rija plenamente por las normas mediante las que se establece dicho mercado.
- 59 En diciembre de 2013, un representante de la Comisión expresó públicamente la opinión de dicha institución de que los acuerdos intergubernamentales celebrados por varios Estados miembros con la Federación de Rusia en relación con un proyecto de gasoducto denominado «South Stream», que debía conectar Rusia con Italia y Austria a través del mar negro y para el que se habían iniciado algunas obras de construcción, no eran conformes con las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 60 En respuesta a una pregunta parlamentaria, el miembro de la Comisión responsable de la Energía indicó, el 31 de marzo de 2014, que la Comisión examinaría las decisiones de las autoridades reguladoras nacionales adoptadas a raíz de una solicitud de exención en virtud del artículo 36 de la Directiva 2009/73 presentada por los promotores del proyecto South Stream.
- 61 En su Comunicación al Parlamento y al Consejo, de 28 de mayo de 2014, titulada «Estrategia Europea de la Seguridad Energética» [COM(2014) 330 final], la Comisión subrayó que, a corto plazo, las inversiones en nuevas infraestructuras, promovidas por los proveedores dominantes, debían acatar todas las normas del mercado interior y de la competencia. En particular, según la Comisión, el proyecto South Stream debía suspenderse hasta asegurar el pleno cumplimiento de la legislación de la Unión y reevaluarse a la luz de las prioridades de seguridad energética de la Unión.
- 62 En su Comunicación al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, de 25 de febrero de 2015, titulada «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva» [COM(2015) 80 final], la Comisión indicó que un elemento importante a la hora de garantizar la seguridad energética era la plena conformidad de los acuerdos relativos a la compra de energía de terceros países con el Derecho de la Unión.



- 63 El 15 de marzo de 2015, la Comisión manifestó también su deseo de someter al gestor de la sección polaca del gasoducto Yamal-Europa, que transporta gas procedente de Rusia, a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 64 En su Resolución 2015/2113(INI), de 15 de diciembre de 2015, titulada «Hacia una Unión Europea de la Energía», el Parlamento consideró, en particular, que la Unión era en gran medida dependiente de las importaciones de energía de Rusia, quien había resultado ser un socio poco fiable y que utilizaba su suministro de energía como arma política. Añadió que los conflictos por el gas que se dieron en 2006 y 2009 entre Rusia y Ucrania, como país de tránsito, conllevaron una grave carestía energética para muchos países de la Unión. Según el Parlamento, estas perturbaciones mostraban que las medidas adoptadas hasta la fecha habían sido insuficientes para poner fin a la dependencia del gas ruso. En consecuencia, instó a la Comisión a hacer respetar el Derecho de la Unión para evitar distorsiones en el mercado interior.
- 65 Por último, los elementos obrantes en autos muestran que, en sus Conclusiones de 18 de diciembre de 2015 (EUCO 28/15), el Consejo Europeo indicó que cualquier nueva infraestructura debería ajustarse plenamente al Tercer Paquete Energético y a las demás disposiciones legislativas aplicables de la Unión, así como a los objetivos de la Unión de la Energía.
- 66 Así, de los anteriores apartados 56 a 65 se desprende que, entre 2009 y 2015, varias instituciones de la Unión se pronunciaron en favor de la aplicación de las normas que regulan el mercado interior de la energía a todos los gasoductos entre un Estado miembro y un país tercero.
- 67 En segundo lugar, y en este contexto, varios Estados miembros, el Parlamento y la Comisión manifestaron claramente su voluntad de que el gasoducto Nord Stream 2 quedara sujeto a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 cuando tuvieron conocimiento de la existencia de dicho proyecto.
- 68 En efecto, los elementos aportados, en particular, por la demandante muestran que, en noviembre de 2015, y posteriormente en marzo de 2016, varios Estados miembros enviaron dos escritos a la Comisión en los que expresaban su preocupación por el proyecto de gasoducto de la demandante y solicitaron a la Comisión que actuara para, sustancialmente, someter ese futuro gasoducto a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 69 El 15 de diciembre de 2015, el miembro de la Comisión responsable de la Energía explicó, en respuesta a una pregunta parlamentaria, que el proyecto de la demandante debía ser plenamente conforme con el Derecho de la Unión en materia de competencia. Añadió que la Unión apoyaría únicamente los proyectos de infraestructuras que se ajustasen a los principios fundamentales de la Unión de la Energía. Ese mismo miembro dio una respuesta similar a otra pregunta parlamentaria el 21 de enero de 2016.
- 70 El 15 de diciembre de 2015, el Parlamento adoptó la Resolución mencionada en el anterior apartado 64, de la que se desprende expresamente que dicha institución quería que el Derecho de la Unión se aplicara al gasoducto Nord Stream 2.
- 71 En una conferencia celebrada en el Parlamento el 6 de abril de 2016 y cuyo tema era «Nord Stream II — Energy Union at the crossroads» (Nord-Stream 2 — La Unión de la Energía en la encrucijada), el vicepresidente de la Comisión declaró que la construcción de un proyecto de infraestructura tan importante como el gasoducto Nord Stream 2 no podía realizarse en un vacío jurídico y que tampoco podía ser explotado exclusivamente con arreglo al Derecho ruso. A este respecto, precisó que, si se construyera, el gasoducto Nord Stream 2 debería gestionarse en un marco jurídico que tuviera debidamente en cuenta los principios clave del mercado de la energía de la Unión.
- 72 Otros elementos obrantes en autos muestran que varios diputados europeos solicitaron a la Comisión, a principios de 2017, que adoptara medidas urgentes en relación con el proyecto de la demandante. En la misma época, dos Estados miembros solicitaron a la Comisión que actuara antes de conceder a la demandante las autorizaciones que esta había solicitado en relación con el trazado del gasoducto Nord Stream 2 en el mar Báltico, con arreglo al artículo 79 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982.

- 73 De lo anterior resulta que la demandante decidió invertir en un contexto caracterizado desde hacía tiempo por una voluntad firme y reiterada, en particular de varios Estados miembros, del Parlamento y de la Comisión, de someter los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, en general, y el gasoducto Nord Stream 2, en particular, a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 74 Así pues, en el momento en el que la demandante sostiene haber tomado su decisión de invertir, no disponía de ninguna garantía de que el Derecho de la Unión seguiría sin aplicarse al gasoducto Nord Stream 2.
- 75 Por el contrario, era previsible que las instituciones de la Unión utilizaran las facultades de que disponían para asegurarse de que los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, en general, y el gasoducto Nord Stream 2, en particular, estuvieran comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73.
- 2) *Sobre la continuación de las inversiones*
- 76 La demandante siguió realizando inversiones después de que la posibilidad de que el gasoducto Nord Stream 2 quedara sometido a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 se materializó mediante propuestas presentadas por la Comisión.
- 77 En efecto, a finales de marzo de 2017, la Comisión recordó que el gasoducto Nord Stream 2 planteaba dificultades y anunció que estaba elaborando un proyecto de mandato dirigido al Consejo para que se la autorizara a negociar con la Federación de Rusia en relación con la explotación de dicho gasoducto.
- 78 Así, el 9 de junio de 2017, la Comisión anunció públicamente, mediante un comunicado de prensa, que había solicitado a los Estados miembros un mandato para negociar un acuerdo sobre el gasoducto Nord Stream 2 con la Federación de Rusia. Esta solicitud adoptó la forma de una recomendación adoptada el mismo día por la Comisión dirigida al Consejo con vistas a la adopción de una decisión por la que se autorizara la apertura de negociaciones relativas a un acuerdo internacional entre la Unión y la Federación de Rusia sobre la explotación del gasoducto Nord Stream 2 (en lo sucesivo, «solicitud de mandato»).
- 79 Como se desprende de su comunicado de prensa, la Comisión explicó, en su solicitud de mandato, que el proyecto Nord Stream 2 no contribuía a los objetivos de la Unión de la Energía debido, por una parte, a que podría facilitar la expansión de la posición de Gazprom en los principales mercados del gas de la Unión y, por otra parte, a que iría en detrimento de las vías de transporte existentes.
- 80 Por ello, la Comisión pidió al Consejo que le otorgara un mandato para negociar un acuerdo internacional que tuviera en cuenta los principios fundamentales derivados del Derecho de la Unión en el ámbito de la energía y, en particular, los principios de transparencia operativa, fijación de tarifas no discriminatorias, un nivel adecuado de acceso no discriminatorio de terceros y un nivel de separación entre las actividades de suministro y de transporte.
- 81 En agosto de 2017, el miembro de la Comisión responsable de la Energía recordó, en respuesta a una pregunta parlamentaria, la voluntad de la Comisión de que el gasoducto Nord Stream 2 no estuviera sometido únicamente al Derecho de su país de origen, sino también al Derecho de la Unión.
- 82 El 8 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó la propuesta de Directiva. Esta propuesta ya preveía la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a gasoductos, como el de la demandante, así como la posibilidad de obtener una exención para los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país terminados antes de la fecha de entrada en vigor de la futura Directiva. El contenido de esta propuesta se anunció en septiembre de 2017. Además, en octubre de 2017, un representante de la Comisión precisó que, en su opinión, esta propuesta se presentaría en noviembre de 2017, que seguiría un procedimiento «fast-track» y que, si se aceptaban las modificaciones propuestas, entraría en vigor a más tardar a finales de 2018.
- 83 De ello se sigue que, en la fecha de la solicitud de mandato y, posteriormente, en la fecha de la propuesta de Directiva, la posibilidad de que la recurrente estuviera sujeta a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 se había concretado y que esta podía prever que dichas

obligaciones se aplicarían a corto plazo al gasoducto Nord Stream 2. Así pues, sobre la base de los elementos de que disponía, la demandante podía prever la adopción de una medida de la Unión que pudiera afectar a sus intereses.

84 Pues bien, la demandante no demuestra que le resultara imposible adaptarse para poder acogerse a la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada, cuando entró en vigor la Directiva impugnada.

85 En efecto, por una parte, la demandante no sostiene que, en la fecha de la solicitud de mandato dirigida por la Comisión al Consejo y, a más tardar, en la fecha de la propuesta de Directiva, hubiera intentado interrumpir o suspender la ejecución de los contratos que había celebrado anteriormente o intentado renegociarlos.

86 Por otra parte, la demandante no demuestra que, en esas mismas fechas, le fuera imposible interrumpir o suspender su proyecto y, más generalmente, que sus inversiones se hubieran vuelto irreversibles.

87 A este respecto, el Tribunal General observa que la demandante no ha aportado los contratos de adquisición de las tuberías, el contrato relativo al revestimiento de hormigón pesado de las tuberías ni el contrato de instalación de las tuberías, que afirma haber celebrado en los días 6 de abril de 2016, 6 de septiembre de 2016 y 6 de abril de 2017 respectivamente. Dos anexos presentados por la demandante acreditan únicamente que [confidencial]. (1)

88 Por otra parte, como se desprende de una decisión de la Bundesnetzagentur (Agencia Federal de Redes, Alemania) de 22 de febrero de 2009 relativa a una solicitud de exención en virtud de la disposición de Derecho alemán que transpuso el artículo 36 de la Directiva 2009/73 (BK7-08-009), la celebración de un contrato de adquisición de tuberías por un importe elevado no demuestra necesariamente la existencia de una decisión firme de invertir ni que se haya llevado a cabo una inversión irreversible en la fecha de celebración de tal contrato, puesto que, entre otras cosas, dichas tuberías aún pueden revenderse.

89 Así pues, la demandante no demuestra que, en la fecha de la solicitud de mandato dirigida por la Comisión al Consejo y, a más tardar, en la fecha de la propuesta de Directiva, las inversiones relacionadas con los contratos mencionados en el anterior apartado 87 fueran irreversibles.

90 Por lo que respecta al acuerdo de transporte de gas que la demandante celebró el 23 de abril de 2017, procede subrayar que dicho acuerdo, que tiene por objeto la explotación futura del gasoducto Nord Stream 2, no proporciona ninguna enseñanza sobre la cronología y la magnitud de las inversiones aceptadas por la demandante. Además, este acuerdo se celebró en una fecha en la que la Comisión ya había anunciado que preparaba una solicitud de mandato (véase el anterior apartado 77). La demandante tampoco demuestra, sirviéndose de referencias precisas relativas únicamente a los extractos de dicho acuerdo que presentó como anexo a la demanda, que le fuera imposible interrumpir o suspender su ejecución o renegociar los términos de este unas semanas después de su firma, a saber, después de que la Comisión presentara efectivamente su solicitud de mandato el 9 de junio de 2017. Además, dado que dicho acuerdo fue firmado con Gazprom Export LLC, a saber, una sociedad rusa que era filial al 100 % del accionista único de la demandante, no podía excluirse la posibilidad de renegociar dicho acuerdo en la fecha de la solicitud de mandato y en la fecha de la propuesta de directiva.

91 Los acuerdos de financiación celebrados por la demandante en abril y en junio de 2017 tampoco proporcionan información sobre la cronología y la magnitud de las inversiones que realizó. Además, las explicaciones proporcionadas por la demandante y los extractos de dichos acuerdos aportados por esta no permiten apreciar con la precisión requerida la fecha en la que dichos acuerdos entraron efectivamente en vigor. Asimismo, estos acuerdos se firmaron en una fecha en la que la Comisión ya había anunciado, en marzo de 2017, que estaba elaborando un proyecto de mandato de negociación para celebrar un acuerdo con la Federación de Rusia y algunas semanas o, por lo que respecta al acuerdo de junio de 2017, unos días, antes de que la solicitud de mandato se dirigiera efectivamente al Consejo. Por último, y con carácter más general, las explicaciones proporcionadas por la demandante ante el Tribunal General no demuestran que le fuera imposible renegociar dichos acuerdos en la fecha de la solicitud de mandato y, a más tardar, en la fecha de la propuesta de Directiva. Por otra parte,

procede señalar que la mitad de la financiación garantizada por estos acuerdos era proporcionada por su accionista único, PJSC Gazprom.

92 Por consiguiente, la demandante no demuestra que la circunstancia de que no pudiera acogerse a la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada, en la fecha de adopción de la Directiva impugnada sea consecuencia directa de un cambio imprevisible de la normativa y que no pudiera adaptarse a tiempo a tal situación.

93 Por el contrario, los elementos de que dispone el Tribunal General parecen indicar que la demandante realizó y continuó realizando ininterrumpidamente sus inversiones pese a que podía prever razonablemente una futura aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, incluido el gasoducto Nord Stream 2.

94 Habida cuenta del contexto que rodeó a la adopción de la Directiva impugnada y, en particular, de la situación de la demandante antes de la adopción de esta, la circunstancia de que la demandante no pudiera acogerse a la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada, en la fecha de adopción de dicha Directiva no obligaba al legislador de la Unión a adaptar el ámbito de aplicación del artículo 49 *bis* a la situación particular de esta última con el fin de respetar el principio de seguridad jurídica.

***b) Sobre la circunstancia de que la demandante no puede acogerse a la exención prevista en el artículo 49 bis***

95 En primer lugar, procede señalar que el criterio de la terminación antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, cuyo cumplimiento condiciona la posibilidad de acogerse a la exención prevista en el artículo 49 *bis*, ya figuraba en la propuesta de Directiva y la demandante podía prever que el gasoducto Nord Stream 2 no estaría terminado en la fecha de adopción y de entrada en vigor de dicha Directiva.

96 A este respecto, de los elementos obrantes en autos se desprende que, en la fecha de la propuesta de Directiva, el 8 de noviembre de 2017, aún no se había iniciado la construcción propiamente dicha del gasoducto Nord Stream 2, a saber, en particular, la instalación de las tuberías en el fondo del mar Báltico.

97 En efecto, la demandante únicamente obtuvo de las autoridades competentes alemanas las diversas autorizaciones necesarias para instalar y explotar su infraestructura en el mar territorial y la zona económica exclusiva (ZEE) de la República Federal de Alemania entre el 2 de noviembre de 2017 y el 27 de marzo de 2018.

98 Por otra parte, las obras de construcción para instalar las tuberías y construir la terminal de llegada en la zona de la que es responsable dicho Estado miembro no comenzaron hasta febrero de 2018 y no se llevaron a cabo en el mar territorial y en la ZEE alemana hasta mediados de 2018.

99 Además, las autorizaciones necesarias de las autoridades rusas, finlandesas y suecas, afectadas por el trazado del gasoducto Nord Stream 2, se emitieron únicamente entre el 5 de abril y el 14 de agosto de 2018.

100 En estas circunstancias, en la fecha de adopción de la Directiva impugnada, a saber, el 17 de abril de 2019, una gran parte de cada una de las dos líneas que componen el gasoducto Nord Stream 2, aún no se había colocado en el fondo del mar, como demuestran las cifras, expresadas en kilómetros, proporcionadas por la demandante. En particular, en la fecha de adopción y en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, la demandante seguía a la espera de la autorización correspondiente a los 147 km de conductos que eran responsabilidad de las autoridades danesas. Esta autorización fue finalmente concedida el 30 de octubre de 2019 y adquirió validez jurídica el 28 de noviembre de 2019. Por lo tanto, en la fecha de adopción y en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, las tuberías no se habían desplegado en las aguas danesas. En esas mismas fechas, no todas las secciones de tuberías ya desplegadas en el fondo del mar habían sido conectadas entre sí mediante el método denominado «above water tie-in», al menos en el mar territorial y en la ZEE de Alemania y en aguas rusas.

- 101 Por consiguiente, la demandante podía prever que, si la propuesta de la Comisión de introducir una exención para los gasoductos terminados antes de la entrada en vigor de la Directiva impugnada fuera seguida por el legislador de la Unión, no podría beneficiarse de ella en la fecha de dicha entrada en vigor.
- 102 En segundo lugar, la circunstancia de que, en la fecha de adopción de la Directiva impugnada, la demandante no podría acogerse a una exención en virtud del artículo 49 *bis* no solo era previsible para esta última, sino que además resulta de la aplicación de un criterio conforme con el principio de seguridad jurídica y con el principio de protección de la confianza legítima.
- 103 En efecto, el criterio de la terminación antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada es claro, preciso y objetivo.
- 104 A este respecto, este criterio refleja el principio según el cual una norma jurídica nueva se aplica a partir de la entrada en vigor del acto que la establece. Si bien esta norma no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y consolidadas definitivamente bajo la vigencia de la norma anterior, sí se aplica a los efectos futuros de una situación nacida bajo la vigencia de la norma anterior, así como a las situaciones jurídicas nuevas. Únicamente no sucede así, sin perjuicio del principio de irretroactividad de los actos jurídicos, cuando la nueva norma lleva aparejadas disposiciones concretas que determinan específicamente su ámbito de aplicación temporal (véase la sentencia de 22 de junio de 2022, Volvo y DAF Trucks, C-267/20, EU:C:2022:494, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 105 Además, el enfoque consistente en tomar en consideración la fecha de entrada en vigor de un acto para delimitar el ámbito de aplicación *ratione temporis* de una disposición en el ámbito del gas ya había sido seguido por la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE (DO 2003, L 176, p. 57). En efecto, el artículo 2, punto 33, de la Directiva 2003/55 definía las «infraestructuras nuevas» como las infraestructuras que no se habían completado en la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva. Las infraestructuras nuevas podían acogerse a una exención en virtud del artículo 22 de esta misma Directiva, que pasó a ser el artículo 36 de la Directiva 2009/73.
- 106 El criterio objetivo de la terminación antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva demuestra que el legislador tuvo en cuenta la situación particular de los gasoductos terminados al permitir a estos solicitar la exención prevista en el artículo 49 *bis*.
- 107 Por lo que respecta a la situación particular del gasoducto Nord Stream 2, del anterior apartado 100 resulta que aún se estaba construyendo en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada y que, por tanto, la situación de la demandante no se había consolidado definitivamente en esa fecha, en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el anterior apartado 104.
- 108 Por otra parte, la demandante no solo podía prever que no podría acogerse a la exención prevista en el artículo 49 *bis* en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, sino que además dispuso de un plazo adicional para modificar las modalidades de explotación del gasoducto Nord Stream 2 previstas, dado que el plazo de transposición de dicha Directiva se fijó, a más tardar, para el 24 de febrero de 2020, es decir, diez meses después de su adopción.
- 109 A este respecto, procede añadir que la circunstancia de que la demandante no pueda acogerse a la exención prevista en el artículo 49 *bis* no le impide explotar el gasoducto Nord Stream 2 de una manera económicamente aceptable y obtener un rendimiento adecuado de sus inversiones, como se desprende, en particular, del artículo 13, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/73 y del artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005 (DO 2009, L 211, p. 36).
- 110 Por consiguiente, la demandante no ha demostrado que el legislador haya vulnerado el principio de seguridad jurídica y su corolario, el principio de protección de la confianza legítima, al establecer, en el artículo 49 *bis*, que solo los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país terminados antes del 23 de mayo de 2019 podían beneficiarse de una exención en virtud de dicha disposición.

111 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la circunstancia de que la demandante no pudiera acogerse a una exención ni en virtud del artículo 36, en su versión modificada, ni con arreglo al artículo 49 *bis*, en la fecha de adopción de la Directiva impugnada no permite demostrar que el legislador haya vulnerado el principio de seguridad jurídica y su corolario, el principio de protección de la confianza legítima.

112 Por tanto, procede desestimar el tercer motivo.

### **3. *Sobre el primer motivo, basado en la violación del principio de igualdad de trato***

113 El principio general de igualdad de trato, como principio general del Derecho de la Unión, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 23 y jurisprudencia citada).

114 Procede examinar sucesivamente las alegaciones de la demandante basadas en la existencia de una diferencia de trato de situaciones comparables y las basadas en la falta de justificación objetiva.

#### **a) *Sobre la supuesta diferencia de trato de situaciones comparables***

115 La demandante sostiene que el gasoducto Nord Stream 2 se encuentra claramente en una situación comparable a la de los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar y terminados antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, que están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 49 *bis*.

116 En primer lugar, aduce que el gasoducto Nord Stream 2 y los gasoductos terminados son todos ellos «gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país» en el sentido del artículo 2, punto 17, de la Directiva 2009/73, en su versión modificada, y están comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Directiva debido a que son «interconectores».

117 En segundo lugar, sostiene que el gasoducto Nord Stream 2 y los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar y que han sido terminados son todos ellos gasoductos a los que no puede aplicarse objetivamente el artículo 36, en su versión modificada, y respecto de los cuales dicho artículo no puede cumplir su función de ofrecer una certidumbre «antes» de la inversión. Afirma que, en el caso del gasoducto Nord Stream 2 y de los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar y que han sido terminados, la inversión realizada es irreversible y no puede abandonarse de la misma manera que en el caso de los gasoductos que se encuentran en la fase de planificación. A este respecto, añade que casi todas las inversiones en el gasoducto Nord Stream 2 ya han tenido lugar y dicho gasoducto está casi terminado. Así pues, considera que el gasoducto Nord Stream 2 y los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar y que han sido terminados se encuentran en una situación comparable en lo que respecta al objetivo del artículo 49 *bis*, que es permitir la recuperación de la inversión realizada.

118 En tercer lugar, aduce que las inversiones en el gasoducto Nord Stream 2 se basan en el mismo tipo de acuerdos de transporte de gas a largo plazo que los que sustentan los gasoductos situados en el mar y que han sido terminados, que se celebraron varios años antes de la adopción de la Directiva impugnada.

119 En cuarto lugar, estima que el hecho de que, para los gasoductos terminados y ya explotados, sea más fácil apreciar su impacto en el funcionamiento del mercado interior, en la competencia y en la seguridad del suministro no permite considerar que el gasoducto Nord Stream 2 no sea comparable a estos gasoductos ya terminados. A su parecer, una evaluación similar es necesaria, en virtud del artículo 36, en su versión modificada, para los gasoductos planificados, y esta disposición ha dado lugar a una práctica decisoria.

120 En quinto lugar, y por la misma razón, sostiene que no es posible afirmar que el criterio de la «decisión final de inversión» sea impreciso, a diferencia del criterio de la «terminación» que figura en el artículo 49 *bis*. A su entender, el artículo 36, en su versión modificada, presupone que no se haya adoptado ninguna decisión final de inversión.

- 121 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República de Estonia, la República de Lituania, la República de Polonia y la Comisión, rebaten las alegaciones de la demandante.
- 122 La violación del principio de igualdad de trato a causa de un trato diferente implica que las situaciones en cuestión sean comparables, habida cuenta del conjunto de elementos que las caracterizan. Los elementos que caracterizan distintas situaciones y, de este modo, su carácter comparable, deben apreciarse, en particular, a la luz del objeto y la finalidad del acto de la Unión que establece la distinción de que se trata. Además, deben tenerse en cuenta los principios y los objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartados 25 y 26 y jurisprudencia citada).
- 123 En el presente asunto, por lo que respecta a los principios y objetivos del ámbito al que pertenece la Directiva impugnada, el artículo 194 TFUE, apartado 1, establece en que, en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tiene por objetivo asegurar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables, y fomentar la interconexión de las redes energéticas (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, apartado 72 y jurisprudencia citada).
- 124 La Directiva impugnada tiene por objeto, en su conjunto, extender el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país.
- 125 Como se desprende de su considerando 3, el objetivo general perseguido por la Directiva impugnada es a reducir los obstáculos a la plena realización del mercado interior que se derivan de la inaplicabilidad de las normas del mercado de la Unión a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país. Este considerando precisa que las modificaciones introducidas tienen por objeto, en primer término, garantizar que las normas aplicables a los gasoductos que conectan dos o más Estados miembros también sean aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país; en segundo término, dotar de coherencia al marco jurídico y evitar la distorsión de la competencia y los impactos negativos en la seguridad del suministro, y, en tercer término, impulsar la transparencia y aportar seguridad jurídica a los participantes en el mercado y, concretamente, a los inversores en infraestructuras y a los usuarios del sistema en lo relativo a las normas aplicables.
- 126 Por lo que respecta al artículo 49 *bis*, este tiene por objeto permitir al Estado miembro donde esté situado el primer punto de conexión de un gasoducto entre dicho Estado miembro y un tercer país, que se haya terminado antes del 23 de mayo de 2019, decidir establecer exenciones a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73. Esta exención debe estar basada en razones objetivas como permitir la recuperación de la inversión realizada o por motivos de seguridad del suministro, siempre y cuando la exención no sea perjudicial para la competencia, el funcionamiento efectivo del mercado interior del gas en la Unión o la seguridad de suministro en la Unión.
- 127 Tal y como se desprende del considerando 4 de la Directiva impugnada, el artículo 49 *bis* tiene por objeto tomar en consideración la ausencia de normas específicas de la Unión aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país antes de la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva.
- 128 A este respecto, es preciso señalar, con carácter preliminar, que consta que el artículo 49 *bis* conduce a dispensar un trato diferente, por un lado, a los gasoductos terminados antes del 23 de mayo de 2019, que pueden solicitar una exención sobre la base de dicha disposición, y, por otro lado, a los gasoductos que no estaban terminados en esa fecha y que no pueden solicitar que se les aplique tal exención.
- 129 En primer lugar, procede subrayar que un gasoducto terminado es un gasoducto que posee todos los atributos necesarios para transportar gas debido a que su construcción ha llegado a su fin. Por lo tanto, un gasoducto terminado puede ponerse en funcionamiento y ser explotado. Por otra parte, en la exposición de motivos de su propuesta de Directiva, la Comisión describió los gasoductos terminados, a los que se refiere la exención ahora prevista en el artículo 49 *bis*, como infraestructuras existentes que ya estén en funcionamiento.

- 130 Por el contrario, un gasoducto que no está terminado no posee todos los atributos de un gasoducto y, por lo tanto, no puede transportar gas ni ser explotado.
- 131 En segundo lugar, por lo que respecta al objetivo del artículo 49 *bis*, que es tomar en consideración la ausencia de normas específicas de la Unión aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país antes de la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva impugnada, un gasoducto que aún no estuviera terminado el 23 de mayo de 2019 no se encuentra en una situación comparable a la de un gasoducto que estuviera terminado en esa fecha.
- 132 En efecto, un gasoducto ya terminado en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada y que esté en funcionamiento habrá dado lugar necesariamente a una inversión previa a la que ya no es posible renunciar. Por otra parte, un gasoducto ya terminado en esa fecha habrá comenzado a ser explotado en el marco de un régimen jurídico que no preveía la aplicación, a su situación, de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 ni la posibilidad de acogerse a una exención en virtud del artículo 36, en su versión modificada, aplicable a las nuevas infraestructuras de gas.
- 133 En cambio, para empezar, un inversor en un gasoducto no terminado en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada puede haber incurrido en gastos de menor importancia o bien disponer de mayores posibilidades de adaptar su inversión, de poner fin a obligaciones contractuales ya suscritas, de modificar dichas obligaciones o de revender bienes ya adquiridos para la construcción de su gasoducto.
- 134 A continuación, aun cuando un gasoducto no terminado en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada haya dado lugar a inversiones importantes y a obras de construcción, esas inversiones y obras pueden haberse decidido con conocimiento de causa, en un contexto previsible de modificación de la normativa aplicable en la fecha de entrada en vigor de tal modificación.
- 135 En el caso de autos, de los anteriores apartados 75, 83, 93 y 101 se desprende, en particular, que la demandante decidió efectivamente invertir con conocimiento de causa, en un contexto que le permitía comprender, incluso antes de que la Comisión presentara la propuesta de Directiva y, a más tardar, en ese momento, que el gasoducto Nord Stream 2 estaría sujeto a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 136 Por último, y con carácter más general, un inversor en un gasoducto no terminado en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, como el gasoducto Nord Stream 2, tiene tiempo de adaptarse a los cambios legislativos previstos por esta última. Las posibilidades y el tiempo de que dispone un inversor en un gasoducto no terminado para adaptarse a las consecuencias de un cambio legislativo realizado mediante una directiva son tanto mayores cuanto que, por una parte, dicho inversor dispone de información, muchos meses antes de la adopción del acto legislativo en cuestión, del objeto y de la finalidad de los cambios legislativos previstos y, por otra parte, los Estados miembros disponen de un plazo para transponer tales cambios al Derecho interno.
- 137 En tercer lugar, a la luz del objeto del artículo 49 *bis*, pero también del objeto y de los objetivos de la Directiva impugnada, así como de los principios y los objetivos de la política de la Unión en el ámbito de la energía, la situación de un gasoducto ya terminado en la fecha de entrada en vigor de dicha Directiva se distingue de la situación de un gasoducto cuya construcción no hubiera concluido en esa fecha.
- 138 En efecto, la incidencia de un gasoducto ya terminado en el funcionamiento del mercado interior, en particular en términos de efectos sobre la competencia y sobre la seguridad del suministro, puede evaluarse *ex post*. Esta evaluación *ex post* se realiza sobre la base de la experiencia adquirida durante la explotación del gasoducto en cuestión y sobre la base de datos empíricos obtenidos en el marco de dicha explotación. Así pues, la evaluación del impacto de un gasoducto terminado en el mercado interior es más fácil y puede, por tanto, realizarse rápidamente siguiendo un procedimiento simple, bajo la responsabilidad exclusiva de los Estados miembros competentes.
- 139 Por otra parte, la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos terminados y ya explotados en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada presenta un riesgo de perturbar las capacidades y los flujos de suministro y, por tanto, de perjudicar la competencia



y la seguridad del suministro. Este riesgo justifica asimismo un examen rápido de su situación a la luz de los requisitos establecidos en el artículo 49 *bis*.

- 140 En cambio, en presencia de un gasoducto no terminado en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, como el gasoducto Nord Stream 2, la evaluación de su impacto en el mercado interior y en la seguridad del suministro solo puede ser prospectiva y basarse en hipótesis. Así pues, aun cuando tal evaluación sea efectivamente posible, exige apreciaciones más detalladas y complejas de la incidencia de la explotación del futuro gasoducto en la realización de los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada en su conjunto y por la política de la Unión en el ámbito de la energía.
- 141 Además, en la medida en que un gasoducto no terminado, como el gasoducto de la demandante, no puede transportar gas ni ser explotado, la aplicación de la Directiva impugnada a tal categoría de gasoductos no presenta ningún riesgo de perturbación de los flujos de suministro, ni de interrupción del suministro.
- 142 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que los gasoductos terminados antes del 23 de mayo de 2019, por un lado, y los gasoductos no terminados en esa fecha, y, en particular, los que se estaban construyendo como el gasoducto Nord Stream 2, por otro lado, no se encuentran en una situación comparable habida cuenta del conjunto de elementos que los caracterizan.
- 143 Así pues, el artículo 49 *bis* conduce a tratar de manera diferente situaciones diferentes y, en particular, a tratar al gasoducto Nord Stream 2 de manera diferente a los gasoductos terminados, ya que dicho gasoducto se encontraba, en la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada, en una situación diferente.
- 144 Aun suponiendo que el artículo 49 *bis* conduzca a tratar de manera diferente situaciones comparables, debido a que la recurrente ya había realizado importantes inversiones para la construcción del gasoducto Nord Stream 2, esta diferencia de trato y la desventaja resultante estarían, en cualquier caso, justificadas (véanse los apartados 145 y siguientes *infra*).

***b) Sobre la justificación de una eventual diferencia de trato de situaciones comparables***

- 145 La demandante alega que la diferencia de trato del gasoducto Nord Stream 2 no está justificada objetivamente.
- 146 Considera que el hecho de que el gasoducto Nord Stream 2 no estuviera terminado antes del 23 de mayo de 2019 no puede constituir una justificación objetiva del trato diferente dispensado a dicho gasoducto. A su parecer, tal justificación es incompatible con la finalidad específica del artículo 49 *bis*. Sostiene que esta finalidad se refiere a los riesgos de inversión que ya han sido asumidos y viene a completar el artículo 36, en su versión modificada, aplicable a los riesgos de inversión que aún no se han asumido. La limitación del ámbito de aplicación temporal del artículo 49 *bis* a las infraestructuras «que se hayan terminado antes del 23 de mayo de 2019» crea, a su juicio, un vacío temporal respecto del ámbito de aplicación del artículo 36, en su versión modificada.
- 147 La demandante sostiene que tenía las mismas expectativas legítimas que los operadores que explotaban gasoductos que ya estaban en funcionamiento debido a que ya había realizado inversiones significativas antes de la entrada en vigor de la Directiva impugnada, a saber, el 23 de mayo de 2019. Aduce que, al igual que dichos operadores, había tomado la decisión de ejecutar su proyecto, realizado inversiones irreversibles y celebrado la mayoría de los acuerdos contractuales vinculantes sobre la base de la situación jurídica existente antes de la entrada en vigor de la Directiva.
- 148 Por otra parte, considera que el criterio de la «terminación» no es un criterio objetivo. A su parecer, no está claro por qué era necesario fijar una fecha límite tan temprana para que las infraestructuras terminadas no tuvieran que hacer frente a una situación de inseguridad jurídica. El legislador habría podido fijar una fecha límite más remota sin que la situación de las infraestructuras terminadas se viera afectada. La demandante subraya que, durante el procedimiento legislativo, se propuso la aplicación del artículo 49 *bis* a los gasoductos cuyas obras habían comenzado antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada como una alternativa a la opción finalmente elegida.

- 149 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República de Polonia y la Comisión, rebaten las alegaciones de la demandante.
- 150 Procede recordar que una diferencia de trato está justificada cuando se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, cuando está en relación con un fin legalmente admisible perseguido por la legislación en cuestión, y esta diferencia es proporcionada al objetivo perseguido por dicho trato (sentencia de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 47).
- 151 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, la finalidad específica del artículo 49 *bis* no se refiere únicamente a los riesgos de inversión. En efecto, el artículo 49 *bis* tiene un objetivo más amplio, que es tomar en consideración la ausencia de normas aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada. Por ello, según esta disposición, la exención que establece debe basarse en razones objetivas, como permitir la recuperación de la inversión realizada o motivos de seguridad del suministro.
- 152 En el caso de autos, en primer lugar, procede señalar que el criterio de terminación antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada constituye un criterio objetivo que refleja los principios que rigen la aplicación temporal de un acto de la Unión (véase el anterior apartado 104). Además, este criterio presenta un estrecho vínculo con el objetivo perseguido por el artículo 49 *bis*, a saber, tomar en consideración la ausencia de normas específicas de la Unión aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada. Por otra parte, este criterio ya se había aplicado al artículo 2, punto 33, de la Directiva 2003/55 para definir las «infraestructuras nuevas» (véase el anterior apartado 105).
- 153 El criterio de terminación antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada constituye, por tanto, un criterio objetivo y razonable.
- 154 En segundo lugar, la eventual diferencia de trato resultante de la aplicación del criterio de la terminación antes del 23 de mayo de 2019 es adecuada para alcanzar el objetivo de tomar en consideración la ausencia de normas aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada.
- 155 Por una parte, permite fácilmente a los propietarios de gasoductos apreciar si su gasoducto está comprendido en el ámbito de aplicación de la exención prevista en el artículo 49 *bis*.
- 156 Por otra parte, los Estados miembros pueden aplicar fácilmente este criterio para apreciar rápidamente si se ha presentado efectivamente una solicitud de exención en relación con un gasoducto que esté comprendido o no en el ámbito de aplicación del artículo 49 *bis*. Dicho de otro modo, este criterio permite identificar fácilmente los gasoductos para los que podría ser necesaria una flexibilidad habida cuenta, por una parte, del principio de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima de su propietario y, por otra parte, de los riesgos de perturbación del suministro que podría provocar la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a esos gasoductos, que ya están en funcionamiento.
- 157 En tercer lugar, la eventual diferencia de trato que resulta de la aplicación del criterio de la terminación antes del 23 de mayo de 2019 no excede los límites de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por el artículo 49 *bis*.
- 158 En efecto, procede desestimar la alegación de la demandante de que el objetivo perseguido por el artículo 49 *bis* podía alcanzarse abriendo la exención prevista en esta disposición a los gasoductos cuyas obras hubieran comenzado antes del 23 de mayo de 2019 o que ya hubieran dado lugar a una decisión final de inversión antes de esa fecha.
- 159 A este respecto, es cierto que los criterios mencionados por la demandante también habrían permitido a los gasoductos terminados antes del 23 de mayo de 2019 solicitar una exención sobre la base del artículo 49 *bis*.

- 160 Sin embargo, para empezar, estos criterios no presentaban el mismo nivel de precisión, dado que los conceptos de «inicio de las obras» y de «decisión final de inversión» podían dar lugar a un trabajo complejo de interpretación para apreciar si un gasoducto estaba o no comprendido en el ámbito de aplicación de la exención prevista en el artículo 49 *bis*.
- 161 A continuación, estos criterios llevaban a incluir en el ámbito de aplicación de la exención prevista en el artículo 49 *bis* gasoductos que aún no estaban siendo explotados. Por tanto, los Estados miembros no habrían podido apreciar fácilmente el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 49 *bis*, a pesar de que el procedimiento establecido por esta disposición había sido concebido precisamente como un procedimiento sencillo que los Estados miembros debían aplicar rápidamente y que no debía dar lugar a análisis prospectivos y complejos.
- 162 Por último, a diferencia del criterio de la terminación antes del 23 de mayo de 2019, los criterios mencionados por la demandante tenían por efecto ampliar el ámbito de aplicación del artículo 49 *bis* a gasoductos, como el gasoducto Nord Stream 2, que habían dado lugar a inversiones y cuyas obras de construcción habían comenzado en un momento en el que la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país era previsible.
- 163 Por lo que respecta a las restricciones soportadas por quienes habían invertido en gasoductos no terminados, en general, y por la demandante, en particular, es preciso subrayar que la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 no impide a quienes hayan invertido en gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país explotar su gasoducto de manera económicamente aceptable y obtener un rendimiento adecuado de sus inversiones (véase el anterior apartado 109).
- 164 Confirman asimismo esta apreciación los numerosos ejemplos, mencionados por la Comisión, de gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país que ya estaban sujetos, a veces desde hacía muchos años, a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 antes de la entrada en vigor de la Directiva impugnada.
- 165 Por consiguiente, la importancia del objetivo consistente en tomar en consideración la previsible ausencia de normas aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país terminados antes del 23 de mayo de 2019 justificaba las restricciones soportadas por los inversores en gasoductos que no estaban terminados en esa fecha, como la demandante.
- 166 Por lo demás, como se desprende, en esencia, de los posteriores apartados 261 a 263, la demandante no demuestra que las restricciones que soporta como consecuencia de la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 al gasoducto Nord Stream 2 sean manifiestamente inadecuadas a la luz de los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada.
- 167 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la demandante no demuestra que la elección efectuada por el legislador en el artículo 49 *bis*, consistente en definir el ámbito de aplicación de la exención prevista por esta disposición mediante el criterio de la terminación antes del 23 de mayo de 2019, sea manifiestamente inadecuada y que la eventual diferencia de trato no esté justificada.
- 168 Por tanto, procede desestimar el primer motivo.

#### ***4. Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad***

- 169 En primer lugar, en el escrito de interposición del recurso, la demandante sostiene que la ampliación del ámbito de aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar no es proporcionada a los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada o por la Directiva 2009/73.
- 170 La demandante subraya asimismo que, si la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país constituyera una solución a un verdadero problema, estas obligaciones deberían aplicarse del mismo modo a todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país. Pues bien, la demandante sostiene que las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 se aplican únicamente a una fracción de la capacidad de

importación de terceros países, a saber, la capacidad del gasoducto Nord Stream 2, y no a la capacidad de todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país.

- 171 En segundo lugar, en la réplica, la demandante alega, en primer término, que no se ha demostrado que el hecho de someter una pequeña sección de un único gasoducto procedente de un tercer país, a saber, el gasoducto Nord Stream 2, a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 sea necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada.
- 172 En segundo término, la demandante subraya que las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 se aplican únicamente a una fracción de la capacidad de importación de terceros países, a saber, la capacidad del gasoducto Nord Stream 2, y no a la capacidad de todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país. Pues bien, a su parecer, es difícil entender cómo la aplicación de estas obligaciones a una parte tan pequeña de la capacidad total de los gasoductos de importación podría lograr los objetivos de la Directiva impugnada.
- 173 En tercer término, la demandante sostiene que los componentes cuantitativos y cualitativos del objetivo de garantizar la seguridad del suministro podían garantizarse incluso extendiendo el ámbito de aplicación del artículo 49 *bis* al gasoducto Nord Stream 2. Según afirma, las exenciones previstas respectivamente en el artículo 36, en su versión modificada, y en el artículo 49 *bis*, que se conceden, en particular, tomando en consideración un requisito vinculado a la seguridad del suministro, demuestran que dicha seguridad no se garantiza únicamente mediante la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 174 En tercer lugar, la demandante alega que, suponiendo que pueda considerarse que la Directiva impugnada presenta una ventaja marginal para el mercado interior, lo que no es el caso, esta ventaja es inferior a los considerables inconvenientes que dicha Directiva impone a la Unión, a los Estados miembros y a los propietarios, como ella, de gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar.
- 175 La demandante precisa que los efectos económicos de la Directiva sobre su situación son considerables y poco razonables, ya que dicha Directiva no le permite recuperar las inversiones realizadas antes de su adopción. Según afirma, es incapaz de ejecutar legalmente aspectos fundamentales del acuerdo de transporte de gas que celebró con Gazprom, y su posición financiera se ha visto afectada de manera muy negativa.
- 176 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República de Estonia, la República de Lituania, la República de Polonia y la Comisión, rebaten las alegaciones de la demandante.
- 177 El principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de la que se trate y no vayan más allá de lo que es necesario para lograrlos (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2012, Association Kokopelli, C-59/11, EU:C:2012:447, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 178 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, como observa la demandante, el objetivo general previsto por la Directiva impugnada es efectivamente garantizar el funcionamiento del mercado interior.
- 179 Sin embargo, el considerando 3 de la Directiva impugnada menciona objetivos más precisos, que no se limitan a prevenir las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre la seguridad del suministro, sino que también pretenden, en primer lugar, garantizar que las normas aplicables a los gasoductos que unen dos o más Estados miembros también sean aplicables a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país y, más en general, dotar de coherencia al marco jurídico y, en segundo lugar, aportar seguridad jurídica a los participantes en el mercado.
- 180 Es evidente que el objetivo general y los objetivos más precisos perseguidos por la Directiva impugnada constituyen objetivos legítimos. Además, en el artículo 194 TFUE se hace referencia al establecimiento y funcionamiento del mercado interior, y en esa disposición se mencionan los objetivos de garantizar el funcionamiento del mercado de la energía y la seguridad del suministro de la Unión.

181 Procede apreciar a la luz de estas consideraciones si la Directiva impugnada es idónea para alcanzar los objetivos que persigue y no sobrepasa los límites de lo necesario para su consecución en la medida en que el gasoducto Nord Stream 2 es, según la demandante, el único gasoducto entre un Estado miembro y un tercer país que no puede acogerse ni a la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada, ni a la exención prevista en el artículo 49 *bis*.

***a) Sobre la idoneidad de la Directiva impugnada para alcanzar los objetivos perseguidos en la medida en que la demandante no puede beneficiarse de las exenciones***

182 Procede examinar, en un primer momento, la idoneidad de la Directiva impugnada para alcanzar los objetivos de seguridad jurídica y de coherencia del marco jurídico y, en un segundo momento, la idoneidad de esta misma Directiva para prevenir las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre la seguridad del suministro.

***1) Sobre la idoneidad de la Directiva impugnada para alcanzar los objetivos de seguridad jurídica y de coherencia del marco jurídico***

183 En primer lugar, procede señalar que la Directiva impugnada es idónea para alcanzar el objetivo de seguridad jurídica que persigue.

184 En efecto, en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, la Comisión explicó que el Derecho de la Unión no establecía de manera explícita un marco legal aplicable a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país.

185 A este respecto, la extensión del concepto de «interconector» a los gasoductos con destino u origen en un tercer país, llevada a cabo por la Directiva impugnada mediante la modificación del concepto de «interconector» que figura en el artículo 2, punto 17, de la Directiva 2009/73, delimita claramente el ámbito de aplicación material de esta última Directiva y proporciona precisiones sobre su ámbito de aplicación territorial.

186 Por una parte, la Directiva impugnada amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, incluido el gasoducto Nord Stream 2, a saber, los gasoductos terrestres y los gasoductos situados en el mar existentes o futuros.

187 Por otra parte, el considerando 9 de la Directiva impugnada precisa que, en lo que respecta a los gasoductos submarinos, la Directiva 2009/73 debe ser aplicable en el mar territorial del Estado miembro en el que está situado el primer punto de interconexión a la red de los Estados miembros.

188 Así pues, la Directiva impugnada tiene por efecto, en particular, establecer que las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 se apliquen a la sección de los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar y que atraviesan las aguas territoriales de un Estado miembro, como la sección del gasoducto Nord Stream 2 que atraviesa las aguas territoriales alemanas. Por lo tanto, la Directiva impugnada evita, a este respecto, un vacío jurídico.

189 En segundo lugar, la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, como el gasoducto Nord Stream 2, garantiza también la coherencia del marco jurídico dentro de la Unión.

190 En primer término, como ya había explicado, sustancialmente, la Comisión en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país garantiza que los operadores de estos gasoductos estén sujetos al mismo régimen jurídico que otros agentes en el mercado a los que ya se aplica plenamente la Directiva 2009/73, a saber, los operadores de gasoductos que conectan los distintos Estados miembros o los gestores de redes de transporte en los Estados miembros.

191 En segundo término, por una parte, como también explicó la Comisión en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, los principios esenciales del marco regulador establecido en la Directiva 2009/73 aparecen reflejados en varios acuerdos internacionales celebrados entre Estados miembros y

terceros países o entre la Unión y terceros países, y se aplican sistemáticamente a los gasoductos terrestres entre un Estado miembro y un tercer país.

192 La aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país contribuye así a la coherencia del Derecho aplicable entre, por un lado, los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país que ya estaban sujetos a dichas obligaciones con arreglo a otros instrumentos jurídicos, como acuerdos internacionales, y, por otro lado, los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país que no estaban sujetos a ellos, como el gasoducto Nord Stream 2.

193 Por otra parte, como explicó, en esencia, la Comisión en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva en relación con el respeto del principio de subsidiariedad, la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 a todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país garantiza una aplicación uniforme de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 y evita un enfoque fragmentado basado en medidas nacionales. En particular, esta extensión evita una situación en la que un interconector que atravesase varios Estados miembros quedaría sometido a regímenes nacionales diferentes y permite también a la Comisión ejercer un cierto control del cumplimiento de las normas pertinentes.

194 Por consiguiente, la Directiva impugnada resulta adecuada para alcanzar los objetivos de seguridad jurídica y de coherencia del marco jurídico que persigue esencialmente, en la medida en que amplía el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73 y, por tanto, de las obligaciones que esta última establece.

195 A este respecto, la circunstancia de que la demandante sea, según la demandante, la única que no puede beneficiarse de una exención ni en virtud del artículo 36, en su versión modificada, ni con arreglo al artículo 49 *bis*, no afecta a la idoneidad de la Directiva impugnada para alcanzar los objetivos que persigue mediante una ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/73.

*2) Sobre la idoneidad de la Directiva impugnada para prevenir las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre la seguridad del suministro*

196 Con carácter preliminar, por lo que se refiere a los problemas de competencia y seguridad del suministro que motivaron la propuesta de Directiva, la Comisión explicó, en particular, en la exposición de motivos de esta propuesta, que la Unión depende en una medida considerable de las importaciones de gas procedente de terceros países y que redundan en interés de la Unión y de los consumidores de gas que la transparencia y la competitividad sean también la norma para los gasoductos procedentes de estos países.

197 La Comisión también justificó dicha propuesta de Directiva en relación con el principio de subsidiariedad por el hecho de que los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país tienen, en la mayoría de los casos, una capacidad que puede afectar al mercado interior del gas y a la seguridad del suministro de varios Estados miembros.

198 En el documento de trabajo que acompañaba a su propuesta de Directiva, la Comisión precisó que, en 2016, el 70,4 % de la demanda de gas de la Unión había estado cubierta por importaciones y que el 87 % de estas importaciones se realizaban mediante gasoductos.

199 En este contexto, procede subrayar, en primer lugar, que, cualquiera que sea la longitud de la sección o de los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país cubiertos por las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73, la aplicación de estas obligaciones a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, considerados en su conjunto, y al gasoducto Nord Stream 2, en particular, es idónea para lograr el objetivo de alcanzar la plena realización del mercado interior del gas natural evitando distorsiones de la competencia y efectos negativos sobre la seguridad del suministro.

200 En efecto, la Directiva 2009/73 establece, en particular, en primer término, una obligación de separación (*unbundling*) de la red de transporte y del gestor de la red de transporte, en segundo término, una obligación de acceso de terceros a la red y, en tercer término, otras obligaciones relativas, en particular, a la transparencia tarifaria y no tarifaria.

- 201 En primer término, por lo que respecta a la obligación de separación establecida en el artículo 9 de la Directiva 2009/73, el Tribunal de Justicia ya ha declarado sustancialmente que, en una situación en la que el gas natural producido fuera de la Unión por una empresa sea transportado dentro de la Unión mediante una red de transporte perteneciente a esa misma empresa, parece evidente el riesgo de que se adopten conductas discriminatorias en la gestión de esa red [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, apartado 37].
- 202 A este respecto, de los considerandos 6, 8 y 22 de la Directiva 2009/73 se desprende, en esencia, que la obligación de separación evita que los proveedores dominantes de gas controlen la infraestructura de transporte y favorezcan así su propia actividad de suministro, por una parte, y que esta obligación constituye una manera efectiva y estable de resolver el conflicto de intereses inherente y garantizar la seguridad del suministro, por otra parte.
- 203 La idoneidad de la obligación de separación para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada se ve reforzada por el hecho de que el cumplimiento de la obligación de separación debe comprobarse en el marco del procedimiento de certificación del gestor de la red de transporte establecido en el artículo 10 de la Directiva 2009/73. La obtención de una certificación condiciona la posibilidad de que el propietario de un gasoducto entre un Estado miembro y un tercer país efectúe transacciones relativas al transporte de gas con destino a la Unión.
- 204 Con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2009/73, el examen llevado a cabo por la autoridad reguladora nacional competente en el marco del procedimiento de certificación también tendrá en cuenta los riesgos que podría presentar el gasoducto de que se trate para la seguridad del suministro de la Unión.
- 205 En virtud de la aplicación conjunta de los artículos 10 y 11 de la Directiva 2009/73, el procedimiento de certificación podría eventualmente reabrirse en caso de incumplimiento de las obligaciones de separación o de riesgo para la seguridad del suministro.
- 206 En segundo término, por lo que respecta a la obligación de acceso de terceros prevista en el artículo 32, es cierto que los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país y, en particular, el gasoducto Nord Stream 2 no disponen necesariamente de un punto de interconexión y que la existencia de una solicitud de acceso de un tercero puede ser únicamente hipotética.
- 207 No obstante, la obligación de acceso de terceros establecida en el artículo 32 de la Directiva 2009/73 abarca las solicitudes de acceso existentes y futuras e incluye dos aspectos: la obligación de permitir la conexión física al gasoducto y la obligación de permitir el acceso a capacidades de transporte en condiciones equitativas.
- 208 De ello se sigue que los terceros tienen derecho a solicitar la conexión o el acceso a las capacidades de transporte de los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país en lo que respecta a la sección de dichos gasoductos comprendida en el ámbito de aplicación territorial del Derecho de la Unión. Del artículo 41, apartados 6, 8 y 10, de la Directiva 2009/73 se desprende que las condiciones de conexión o de acceso de terceros deberán ser objetivas, no discriminatorias y basadas en tarifas proporcionadas y aprobadas por la autoridad reguladora competente.
- 209 En tercer término, como señaló la Comisión en el documento de trabajo que acompaña a su propuesta de Directiva, la extensión de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país tiene por efecto hacer aplicables a dichos gasoductos los requisitos de transparencia tarifaria y no tarifaria que establece. Estos requisitos de transparencia se desprenden, en particular, del artículo 41, apartados 1, letra a), y 7, de dicha Directiva o de las disposiciones más generales del artículo 16, apartado 3, de esa misma Directiva.
- 210 A este respecto, en el documento de trabajo que acompaña a su propuesta de Directiva, la Comisión explicó, en particular, que la falta de transparencia en lo que concierne a la explotación de gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país puede constituir un factor de riesgo desde el punto de vista de la seguridad del suministro. De ello dedujo que era importante garantizar que la información relativa al

funcionamiento y el mantenimiento de infraestructuras importantes se pusiera a disposición del mercado y pudiera ser utilizada por las autoridades nacionales y de la Unión correspondientes.

- 211 De cuanto antecede se desprende que las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 se refieren al modo de explotación de los gasoductos, a su capacidad de transporte o a la transparencia tarifaria o no tarifaria en el marco de su explotación. Habida cuenta del objeto de estas obligaciones, el hecho de que se apliquen únicamente a una sección de los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país no afecta en modo alguno a la idoneidad de dichas obligaciones para prevenir las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre la seguridad del suministro y, por tanto, para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada, como explicaron el Parlamento, el Consejo y la Comisión en respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento.
- 212 En segundo lugar, la circunstancia, alegada por la demandante, de que la Directiva impugnada se aplica únicamente a una fracción de la capacidad de importación de terceros países, a saber, la capacidad del gasoducto Nord Stream 2, no puede poner en entredicho la idoneidad de la Directiva impugnada para prevenir las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre la seguridad del suministro.
- 213 A este respecto, en primer término, es importante subrayar que el proyecto de gasoducto Nord Stream 2 se lanzó en un contexto particular. En efecto, en varias ocasiones antes del lanzamiento de este proyecto, numerosos Estados miembros se habían enfrentado a una escasez de gas debido a conflictos que implicaban a la Federación de Rusia. Las tres principales rutas del gas procedentes de ese tercer país eran en aquel momento el sistema de tránsito ucraniano, el gasoducto Nord Stream 1 y el gasoducto Yamal-Europa que transita por Bielorrusia.
- 214 Por otra parte, el gasoducto Nord Stream 2 es cronológicamente el segundo gasoducto marino que, tras el gasoducto Nord Stream 1, conecta directamente Rusia con Alemania. De este modo, el gasoducto Nord Stream 2 permite duplicar la capacidad de gas que puede transportarse mediante una ruta situada únicamente en el mar (véase el anterior apartado 6). Por lo tanto, los gasoductos Nord Stream 1 y Nord Stream 2 tienen capacidad para transportar más del 80 % del gas importado de Rusia, teniendo en cuenta que las importaciones de gas procedentes de Rusia representaron el 42 % de las importaciones en la Unión en 2016.
- 215 De ello se deduce, para empezar, que el proyecto de la demandante puede dar lugar a una concentración de las fuentes de gas. En efecto, tiene el potencial de reforzar el lugar de las importaciones procedentes de Rusia en la medida en que contribuye a aumentar las capacidades de importación de gas procedente de este tercer país. En consecuencia, puede disuadir de construir o desarrollar infraestructuras que conectan la Unión con otros terceros países.
- 216 A continuación, el proyecto de la demandante presenta el riesgo de conducir a una mayor concentración de los suministradores de gas en la Unión. En efecto, este proyecto puede reforzar la posición de Gazprom en los mercados mayoristas y minoristas de la Unión, como operador verticalmente integrado.
- 217 A este respecto, es cierto que la demandante no es ni el expedidor del gas, ni parte en los contratos de suministro de gas, que se refieren al gas transportado a través del gasoducto Nord Stream 2. Sin embargo, el expedidor del gas y el firmante de los contratos de suministro de gas son su único accionista o una filial de éste.
- 218 Por último, el proyecto de la demandante lleva a una concentración de los puntos de entrada del gas importado en la Unión y de las rutas de transporte. En efecto, este proyecto puede dar lugar a una concentración, en un único Estado miembro, de la entrada del gas procedente de Rusia y modificar el sentido de la circulación de los flujos de gas dentro de la Unión. Por lo tanto, este proyecto puede conducir a abandonar los gasoductos terrestres y las rutas existentes, que están sujetas a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73, en beneficio de un corredor constituido por los gasoductos Nord Stream 1 y Nord Stream 2. Este riesgo es tanto mayor cuanto que, como se desprende de los elementos obrantes en autos remitidos al Tribunal General, la capacidad de los gasoductos en funcionamiento, que ya transportaban gas procedente de Rusia, no se explotaba plenamente.



- 219 En segundo término, la Directiva impugnada se aplica a todos los gasoductos existentes y futuros, terrestres o marítimos.
- 220 A este respecto, el hecho de que los gasoductos terminados antes del 23 de mayo de 2019 puedan solicitar una exención con arreglo al artículo 49 *bis* y de que las nuevas infraestructuras de gas puedan solicitar una exención con arreglo al artículo 36, en su versión modificada, no significa que dichos gasoductos obtengan automáticamente una exención. En efecto, las exenciones previstas respectivamente en el artículo 36, en su versión modificada, y en el artículo 49 *bis* se conceden únicamente tras un examen caso por caso llevado a cabo por las autoridades competentes. Por otra parte, están limitadas en el tiempo y pueden supeditarse al cumplimiento de ciertos requisitos.
- 221 En tercer término, es preciso subrayar que la Directiva impugnada se adoptó en un contexto en el que numerosos gasoductos terminados entre un Estado miembro y un tercer país, en particular terrestres, ya estaban sujetos a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 en virtud de otros instrumentos jurídicos, como acuerdos internacionales.
- 222 Por consiguiente, aun cuando, en la fecha de adopción y de entrada en vigor de la Directiva impugnada, el gasoducto Nord Stream 2 fuera el único que no podía beneficiarse de una exención, dicha Directiva aumenta la capacidad de importación procedente de terceros países sometida a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 223 Al mismo tiempo, la Directiva impugnada garantiza condiciones de competencia equitativas entre, por una parte, los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país que ya estaban sujetos a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 y, por otra parte, los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país que, como el gasoducto Nord Stream 2, quedarán sujetos a dichas obligaciones en virtud de la Directiva impugnada.
- 224 De lo anterior resulta que la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, en general, y al gasoducto Nord Stream 2, en particular, es idónea para prevenir las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre la seguridad del suministro.
- 225 Las demás alegaciones formuladas por la demandante no desvirtúan la conclusión anterior.
- 226 La demandante sostiene que la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar, y en particular al gasoducto Nord Stream 2, no ayuda a realizar un mercado integrado de la venta al por mayor de gas en la Unión.
- 227 A este respecto, procede subrayar que, ciertamente, los terceros países de que se trata no pretenden integrar entre sí sus mercados de venta al por mayor.
- 228 No obstante, los operadores de esos terceros países intentan vender su gas al por mayor dentro de la Unión y transportar dicho gas mediante gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país en el que al menos una sección esté situada en el territorio de la Unión.
- 229 La demandante alega asimismo que los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país situados en el mar y, en particular, el gasoducto Nord Stream 2 son intrínsecamente diferentes de las redes de transporte de gas en el sentido de la Directiva 2009/73 y presentan mayor similitud con los gasoductos previos.
- 230 A este respecto, procede subrayar que el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2009/73 define una «red previa de gasoductos» como un gasoducto o red de gasoductos explotados o construidos como parte de un centro de producción de petróleo o de gas, o utilizados para transportar gas natural de uno o más de dichos centros a una planta o terminal de transformación o a una terminal final costera de descarga.
- 231 Pues bien, por una parte, la demandante no demuestra que los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, como el gasoducto Nord Stream 2, estén diseñados como parte de un centro de

producción de gas en particular o estén concebidos para transportar gas natural desde centros de producción a una planta o terminal de transformación o una terminal final costera de descarga.

232 Por lo que respecta, en particular, al gasoducto Nord Stream 2, los campos de producción situados en Rusia no están conectados a dicho gasoducto directamente, sino únicamente a través de la red de transporte de gas de la Federación de Rusia. Así, el gasoducto Nord Stream 2 conecta la red de transporte rusa y la red de transporte de un Estado miembro y puede potencialmente transportar, desde su punto de partida, gas que ha sido recogido por diferentes medios de distintas fuentes.

233 Por otra parte, la Directiva impugnada pretende precisamente subsanar los problemas de competencia y de seguridad del suministro que plantea el hecho de que gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, como el gasoducto Nord Stream 2, sean propiedad, directa o indirectamente, de suministradores de gas dominantes y sean utilizados únicamente por dichos suministradores.

234 Además, la Directiva 2009/73 se aplica a los gasoductos previos situados en el territorio de la Unión y su artículo 34 garantiza el acceso de terceros a dichos gasoductos.

235 Por consiguiente, la demandante no ha demostrado que la Directiva impugnada y, más concretamente, la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país no sea idónea para alcanzar todos los objetivos que persigue (véanse los anteriores apartados 179 y 180), en la medida en que el gasoducto Nord Stream 2 es, según ella, el único gasoducto entre un Estado miembro y un tercer país que no puede acogerse ni a la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada, ni a la exención prevista en el artículo 49 *bis*.

***b) Sobre la no superación de los límites de lo que es necesario debido a que la demandante no puede beneficiarse de las exenciones***

236 Procede examinar, en primer lugar, las alegaciones de la demandante basadas en el carácter suficiente de la regulación del primer punto de entrada en la Unión y, en segundo lugar, las alegaciones de la demandante basadas en las restricciones que debe soportar debido a que no puede beneficiarse de una exención ni en virtud del artículo 36, en su versión modificada, ni en virtud del artículo 49 *bis*.

*1) Sobre el supuesto carácter suficiente de la regulación del primer punto de entrada en la Unión*

237 La demandante sostiene que la regulación del punto de entrada en la red de transporte de gas de la Unión era suficiente para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada.

238 A este respecto, procede señalar que esta alegación se basa en la premisa, rechazada en los anteriores apartados 229 a 234, de que los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, como el gasoducto Nord Stream 2, son asimilables a gasoductos previos.

239 Por lo tanto, la demandante no demuestra que la regulación en el primer punto de entrada en la Unión permitiría alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada.

240 En cualquier caso, de la Directiva 2009/73 se desprende, por el contrario, que las obligaciones que establece no se aplican únicamente al punto de entrada preciso en una red de transporte, sino, más en general, a las redes de transporte, a los gestores de red de transporte o a los gasoductos de transporte. Además, estas obligaciones, aplicables al transporte de gas, aportan una contribución adicional en comparación con la regulación del mero suministro de gas, que se limita al primer punto de entrada en la Unión.

241 Así pues, los datos de que dispone el Tribunal General demuestran que la regulación limitada al primer punto de entrada en la Unión no habría cambiado en absoluto a la situación existente antes de la adopción de la Directiva impugnada y que, por tanto, la demandante habría podido explotar el gasoducto Nord Stream 2 y transportar el gas suministrado por su accionista único sin estar sujeta al Derecho de la Unión, lo que no es el objetivo perseguido por dicha Directiva.

*2) Sobre las restricciones soportadas por la demandante*

- 242 En primer lugar, es cierto que, como se desprende de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva y del documento de trabajo que acompaña a dicha propuesta, la exención prevista en el artículo 49 *bis* contribuye a la proporcionalidad de la Directiva impugnada porque garantiza una flexibilidad suficiente para evitar cualquier efecto negativo de la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.
- 243 No obstante, la circunstancia de que la demandante no pueda beneficiarse ni de la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada, ni de la exención prevista en el artículo 49 *bis* no permite concluir que la Directiva impugnada rebasa los límites de lo necesario para alcanzar los objetivos que persigue.
- 244 En efecto, en primer término, la situación de la demandante se explica por el hecho de que decidió invertir y continuar sus inversiones en el gasoducto Nord Stream 2 en un contexto de aplicación previsible de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a todos los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, incluido el gasoducto Nord Stream 2 (véanse los anteriores apartados 54 a 94).
- 245 En segundo término, la circunstancia de que la demandante no pueda acogerse a la exención prevista en el artículo 49 *bis* no implica una diferencia de trato injustificada en detrimento de esta. En efecto, dado que el gasoducto Nord Stream 2 no había sido terminado antes del 23 de mayo de 2019, la demandante no se encontraba en una situación comparable a la de los gasoductos terminados antes de esa fecha (véanse los anteriores apartados 122 a 143). En cualquier caso, una eventual diferencia de trato estaba objetivamente justificada a la luz del objetivo del artículo 49 *bis* de tomar en consideración la ausencia de normas específicas de la Unión antes de la fecha de entrada en vigor de la Directiva impugnada (véanse los anteriores apartados 150 a 168).
- 246 En segundo lugar, el hecho de que la demandante no pueda explotar el gasoducto Nord Stream 2 como había previsto inicialmente no demuestra que la Directiva impugnada le imponga restricciones desmesuradas.
- 247 En efecto, en primer término, la Directiva 2009/73 prevé la elección entre tres modelos de separación, todos ellos transpuestos en Derecho alemán, a saber, el modelo de separación íntegra de las estructuras de propiedad, el modelo del gestor de red independiente y el modelo del gestor de red de transporte independiente.
- 248 Procede añadir que la demandante podía prever la adopción de la Directiva impugnada y que los Estados miembros tenían la obligación de transponer dicha Directiva a más tardar el 24 de febrero de 2020. Por lo tanto, la demandante dispuso de un plazo bastante largo para prever y anticipar la obligación de certificación y el procedimiento correspondiente.
- 249 En segundo término, es cierto que la obligación de proporcionar acceso al gasoducto Nord Stream 2 a terceros impide a la demandante reservar el 100 % de la capacidad de transporte de dicho gasoducto a largo plazo en beneficio de una filial de su accionista único.
- 250 Sin embargo, de los extractos del acuerdo de transporte de gas aportados por la demandante no se desprende que dicho acuerdo previera una reserva de capacidad del 100 %. En cualquier caso, la demandante reconoce que, aunque le sean aplicables las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73, sigue pudiendo reservar el 80 % de la capacidad del gasoducto Nord Stream 2 por un período máximo de quince años.
- 251 En tercer término, por lo que respecta al impacto sobre su situación de la normativa tarifaria, la alegación de la demandante se basa en la hipótesis, no demostrada pero favorable para los terceros, de que la Bundesnetzagentur (Agencia Federal de Redes) aprobará tarifas considerablemente inferiores a la tarifa pactada en el acuerdo de transporte de gas.
- 252 Por otra parte, la normativa tarifaria establecida en la Directiva 2009/73 no impide a la demandante explotar el gasoducto Nord Stream 2 de una manera económicamente aceptable y obtener un rendimiento adecuado de sus inversiones (véase el anterior apartado 109).

- 253 En cuarto término, la demandante sostiene que la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 tendrá consecuencias considerables en su situación debido a las estipulaciones del acuerdo de transporte de gas y a los acuerdos de financiación que celebró antes de la adopción de la Directiva impugnada.
- 254 Sin embargo, la demandante celebró el acuerdo de transporte de gas con una filial de su accionista único y no demuestra que le sea imposible renegociar dicho acuerdo.
- 255 Es cierto que los acuerdos de financiación están estrechamente vinculados al acuerdo de transporte de gas. Sin embargo, la financiación garantizada por estos acuerdos de financiación era proporcionada, en un 50 %, por el accionista único de la demandante.
- 256 En quinto término, la demandante no ha demostrado las consecuencias financieras derivadas de la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 al gasoducto Nord Stream 2.
- 257 A este respecto, dado que la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 al gasoducto Nord Stream 2 no impide a la demandante explotar dicho gasoducto de una manera económicamente aceptable y obtener un rendimiento adecuado de sus inversiones, las cifras presentadas por esta última acerca de la magnitud de sus inversiones en la fecha de adopción de la Directiva impugnada o la cifra de 8 000 millones de euros mencionada en la vista no permiten al Tribunal General apreciar dichas consecuencias financieras.
- 258 En efecto, es evidente que estas consecuencias financieras no pueden apreciarse a la luz del nivel de las inversiones realizadas. Estas consecuencias corresponden únicamente a los costes que la demandante deberá soportar para dar cumplimiento a la Directiva impugnada y, en particular, a la posible pérdida de rentabilidad derivada de la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 al gasoducto Nord Stream 2.
- 259 Pues bien, la demandante no ha facilitado esas cifras.
- 260 En tercer lugar, la Directiva impugnada no impide a la Comisión negociar un acuerdo internacional con la Federación de Rusia para abordar la situación específica del gasoducto Nord Stream 2.
- 261 Por consiguiente, por una parte, la demandante no demuestra que la Directiva impugnada le imponga obligaciones que no sean necesarias habida cuenta del objetivo de la plena realización del mercado interior.
- 262 Por otra parte, la demandante no demuestra que los inconvenientes, para ella o para la Unión y sus Estados miembros, derivados de la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 sean manifiestamente desmesurados en comparación con la importancia de los objetivos perseguidos y de las ventajas obtenidas gracias a esas obligaciones por la Unión.
- 263 Habida cuenta de las anteriores consideraciones y del margen de apreciación de que dispone el legislador (véanse los anteriores apartados 34 a 37), la demandante no demuestra que la aplicación de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, en general, y al gasoducto Nord Stream 2, en particular, sea manifiestamente inadecuada para alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva impugnada.
- 264 Por tanto, procede desestimar el segundo motivo.

##### **5. *Sobre el cuarto motivo, basado en que se ha incurrido en desviación de poder***

- 265 Según la demandante, de su segundo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad, se desprende que la Directiva impugnada no puede contribuir útilmente a la consecución de sus objetivos declarados y, en cualquier caso, no contribuye a la consecución de dichos objetivos.
- 266 Considera que, por el contrario, el objetivo real de la Directiva impugnada consiste simplemente en menoscabar y desalentar el proyecto Nord Stream 2, con el fin, aparentemente, de proteger el tránsito de gas a través de Ucrania y de los Estados miembros de tránsito de Europa del Este, como Polonia,

Eslovaquia, Chequia, Hungría y Rumanía, y con el fin de perseguir ciertos objetivos relacionados con la política exterior y de seguridad común de la Unión. A este respecto, la demandante invoca declaraciones de la Comisión, del Consejo y del Parlamento, escritos de un grupo de Estados miembros que se oponen al proyecto, una ficha de información de la Comisión que acompaña a la propuesta de Directiva y, por último, el hecho de que la Directiva impugnada se propuso únicamente con el fin de eludir las dificultades jurídicas planteadas por la solicitud de mandato mencionada en el anterior apartado 78.

267 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República de Estonia, la República de Lituania y la Comisión, rebaten las alegaciones de la demandante.

268 A este respecto, un acto sólo incurre en desviación de poder cuando existen indicios objetivos, pertinentes y concordantes de que dicho acto ha sido adoptado exclusivamente o, al menos, de modo determinante para alcanzar fines distintos de aquellos para los que se ha conferido la facultad de que se trate o para eludir un procedimiento específicamente establecido por los Tratados para hacer frente a las circunstancias del caso (véase la sentencia de 16 de abril de 2013, España e Italia/Consejo, C-274/11 y C-295/11, EU:C:2013:240, apartado 33 y jurisprudencia citada).

269 En el caso de autos, procede recordar que la Directiva impugnada se basa en el artículo 194 TFUE y que la demandante no sostiene que la base jurídica de dicha Directiva sea errónea.

270 El mero hecho de que la Directiva impugnada afecte negativamente al gasoducto Nord Stream 2 no puede interpretarse, por sí solo, en el sentido de que la intención del legislador fuera perseguir un objetivo distinto de los contemplados en el artículo 194 TFUE, apartado 1.

271 Como se desprende del examen del segundo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad, la demandante no demuestra que la Directiva impugnada se adoptara para perseguir objetivos distintos de los mencionados en dicha Directiva ni que la voluntad de menoscabar el gasoducto Nord Stream 2 hubiera sido un objetivo perseguido por la Directiva impugnada.

272 En cambio, la Directiva impugnada persigue ciertamente el objetivo de poner remedio a problemas más amplios que el proyecto de la demandante, entre otras circunstancias, había contribuido a sacar a la luz.

273 En efecto, la Directiva impugnada lidia con los obstáculos a la plena realización del mercado interior del gas natural, a saber, en esencia, uno de los objetivos mencionados en el artículo 194 TFUE, apartado 1. A tal fin, esta Directiva realiza los objetivos más específicos de seguridad jurídica, coherencia del marco jurídico y prevención de las distorsiones de la competencia y de los efectos adversos sobre la seguridad del suministro mediante la extensión de las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a todos los gasoductos con destino u origen en terceros países, tanto si dichos gasoductos son terrestres o marítimos, futuros o existentes.

274 Por otra parte, la demandante no demuestra que la Directiva impugnada, que no le impide explotar su gasoducto de una manera económicamente aceptable y obtener un rendimiento adecuado de sus inversiones, rebase los límites de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos debido a que no puede acogerse a la exención prevista en el artículo 49 *bis*.

275 Por último, sin perjuicio del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la Directiva impugnada pretende extraer las consecuencias de la aplicabilidad de los principios de la Directiva 2009/73 a los gasoductos existentes y futuros en lo que respecta a los acuerdos internacionales existentes o futuros, celebrados o por celebrar, entre la Unión o un Estado miembro, por una parte, y un tercer país, por otra.

276 La demandante tampoco puede alegar fundadamente que la Directiva impugnada tenga por objeto eludir las dificultades jurídicas que planteaba la solicitud de mandato remitida por la Comisión al Consejo con el fin de que se la autorizara a negociar un acuerdo internacional con la Federación de Rusia en relación con el gasoducto Nord Stream 2.

- 277 En efecto, como se desprende de la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, la Directiva impugnada no sustituye a una decisión del Consejo por la que se autorice a la Comisión a negociar tal acuerdo. La Directiva impugnada y la negociación de un acuerdo internacional por la Comisión son, sin embargo, instrumentos complementarios.
- 278 Por otra parte, las declaraciones y las tomas de posición invocadas por la demandante estaban motivadas precisamente por uno o varios de los objetivos mencionados en el artículo 194 TFUE y perseguidos por la Directiva impugnada.
- 279 Por tanto, procede desestimar el cuarto motivo.

#### **6. Sobre el quinto motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma**

- 280 El quinto motivo invocado por la demandante se compone de tres partes.
- 281 En la primera parte, la demandante invoca la inexistencia de amplias consultas, con arreglo al artículo 2 del Protocolo n.º 2 sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE. Aduce que la Comisión tampoco procedió a un balance de la calidad de la legislación existente. Según la demandante, la propuesta de Directiva no se basa en una práctica consolidada y constante consistente en aplicar las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 respecto de terceros países.
- 282 En la segunda parte, la demandante invoca la falta de una evaluación de impacto. Sostiene que tal evaluación era manifiestamente necesaria y constituía un requisito previo y esencial para la validez de la propuesta de Directiva debido, sustancialmente, a sus efectos considerables, en particular sobre la demandante.
- 283 A su parecer, el hecho de no haber procedido a amplias consultas ni a una evaluación de impacto constituye un vicio sustancial de forma.
- 284 Mediante la tercera parte, la demandante alega que no se han aclarado los verdaderos objetivos de la propuesta de Directiva ni sus implicaciones, en particular mediante una evaluación de impacto. Afirma que no se pudo llevar a cabo una consulta jurídica útil, lo que vulnera el Protocolo n.º 1 sobre el Cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, anexo al Tratado UE y al Tratado FUE.
- 285 Añade que la propuesta de Directiva no contenía justificaciones de fondo conformes con el artículo 5 del Protocolo n.º 2 en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- 286 El Parlamento y el Consejo, apoyados por la República de Estonia, la República de Lituania, la República de Polonia y la Comisión, rebaten las alegaciones de la demandante.
- 287 Con carácter preliminar, es preciso subrayar que, incluso cuando el juez de la Unión lleva a cabo un control judicial de alcance limitado debido a la amplia facultad de apreciación de que dispone el legislador de la Unión, tal control limitado requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación, el cual supone la toma en consideración de todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión. De lo anterior resulta que dichas instituciones deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo, C-482/17, EU:C:2019:1035, apartado 81).
- 288 Además, del Protocolo n.º 2 y, en particular, de su artículo 2, por una parte, y del Acuerdo Interinstitucional, de 13 de abril de 2016, entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, sobre la Mejora de la Legislación (DO 2016, L 123, p. 1), por otra parte, se desprende que las amplias consultas, las evaluaciones *ex post* de la legislación existente y las evaluaciones de impacto tienen por objeto garantizar la calidad de la legislación y permitir a los distintos actores que intervienen en el procedimiento legislativo llevar a cabo una apreciación con

conocimiento de causa, según sus respectivas competencias, a la luz de los principios de subsidiariedad o de proporcionalidad.

289 En el caso de autos, para empezar, consta que la Comisión, por una parte, no llevó a cabo amplias consultas relativas al objeto específico de la propuesta de Directiva antes de presentar dicha propuesta y, por otra parte, no justificó su manera de proceder alegando un caso de urgencia excepcional.

290 A continuación, en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, la Comisión consideró que no era necesario un proceso de evaluación separado y *ex post* de la legislación existente.

291 Por último, en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva y en el documento de trabajo que acompaña a dicha propuesta, la Comisión explicó que su propuesta no requería una evaluación de impacto detallada.

292 Para apreciar si el procedimiento seguido en el presente asunto es conforme a Derecho, procede analizar conjuntamente las tres partes del quinto motivo y examinar, en primer término, los elementos tomados en consideración por la Comisión para la elaboración de la propuesta de Directiva y facilitados posteriormente a los demás actores del proceso legislativo y, en segundo término, los elementos adicionales de que disponían el Parlamento y el Consejo en el momento en que examinaron esta propuesta de Directiva y posteriormente adoptaron la Directiva impugnada.

***a) Sobre los elementos que la Comisión tuvo en cuenta para la elaboración de la propuesta de Directiva***

293 En primer lugar, es preciso recordar que la propuesta de Directiva respondía a orientaciones políticas claramente expresadas, a veces en varias ocasiones, por las instituciones de la Unión y el Consejo Europeo, tal y como se desprende de los anteriores apartados 56 a 72. Por otra parte, estas orientaciones se concretaron en la solicitud de mandato dirigida por la Comisión al Consejo y, posteriormente, en la propuesta de Directiva (véanse los anteriores apartados 78 a 82).

294 En segundo lugar, para empezar, la Directiva impugnada ampliaba principios y mecanismos que, con arreglo a la Directiva 2009/73, ya eran aplicables a los gasoductos que atravesaban o cruzaban la frontera entre dos Estados miembros con el único fin de conectar las redes de transporte de dichos Estados miembros.

295 A continuación, por lo que respecta a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país, procede señalar que la propuesta de Directiva de la Comisión estuvo precedida por la adopción de la Decisión (UE) 2017/684 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2017, por la que se establece un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales y los instrumentos no vinculantes entre los Estados miembros y terceros países en el sector de la energía y por la que se deroga la Decisión n.º 994/2012 (DO 2017, L 99, p. 1).

296 En el marco del procedimiento que precedió a la adopción de la Decisión 2017/684, la Comisión realizó numerosas gestiones, organizó numerosas reuniones y llevó a cabo una consulta pública entre julio y octubre de 2015. Por otra parte, había llevado a cabo una evaluación de impacto de la que se desprende que disponía de un profundo conocimiento de las cuestiones abordadas en la propuesta de Directiva. En efecto, la Comisión conocía con detalle las características de los gasoductos existentes a los que podía aplicarse la Directiva propuesta. En el marco de su examen de los acuerdos intergubernamentales que los Estados miembros le habían notificado con arreglo a la Decisión n.º 994/2012 la Comisión había podido analizar el efecto de la sujeción de los gasoductos entre un Estado miembro y un país tercero a las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73.

297 A este respecto, es cierto que, entre los aproximadamente cincuenta acuerdos intergubernamentales relativos al suministro, la importación o el tránsito de productos energéticos, que le habían sido notificados con arreglo a la Decisión n.º 994/2012, la Comisión había expresado dudas sobre la compatibilidad de diecisiete acuerdos con el Tercer Paquete Energético o con el Derecho de la competencia.

298 Sin embargo, seis de estos acuerdos se referían al proyecto South Stream, que fue abandonado.

- 299 Además, las exigencias impuestas por la Directiva 2009/73 figuraban en otros numerosos acuerdos intergubernamentales. En efecto, estas exigencias se aplicaban sistemáticamente a los gasoductos terrestres entre un Estado miembro y un tercer país.
- 300 Asimismo, algunos terceros países ya estaban obligados a cumplir con el Derecho de la Unión debido a su pertenencia al Espacio Económico Europeo o a la Comunidad de la Energía.
- 301 En este contexto, en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva, la Comisión subrayó, en esencia, que existía una práctica consistente en aplicar las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 en lo que respecta a los terceros países, en particular mediante acuerdos intergubernamentales.
- 302 Así, por una parte, antes de la adopción de la propuesta de Directiva, la Comisión ya había llevado a cabo consultas y había realizado una evaluación de impacto sobre cuestiones estrechamente relacionadas con las abordadas en dicha propuesta. Por otra parte, la Comisión podía invocar fundadamente la existencia de una práctica existente, consistente en aplicar las obligaciones establecidas en la Directiva 2009/73 a los gasoductos entre un Estado miembro y un tercer país.
- 303 En tercer lugar, como se desprende del examen del segundo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad (véanse los anteriores apartados 181 a 263), el documento de trabajo que acompañaba a la propuesta de Directiva contenía una exposición de los problemas planteados por la situación preexistente y una apreciación del impacto jurídico y económico de esa propuesta.
- 304 Así, es cierto que la propuesta de Directiva no iba acompañada de una evaluación separada de la calidad de la legislación existente y de una evaluación de impacto detallada de las modificaciones propuestas.
- 305 No obstante, la Comisión podía legítimamente considerar que estaba suficientemente informada, habida cuenta del contexto de la propuesta de Directiva, del objeto de las modificaciones propuestas de la legislación existente, de las consultas y de los estudios de impacto que había efectuado previamente y, por último, de la apreciación del impacto de su propuesta, que figuraba en el documento de trabajo que acompañaba a dicha propuesta.
- 306 Por los mismos motivos, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo (CESE), los parlamentos nacionales, el Parlamento y el Consejo disponían de elementos suficientes para evaluar la propuesta de Directiva en el marco de sus respectivas competencias.
- 307 La apreciación que figura en el apartado anterior no queda desvirtuada por las alegaciones de la demandante basadas, en primer término, en los dictámenes emitidos por el Comité de las Regiones y por el CESE y, en segundo término, en el hecho de que la información comunicada a los parlamentos nacionales no les habría permitido emitir un dictamen con pleno conocimiento de causa ni, por tanto, ejercer su control.
- 308 En primer término, procede señalar que, ciertamente, en su dictamen sobre la propuesta de Directiva, el Comité de las Regiones mencionó la importancia de una evaluación de impacto, habida cuenta del Acuerdo Interinstitucional sobre la Mejora de la Legislación. Por su parte, el CESE subrayó que la falta de evaluación de impacto era lamentable.
- 309 Sin embargo, estos dos órganos consultivos no indicaron que les fuera imposible emitir un dictamen sobre la propuesta de Directiva. Estos órganos apoyaron la propuesta de Directiva, si bien recomendaron las modificaciones que consideraban necesarias. La lectura de los dictámenes adoptados por estos dos órganos muestra que estos últimos estaban suficientemente informados de los problemas que la propuesta de Directiva pretendía resolver y del impacto de esta, en particular en las inversiones en infraestructuras existentes o futuras. Por otra parte, el CESE subrayó que algunos de los elementos fácticos, que sustentaban los argumentos formulados en favor de las modificaciones propuestas, figuraban en el documento de trabajo que acompañaba a la propuesta de Directiva o en los análisis exhaustivos efectuados por la Comisión, como la evaluación de impacto de la Directiva 2009/73. El CESE también subrayó que estaba claro que la propuesta tenía por objeto introducir una posibilidad de intervenir de manera significativa que pudiera limitar el refuerzo de la dependencia del gas ruso y, de este modo, estimular la diversidad del suministro.



- 310 En segundo término, en lo que concierne a los parlamentos nacionales, es preciso señalar, para empezar, que, como alega el Consejo, los protocolos invocados por la demandante atribuyen un papel a los parlamentos nacionales únicamente en lo que respecta al respeto del principio de subsidiariedad.
- 311 Por consiguiente, en la medida en que la demandante sostiene que los parlamentos nacionales no fueron «suficientemente» consultados en lo que respecta al respeto del principio de proporcionalidad, esta alegación debe desestimarse.
- 312 A continuación, en lo que atañe a las alegaciones de la demandante dirigidas contra la motivación de la propuesta de Directiva desde el punto de vista del principio de subsidiariedad, procede señalar que la exposición de motivos de la mencionada propuesta expone claramente las razones por las que era necesaria una acción a escala de la Unión (véanse los anteriores apartados 193 a 197).
- 313 El documento de trabajo que acompaña a la propuesta de Directiva contiene explicaciones adicionales sobre la necesidad de una acción legislativa a escala de la Unión.
- 314 Así pues, la propuesta de Directiva estaba suficientemente motivada a la luz del principio de subsidiariedad.
- 315 El contenido del dictamen motivado emitido por el Senado francés confirma que, sobre la base de la información de que disponían, los parlamentos nacionales pudieron pronunciarse sobre el respeto del principio de subsidiariedad. Además, durante el procedimiento ante el Tribunal General, el Consejo aportó los dictámenes de otros tres parlamentos nacionales en los que estos últimos no formularon objeciones relativas a ese principio.
- 316 Por consiguiente, el hecho de que no se hubieran formulado consultas sobre el objeto específico de la propuesta de Directiva y la falta de una evaluación separada y detallada de la calidad de la legislación existente y del impacto de la propuesta de Directiva antes de su presentación no afectan a la legalidad de la Directiva impugnada.
- 317 Ello es tanto más cierto cuanto que el Parlamento y el Consejo recabaron datos adicionales con posterioridad a la presentación de la propuesta de Directiva (véanse los apartados 318 y siguientes más abajo).
- b) Sobre los datos adicionales recabados con posterioridad a la presentación de la propuesta de Directiva***
- 318 En el momento de la adopción de la Directiva impugnada, el Parlamento y el Consejo disponían no solo de los datos mencionados en los anteriores apartados 293 a 303, sino también de datos recabados con posterioridad a la presentación de la propuesta de Directiva.
- 319 En efecto, la Comisión llevó a cabo una consulta pública sobre la propuesta de Directiva entre el 6 de diciembre de 2017 y el 31 de enero de 2018. En respuesta a esta consulta, dicha institución recibió 37 contribuciones que procedían, en particular, de los poderes públicos, de organizaciones no gubernamentales, de asociaciones profesionales y de empresas privadas como la demandante. A este respecto, el Consejo afirma, sin que la demandante le contradiga, que tuvo en cuenta la información recibida cuando examinó el expediente legislativo.
- 320 Por otra parte, el Parlamento organizó una audiencia pública sobre la «revisión de la Directiva sobre el gas» el 21 de febrero de 2018.
- 321 Por último, de los documentos presentados por la demandante se desprende que varios estudios y publicaciones relativos a la propuesta de Directiva estaban a disposición del legislador.
- 322 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, la demandante no ha demostrado que la falta de amplias consultas sobre el objeto específico de la propuesta de Directiva antes de su adopción, así como la falta de una evaluación separada de la legislación existente y de una evaluación de impacto detallada puedan afectar a la legalidad de la Directiva impugnada.

- 323 En la medida en que la demandante alega que las irregularidades que denuncia llevaron al legislador a cometer una desviación de poder o a vulnerar los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad, esta alegación ya ha sido desestimada en los anteriores apartados 113 a 279.
- 324 Por lo que respecta a la supuesta violación del principio de subsidiariedad, la demandante no aporta ningún elemento que demuestre que se ha producido tal violación. Además, a la luz del artículo 7 del Protocolo n.º 2, el dictamen motivado emitido por el Senado francés, que presentaba un carácter aislado, no requería una respuesta específica del legislador.
- 325 Por consiguiente, se desestima el quinto motivo y, en consecuencia, las pretensiones de anulación del artículo 49 *bis* en su totalidad.

### **C. Sobre la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento**

- 326 Mediante escrito separado presentado el 29 de noviembre de 2019, la demandante solicitó al Tribunal General que adoptara diligencias de ordenación del procedimiento con el fin de que el Consejo presentara las versiones no expurgadas de veinticinco documentos, que contenían, en particular, las observaciones presentadas por los Estados miembros sobre la propuesta de Directiva y a las que se había concedido un acceso únicamente parcial a uno de sus empleados sobre la base del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43). Esta solicitud se refería también a otros dos documentos a los que se había denegado el acceso a dicho empleado.
- 327 A este respecto, a raíz del auto de 17 de febrero de 2023, Nord Stream 2/Parlamento y Consejo (T-526/19 RENV, no publicado, EU:T:2023:85), ya no procede pronunciarse sobre la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento en la medida en que tiene por objeto la presentación de versiones no expurgadas de las observaciones de la República Federal de Alemania de 11 de diciembre de 2017 y de 21 de enero de 2019.
- 328 Por lo que respecta a los demás documentos a los que se refiere la solicitud de la demandante, procede señalar, en primer término, que esta solicitud tiene por objeto demostrar que el estatuto específico de la demandante ocupaba un lugar central en la motivación de la Directiva impugnada y que dicha Directiva tenía como objetivo a la demandante.
- 329 A este respecto, habida cuenta de las razones por las que se ha desestimado el cuarto motivo, basado en una desviación de poder (véanse los anteriores apartados 269 a 278), el hecho de que los Estados miembros hayan tenido en cuenta la situación de la demandante y de que este hecho pueda ser respaldado por un mayor número de documentos que aquellos de los que esta ya dispone no permite demostrar la existencia de desviación de poder.
- 330 En segundo término, en la medida en que la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento también tiene por objeto demostrar el fundamento de los demás motivos invocados por la demandante y, en particular, la violación del principio de igualdad de trato, procede declarar que la demandante posee y ha presentado ante el Tribunal General un número nada desdeñable de documentos relativos a los debates que tuvieron lugar en el seno del Consejo durante el procedimiento de adopción de la Directiva impugnada y que, sobre la base de esos documentos, la demandante pudo formular sus alegaciones.
- 331 Además, pese a que, con posterioridad a la presentación de la demanda, la demandante, a través de su empleado, obtuvo del Consejo un acceso completo a veintitrés documentos que había solicitado y un acceso parcial a otros veinticinco documentos, no utilizó en la réplica dichos documentos en apoyo de sus diferentes motivos. En efecto, la demandante solo utilizó tres de esos documentos para alegar que el artículo 36, en su versión modificada, y el artículo 49 *bis* no podían separarse del resto de la Directiva impugnada (véase el anterior apartado 19).
- 332 En tercer término, del examen de los motivos primero, segundo y tercero invocados por la demandante se desprende que el legislador no vulneró los principios de igualdad de trato, de proporcionalidad ni de

seguridad jurídica al decidir que la exención prevista en el artículo 49 *bis* era aplicable a los gasoductos terminados antes del 23 de mayo de 2019.

- 333 A este respecto, el hecho de que, en el marco de los debates abiertos y evolutivos que tuvieron lugar durante el procedimiento legislativo, algunos Estados miembros, entre ellos la República Federal de Alemania, expresaran dudas sobre la legalidad de diferentes versiones de la propuesta de Directiva a la luz de los principios generales del Derecho, invocados por la demandante, no significa que esta Directiva sea necesariamente ilegal. Por otra parte, de un documento aportado por el Consejo se desprende que 27 Estados miembros votaron a favor de la Directiva y que un Estado miembro, que no es la República Federal de Alemania, se abstuvo.
- 334 A la luz, en primer término, de la motivación de la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento, en segundo término, de los documentos a los que la demandante tuvo acceso y del uso que hizo de ellos y, en tercer término, de las razones por las que se han desestimado los diferentes motivos invocados por esta, procede desestimar la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento relativa a los documentos respecto de los cuales dicha solicitud no ha perdido su objeto.
- 335 Habida cuenta de todo cuanto antecede, procede desestimar el recurso en su totalidad.

## V. Costas

- 336 Con arreglo al artículo 195 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, corresponde a este resolver en la presente sentencia, por una parte, sobre la totalidad de las costas correspondientes a los procedimientos entablados ante él, a saber, los procedimientos en los asuntos T-526/19 y T-526/19 RENV, y, por otra parte, sobre las costas correspondientes al procedimiento de casación, a saber, el procedimiento en el asunto C-348/20 P.
- 337 A este respecto, al haber sido desestimadas, en lo esencial, las pretensiones del Parlamento y del Consejo en el marco del procedimiento de casación, procede condenarlos a cargar con las costas correspondientes a los asuntos T-526/19 y C-348/20 P, conforme a lo solicitado por la demandante.
- 338 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante en el marco del presente asunto, salvo en lo que se refiere a la demanda incidental del Consejo de que se retiren determinados documentos de los autos (véase el anterior apartado 327), procede condenarla a cargar con las costas de este asunto, conforme a lo solicitado por el Parlamento y el Consejo.
- 339 Por otra parte, con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia y la Comisión cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta ampliada),

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas así como con las costas en que haya incurrido Nord Stream 2 AG en los asuntos T-526/19 y C-348/20 P.**
- 3) **Nord Stream 2 cargará con sus propias y con aquellas en que hayan incurrido el Parlamento y el Consejo en el asunto T-526/19 RENV.**
- 4) **La República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Polonia y la Comisión Europea cargarán con sus propias costas.**

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de noviembre de 2024.

Firmas

## Índice

### I. Antecedentes del litigio

- A. Directiva 2009/73
- B. Parte demandante
- C. Directiva impugnada

### II. Procedimientos ante el Tribunal General y el Tribunal de Justicia

### III. Pretensiones de las partes

### IV. Fundamentos de Derecho

- A. Sobre las pretensiones de anulación de la Directiva impugnada en su totalidad
- B. Sobre las pretensiones de anulación del artículo 49 bis
  - 1. Observaciones preliminares
  - 2. Sobre el tercer motivo, basado en la violación del principio de seguridad jurídica
    - a) Sobre la circunstancia de que la demandante no pueda acogerse a la exención prevista en el artículo 36, en su versión modificada
      - 1) Sobre el contexto en el que la demandante decidió invertir
      - 2) Sobre la continuación de las inversiones
    - b) Sobre la circunstancia de que la demandante no puede acogerse a la exención prevista en el artículo 49 bis
  - 3. Sobre el primer motivo, basado en la violación del principio de igualdad de trato
    - a) Sobre la supuesta diferencia de trato de situaciones comparables
    - b) Sobre la justificación de una eventual diferencia de trato de situaciones comparables
  - 4. Sobre el segundo motivo, basado en la violación del principio de proporcionalidad
    - a) Sobre la idoneidad de la Directiva impugnada para alcanzar los objetivos perseguidos en la medida en que la demandante no puede beneficiarse de las exenciones
      - 1) Sobre la idoneidad de la Directiva impugnada para alcanzar los objetivos de seguridad jurídica y de coherencia del marco jurídico
      - 2) Sobre la idoneidad de la Directiva impugnada para prevenir las distorsiones de la competencia y los efectos negativos sobre la seguridad del suministro
    - b) Sobre la no superación de los límites de lo que es necesario debido a que la demandante no puede beneficiarse de las exenciones
      - 1) Sobre el supuesto carácter suficiente de la regulación del primer punto de entrada en la Unión
      - 2) Sobre las restricciones soportadas por la demandante
  - 5. Sobre el cuarto motivo, basado en que se ha incurrido en desviación de poder
  - 6. Sobre el quinto motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma
    - a) Sobre los elementos que la Comisión tuvo en cuenta para la elaboración de la propuesta de Directiva
    - b) Sobre los datos adicionales recabados con posterioridad a la presentación de la propuesta de Directiva
- C. Sobre la solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento

### V. Costas

---

## 1 Datos confidenciales ocultos.