



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

11. April 2019*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Energie – Flüssiggassektor – Verbraucherschutz – Verpflichtung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse – Höchstpreis für Flüssiggasbehälter – Pflicht zur Hauszustellung – Art. 106 AEUV – Richtlinien 2003/55/EG, 2009/73/EG und 2006/123/EG – Auslegung des Urteils vom 20. April 2010, *Federutility* u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205) – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“

In den verbundenen Rechtssachen C-473/17 und C-546/17

betreffend zwei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) mit Entscheidungen vom 29. Juni 2017 (C-473/17) und vom 19. Juli 2017 (C-546/17), beim Gerichtshof eingegangen am 2. August 2017 (C-473/17) bzw. am 18. September 2017 (C-546/17), in den Verfahren

Repsol Butano SA (C-473/17),

DISA Gas SAU (C-546/17)

gegen

Administración del Estado,

Beteiligte:

Redexis Gas SL,

Repsol Butano SA (C-546/17),

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung der Vizepräsidentin des Gerichtshofs R. Silva de Lapuerta in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Ersten Kammer sowie der Richter J.-C. Bonichot (Berichterstatter), A. Arabadjiev, E. Regan und C. G. Fernlund,

Generalanwalt: E. Tanchev,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. September 2018,

* Verfahrenssprache: Spanisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Repsol Butano SA und der DISA Gas SAU, vertreten durch F. Castedo Bartolomé, F. Castedo Álvarez, L. Moliner Oliva und A. Rueda García, abogados,
- der spanischen Regierung, vertreten durch A. Rubio González und A. Gavela Llopis als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch O. Beynet und S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. Dezember 2018

folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG (ABl. 2003, L 176, S. 57) sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Interpretation durch den Gerichtshof im Urteil vom 20. April 2010, Federutility u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen der Repsol Butano SA und der DISA Gas SAU einerseits und der Administración del Estado (staatliche Verwaltung, Spanien) andererseits über die Rechtmäßigkeit des Orden IET/389/2015 por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados y se modifica el sistema de determinación automática de las tarifas de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo por canalización (Verordnung IET/389/2015 zur Aktualisierung des Systems zur automatischen Bestimmung von Vor-Steuer-Höchstpreisen beim Verkauf von abgefüllten Flüssiggasen aus Erdöl und zur Änderung des Systems zur automatischen Bestimmung der Vor-Steuer-Abgabepreise für Flüssiggase aus Erdöl über Leitungen) vom 5. März 2015 (BOE Nr. 58 vom 9. März 2015, S. 20850, im Folgenden: Verordnung IET/389/2015).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2003/55

- 3 Art. 1 der durch die Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55 (ABl. 2009, L 211, S. 94) aufgehobenen Richtlinie 2003/55 sah vor:

„(1) Mit dieser Richtlinie werden gemeinsame Vorschriften für die Fernleitung, die Verteilung, die Lieferung und die Speicherung von Erdgas erlassen. Sie regelt die Organisation und Funktionsweise des Erdgassektors, den Marktzugang, die Kriterien und Verfahren für die Erteilung von Fernleitungs-, Verteilungs-, Liefer- und Speichergenehmigungen für Erdgas sowie den Betrieb der Netze.

(2) Die mit dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften für Erdgas, einschließlich verflüssigtem Erdgas (LNG), gelten auch für Biogas und Gas aus Biomasse oder [andere] Gasarten, soweit es technisch und ohne Beeinträchtigung der Sicherheit möglich ist, diese Gase in das Erdgasnetz einzuspeisen und durch dieses Netz zu transportieren.“

4 Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie bestimmte:

„Die Mitgliedstaaten können unter uneingeschränkter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des [EG-]Vertrags, insbesondere des Artikels 86, den im Gassektor tätigen Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Verpflichtungen auferlegen, die sich auf Sicherheit, einschließlich Versorgungssicherheit, Regelmäßigkeit, Qualität und Preis der Versorgung sowie Umweltschutz, einschließlich Energieeffizienz und Klimaschutz, beziehen können. Solche Verpflichtungen müssen klar festgelegt, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar sein und den gleichberechtigten Zugang von Erdgasunternehmen in der Europäischen Union zu den nationalen Verbrauchern sicherstellen. In Bezug auf die Versorgungssicherheit, die Energieeffizienz/Nachfragesteuerung sowie zur Erreichung der Umweltziele im Sinne dieses Absatzes können die Mitgliedstaaten eine langfristige Planung vorsehen, wobei die Möglichkeit zu berücksichtigen ist, dass Dritte Zugang zum Netz erhalten wollen.“

Richtlinie 2009/73

5 Art. 1 der Richtlinie 2009/73 lautet:

„(1) Mit dieser Richtlinie werden gemeinsame Vorschriften für die Fernleitung, die Verteilung, die Lieferung und die Speicherung von Erdgas erlassen. Die Richtlinie regelt die Organisation und Funktionsweise des Erdgassektors, den Marktzugang, die Kriterien und Verfahren für die Erteilung von Fernleitungs-, Verteilungs-, Liefer- und Speichergenehmigungen für Erdgas sowie den Betrieb der Netze.

(2) Die mit dieser Richtlinie erlassenen Vorschriften für Erdgas, einschließlich verflüssigtem Erdgas (LNG), gelten auch in nichtdiskriminierender Weise für Biogas und Gas aus Biomasse oder [andere] Gasarten, soweit es technisch und ohne Beeinträchtigung der Sicherheit möglich ist, diese Gase in das Erdgasnetz einzuspeisen und durch dieses Netz zu transportieren.“

6 Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten können unter uneingeschränkter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des [EG-]Vertrags, insbesondere des Artikels 86, den im Gassektor tätigen Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Verpflichtungen auferlegen, die sich auf Sicherheit, einschließlich Versorgungssicherheit, Regelmäßigkeit, Qualität und Preis der Versorgung sowie Umweltschutz, einschließlich Energieeffizienz, Energie aus erneuerbaren Quellen und Klimaschutz, beziehen können. Solche Verpflichtungen müssen klar festgelegt, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar sein und den gleichberechtigten Zugang von Erdgasunternehmen der Gemeinschaft zu den nationalen Verbrauchern sicherstellen. In Bezug auf die Versorgungssicherheit, die Energieeffizienz/Nachfragesteuerung sowie zur Erreichung der Umweltziele und der Ziele für die Energie aus erneuerbaren Quellen im Sinne dieses Absatzes können die Mitgliedstaaten eine langfristige Planung vorsehen, wobei die Möglichkeit zu berücksichtigen ist, dass Dritte Zugang zum Netz erhalten wollen.“

Richtlinie 2006/123/EG

- 7 In den Erwägungsgründen 5, 8, 17 und 70 bis 73 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) heißt es:

„(5) Es ist ... erforderlich, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten zu beseitigen und den Dienstleistungsempfängern und -erbringern die Rechtssicherheit zu garantieren, die sie für die wirksame Wahrnehmung dieser beiden Grundfreiheiten des Vertrags benötigen. Da die Beschränkungen im Binnenmarkt für Dienstleistungen sowohl die Dienstleistungserbringer beeinträchtigen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen möchten, als auch diejenigen, die in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringen, ohne dort niedergelassen zu sein, ist es erforderlich, den Dienstleistungserbringern zu ermöglichen, ihre Dienstleistungstätigkeiten im Binnenmarkt dadurch zu entwickeln, dass sie sich entweder in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen oder den freien Dienstleistungsverkehr nutzen. Die Dienstleistungserbringer sollten zwischen diesen beiden Freiheiten wählen und sich für diejenige entscheiden können, die ihrer Geschäftsstrategie für die einzelnen Mitgliedstaaten am besten gerecht wird.

...

- (8) Die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit sollten nur insoweit Anwendung finden, als die betreffenden Tätigkeiten dem Wettbewerb offenstehen, so dass sie die Mitgliedstaaten weder verpflichten, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu liberalisieren, noch öffentliche Einrichtungen, die solche Dienstleistungen anbieten, zu privatisieren, noch bestehende Monopole für andere Tätigkeiten oder bestimmte Vertriebsdienste abzuschaffen.

...

- (17) Diese Richtlinie gilt nur für Dienstleistungen, die für eine wirtschaftliche Gegenleistung erbracht werden. ... Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind Dienstleistungen, die für eine wirtschaftliche Gegenleistung erbracht werden, und fallen deshalb in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie. Gleichwohl sind bestimmte Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie solche, die gegebenenfalls im Verkehrsbereich erbracht werden, vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen und für einige andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, wie solche, die gegebenenfalls im Bereich der Postdienste erbracht werden, gelten Ausnahmen von den Bestimmungen dieser Richtlinie über die Dienstleistungsfreiheit. ...

...

- (70) Für die Zwecke dieser Richtlinie und unbeschadet des Artikels 16 des Vertrags können Dienstleistungen nur dann als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse angesehen werden, wenn sie der Erfüllung eines besonderen Auftrags von öffentlichem Interesse dienen, mit dem der Dienstleistungserbringer von dem betreffenden Mitgliedstaat betraut wurde. Diese Beauftragung sollte durch einen oder mehrere Akte erfolgen, deren Form von dem betreffenden Mitgliedstaat selbst bestimmt wird; darin sollte die genaue Art des besonderen Auftrags angegeben werden.

- (71) Das in dieser Richtlinie vorgesehene Verfahren der gegenseitigen Evaluierung sollte nicht die Freiheit der Mitgliedstaaten berühren, in ihren Rechtsvorschriften ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Allgemeininteressen festzusetzen, insbesondere bezüglich sozialpolitischer Ziele.

Darüber hinaus ist es erforderlich, dass der Prozess der gegenseitigen Evaluierung der Besonderheit der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und der damit verbundenen besonderen Aufgaben umfassend Rechnung trägt. Diese können bestimmte Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen, insbesondere wenn solche Beschränkungen dem Schutz der öffentlichen Gesundheit oder sozialpolitischen Zielen dienen und wenn sie die Bedingungen des Artikels 15 Absatz 3 Buchstaben a, b und c erfüllen. ...

(72) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind mit wichtigen Aufgaben für den sozialen und territorialen Zusammenhalt verbunden. Die Durchführung dieser Aufgaben sollte durch den in dieser Richtlinie vorgesehenen Evaluierungsprozess nicht behindert werden. Zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderliche Anforderungen sollten von diesem Prozess nicht berührt werden; zugleich sollte aber das Problem ungerechtfertigter Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit behandelt werden.

(73) ... Die Evaluierung der Vereinbarkeit von festgelegten Mindest- und/oder Höchstpreisen mit der Niederlassungsfreiheit betrifft nur Preise, die von zuständigen Behörden spezifisch für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen festgelegt werden, und nicht etwa allgemeine Vorschriften über die Festlegung von Preisen, wie z. B. für die Vermietung von Häusern.“

8 Art. 1 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2006/123 lautet:

„(1) Diese Richtlinie enthält allgemeine Bestimmungen, die bei gleichzeitiger Gewährleistung einer hohen Qualität der Dienstleistungen die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen.

(2) Diese Richtlinie betrifft weder die Liberalisierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die öffentlichen oder privaten Einrichtungen vorbehalten sind, noch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, die Dienstleistungen erbringen.“

9 Art. 2 dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Diese Richtlinie gilt für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.

(2) Diese Richtlinie findet auf folgende Tätigkeiten keine Anwendung:

a) nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse;

...“

10 Art. 15 („Zu prüfende Anforderungen“) der Richtlinie bestimmt in ihrem Kapitel III über die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer:

„(1) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnungen die in Absatz 2 aufgeführten Anforderungen vorsehen, und stellen sicher, dass diese Anforderungen die Bedingungen des Absatzes 3 erfüllen. Die Mitgliedstaaten ändern ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um sie diesen Bedingungen anzupassen.

(2) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob ihre Rechtsordnung die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit von folgenden nicht diskriminierenden Anforderungen abhängig macht:

...

- g) der Beachtung von festgesetzten Mindest- und/oder Höchstpreisen durch den Dienstleistungserbringer;
- h) der Verpflichtung des Dienstleistungserbringers, zusammen mit seiner Dienstleistung bestimmte andere Dienstleistungen zu erbringen.

(3) Die Mitgliedstaaten prüfen, ob die in Absatz 2 genannten Anforderungen folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Nicht-Diskriminierung: die Anforderungen dürfen weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei Gesellschaften – aufgrund des Orts des satzungsmäßigen Sitzes darstellen;
- b) Erforderlichkeit: die Anforderungen müssen durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein;
- c) Verhältnismäßigkeit: die Anforderungen müssen zur Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels geeignet sein; sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; diese Anforderungen können nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden, die zum selben Ergebnis führen.

(4) Die Absätze 1, 2 und 3 gelten für Rechtsvorschriften im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nur insoweit, als die Anwendung dieser Absätze die Erfüllung der anvertrauten besonderen Aufgabe nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert.

...

(6) Ab dem 28. Dezember 2006 dürfen die Mitgliedstaaten keine neuen Anforderungen der in Absatz 2 genannten Art einführen, es sei denn, diese neuen Anforderungen erfüllen die in Absatz 3 aufgeführten Bedingungen.

...“

Spanisches Recht

- 11 Art. 1 Abs. 3 der Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (Gesetz 34/1998 über den Sektor Kohlenwasserstoffe) vom 7. Oktober 1998 (BOE Nr. 241 vom 8. Oktober 1998, S. 33517) sieht vor:

„Die Tätigkeiten zur Lieferung von flüssigen und gasförmigen Kohlenwasserstoffen werden in Einklang mit den Grundsätzen der Objektivität, der Transparenz und des freien Wettbewerbs ausgeübt.“

- 12 Art. 37 Abs. 1 dieses Gesetzes bestimmt:

„Die Tätigkeiten der Raffination von Rohöl sowie Transport, Lagerung, Verteilung und Verkauf von Mineralölprodukten, einschließlich aus Erdöl gewonnenen Flüssiggasen, können nach Maßgabe dieses Gesetzes unbeschadet der etwaigen aus anderen Bestimmungen sowie den relevanten sektoriellen, insbesondere steuerlichen, raumordnungsrechtlichen, umweltrechtlichen und Verbraucherschutzrechtlichen, Rechtsvorschriften folgenden Verpflichtungen grundsätzlich frei vorgenommen werden.“

- 13 Art. 38 dieses Gesetzes lautet:

„Die Preisbildung bei Mineralölprodukten ist frei.“

14 Die vierte Übergangsbestimmung des Gesetzes 34/1998 sah vor:

„Die Regierung kann mittels einer im Ordnungswege bestimmten Formel Höchstpreise für den öffentlichen Verkauf von abgefülltem Flüssiggas festlegen, solange die auf diesem Markt bestehenden Konkurrenz- und Wettbewerbsbedingungen als nicht ausreichend angesehen werden. Der Höchstverkaufspreis umfasst die Kosten der Hauszustellung.“

15 Art. 5 des Real Decreto-ley 15/1999 por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos (Königliches Gesetzesdekret 15/1999 zur Annahme von Maßnahmen zur Liberalisierung, strukturellen Reform und Verstärkung des Wettbewerbs im Sektor Kohlenwasserstoffe) vom 1. Oktober 1999 (BOE Nr. 236 vom 2. Oktober 1999, S. 35442), sah vor:

„(1) Der Höchstpreis vor Steuern für den öffentlichen Verkauf von Behältern mit einem Inhalt von mindestens 8 Kilogramm [kg] abgefülltem Flüssiggas wird mit 83,4 Peseten/kg einschließlich der Hauszustellung festgelegt. Dieser Preis gilt für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Inkrafttreten dieses Königlichen Gesetzesdekrets.

(2) Der Minister für Industrie und Energie erlässt nach Zustimmung der Delegiertenkommission der Regierung für wirtschaftliche Angelegenheiten innerhalb der im vorstehenden Absatz bestimmten Frist von zwölf Monaten mit Verordnung ein System zur Preisfestsetzung für abgefülltes Flüssiggas im Hinblick auf den saisonalen Charakter der Märkte.

(3) Werden die auf diesem Markt bestehenden Konkurrenz- und Wettbewerbsbedingungen als nicht ausreichend angesehen, so kann der Minister für Industrie und Energie nach Zustimmung der Delegiertenkommission der Regierung für wirtschaftliche Angelegenheiten mit Verordnung andere Systeme zur Festsetzung von Höchstpreisen für den öffentlichen Verkauf von abgefülltem Flüssiggas erlassen. Der Höchstpreis umfasst die Kosten der Hauszustellung.“

16 Mit dem Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (Königliches Gesetzesdekret 8/2014 zur Annahme von Eilmaßnahmen für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz) vom 4. Juli 2014 (BOE Nr. 163 vom 5. Juli 2014, S. 52544) wurden die vierte Übergangsbestimmung des Gesetzes 34/1998 und Art. 5 des Königlichen Gesetzesdekrets 15/1999 aufgehoben.

17 Die 33. Zusatzbestimmung des Gesetzes 34/1998 sieht in der durch das Königliche Gesetzesdekret 8/2014 geänderten Fassung vor:

„(1) Nutzer mit einem Vertrag über die Lieferung von Flüssiggas aus Erdöl in Behältern mit einem Füllgewicht von mindestens 8 kg und weniger als 20 kg, ausgenommen Behälter mit einer Mischung von Flüssiggas aus Erdöl zur Verwendung als Kraftstoff, haben Anspruch auf Hauszustellung.

Auf der Halbinsel und in den Insel- und exterritorialen Gebieten ist der Flüssiggasanbieter mit dem größten Marktanteil im Flüssiggassektor beim Verkauf von Behältern mit einem Füllgewicht von mindestens 8 kg und weniger als 20 kg, ausgenommen Behälter mit einer Mischung von Flüssiggas aus Erdöl zur Verwendung als Kraftstoff, verpflichtet, die Hauszustellung an alle Personen durchzuführen, die dies in dem entsprechenden Gebiet verlangen.

(2) Die Liste der Flüssiggasanbieter, die zur Hauszustellung verpflichtet sind, wird alle drei Jahre durch Entscheidung des Generaldirektors für Energiepolitik und Bergbau festgelegt. Diese Entscheidung wird im staatlichen Amtsblatt veröffentlicht.

Wenn die Entwicklung des Marktes und der wirtschaftlichen Struktur des Sektors es erfordern, mindestens jedoch alle fünf Jahre, überprüft die Regierung die Bedingungen der Erfüllung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Verpflichtung oder beschließt, sie aufzuheben.

(3) Ungeachtet der Bestimmungen in Art. 38 dieses Gesetzes bestimmt der Minister für Industrie, Energie und Tourismus, solange die auf diesem Markt bestehenden Konkurrenz- und Wettbewerbsbedingungen als nicht ausreichend angesehen werden, nach Zustimmung der Delegiertenkommission der Regierung für wirtschaftliche Angelegenheiten den maximalen Endkundenpreis von Flüssiggas aus Erdöl in Behältern mit einem Füllgewicht von mindestens 8 kg und weniger als 20 kg, deren Leergewicht 9 kg übersteigt, ausgenommen Behälter mit einer Mischung von Flüssiggas aus Erdöl zur Verwendung als Kraftstoff, indem er die konkreten Preise oder ein System für ihre Ermittlung und automatische Aktualisierung festlegt. Der Höchstpreis umfasst die Kosten der Hauszustellung.

(4) Unbeschadet der Bestimmungen der vorstehenden Absätze erstreckt sich für den Fall, dass ein Flüssiggasanbieter, der zur Hauszustellung verpflichtet ist, keine Behälter mit einem Füllgewicht von mindestens 8 kg und weniger als 20 kg, deren Leergewicht 9 kg übersteigt, verwendet, die Verpflichtung zur Hauszustellung zum Höchstpreis gemäß Absatz 3 in dem entsprechenden Gebiet auch auf Behälter mit einem Leergewicht unter 9 kg.

(5) Die Flüssiggasanbieter stellen der Generaldirektion für Energiepolitik und Bergbau die Informationen zur Verfügung, die für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen erforderlich sind, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung, Prüfung und Überwachung der Verpflichtung zur Hauszustellung, die durchgeführten Lieferungen von Flüssiggas aus Erdöl und die maximalen Endkundenpreise gemäß den vorstehenden Absätzen.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 18 Den Vorlageentscheidungen lässt sich entnehmen, dass Repsol Butano und DISA Gas beim Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) verwaltungsrechtliche Klagen gegen die Verordnung IET/389/2015 erhoben haben.
- 19 Zur Stützung ihrer Klage macht Repsol Butano geltend, dass das mit der Verordnung IET/389/2015 eingerichtete System zur Festlegung der Höchstpreise für abgefülltes Flüssiggas (LPG) der Liberalisierung des betreffenden Sektors zuwiderlaufe und diskriminierend sei. DISA Gas bringt vor, dass die Verpflichtung zur Hauszustellung der Flüssiggasbehälter zu einem festgesetzten Höchstpreis insofern diskriminierend sei, als sie in jedem von der spanischen Regelung festgelegten Gebiet nur einem einzigen Anbieter auferlegt werde. Darüber hinaus widerspreche dieses System der Liberalisierung des Sektors sowie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Auch begünstige es Wettbewerbsverzerrungen.
- 20 Nach den Ausführungen des vorliegenden Gerichts wurde die Verordnung IET/389/2015, die insbesondere die Anpassung des Systems zur automatischen Festsetzung der Höchstverkaufspreise für abgefülltes Flüssiggas zum Gegenstand hat, auf der Grundlage der spanischen Rechtsvorschriften im Kohlenwasserstoffsektor, d. h. der durch das Königliche Gesetzesdekret 8/2014 eingeführten 33. Zusatzbestimmung des Gesetzes 34/1998, erlassen.
- 21 Diese Bestimmung sehe zum einen vor, dass der Ministro de Industria, Energía y Turismo (Minister für Industrie, Energie und Tourismus) die Höchstverkaufspreise für in Behältern mit einem Füllgewicht zwischen 8 kg und 20 kg und einem Leergewicht von mehr als 9 kg abgefülltes Flüssiggas bestimme, „solange die auf diesem Markt bestehenden Konkurrenz- und Wettbewerbsbedingungen als nicht ausreichend angesehen werden“. Im Fall einer mangelnden Verfügbarkeit dieser Behälter seien die Höchstverkaufspreise auch auf andere Behältnisse anwendbar.

- 22 Zum anderen sei in dieser Rechtsvorschrift eine Verpflichtung zur Hauszustellung der von dem reglementierten Preis erfassten Gasbehälter vorgesehen. Die Lieferkosten seien im Höchstpreis inbegriffen. Diese Verpflichtung werde den Anbietern mit dem höchsten Marktanteil im Bereich von in Behältern mit einem Füllgewicht zwischen 8 kg und 20 kg abgefülltem Flüssiggas in den verschiedenen Gebieten des Königreichs Spanien, nämlich auf der Halbinsel, auf den Balearischen und den Kanarischen Inseln sowie in Ceuta und Melilla, auferlegt. Die Liste der von der Lieferpflicht erfassten Anbieter werde alle drei Jahre mit Entscheidung des Generaldirektors für Energiepolitik und Bergbau festgelegt. Nach der 33. Zusatzbestimmung des Gesetzes 34/1998 überprüfe die Regierung die Ausübungsbedingungen dieser Verpflichtung, „[w]enn die Entwicklung des Marktes und der wirtschaftlichen Struktur des Sektors es erfordern, mindestens jedoch alle fünf Jahre“.
- 23 Im Übrigen sahen nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts vor dem Erlass des Königlichen Gesetzesdekrets 8/2014 andere Bestimmungen des Gesetzes 34/1998 bereits die Möglichkeit zur Festsetzung eines Höchstverkaufspreises für abgefülltes Flüssiggas sowie eine Verpflichtung zur Hauszustellung vor. Diese Maßnahmen seien seit dem Jahr 1998 kontinuierlich angewandt und verlängert worden, und zwar ungeachtet des Umstands, dass sie nach den maßgebenden Rechtsvorschriften ausdrücklich provisorischen Charakter aufwiesen. Die Verlängerung dieser Maßnahmen während eines derart langen Zeitraums könne den Eintritt neuer Anbieter in den betreffenden Markt behindern. Diese stünden einem Anbieter mit dem größten Marktanteil in einem bestimmten Gebiet gegenüber, der das abgefüllte Flüssiggas zu einem im Verwaltungsweg festgelegten Höchstpreis anbiete, der darüber hinaus die Hauszustellung umfasse.
- 24 Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass die Festsetzung eines die Hauszustellung umfassenden Höchstpreises ein Hindernis für den Markteintritt neuer Anbieter darstellen könne. Zwar könnten diese ihre Preise durch eine Verwendung leichter Behältnisse, die nicht dem reglementierten Preis unterliegen, frei festlegen, jedoch könnten sie faktisch nicht von diesem Preis abweichen, da ihnen andernfalls die nötige Nachfrage für die Amortisierung der zu tätigen Investitionen fehlen würde. Es bestünden somit Gründe zu der Annahme, dass diese Maßnahmen in Wahrheit ein Einfrieren des Marktes bewirkten, was dem freien Spiel des Wettbewerbs zuwiderlaufe.
- 25 Hinsichtlich der Vereinbarkeit der in den Ausgangsverfahren gegenständlichen Maßnahmen mit dem Unionsrecht habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 20. April 2010, *Federutility u. a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), entschieden, dass die Richtlinie 2003/55 zur Regulierung des Erdgasmarkts einer nationalen Regelung, mit der im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse angestrebt werde, den Preis für die Lieferung von Erdgas durch die Bestimmung von Referenzpreisen auf einem angemessenen Niveau zu halten, nicht entgegenstehe, sofern diese Regelung die Ziele der Liberalisierung und des Schutzes des Endkunden berücksichtige sowie erforderlich und zeitlich begrenzt sei.
- 26 Das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) habe erkannt, dass die in diesem Urteil herausgearbeiteten Kriterien auch auf den Markt für abgefülltes Flüssiggas anwendbar seien, sofern dieser Markt einen Gemeinschaftsbezug aufweise, auch wenn keine spezifische Regelung der Union für diesen Markt bestehe.
- 27 Das vorlegende Gericht hält fest, dass in den vorliegenden Rechtssachen die Maßnahme zur Festlegung eines Höchstverkaufspreises für abgefülltes Flüssiggas insofern als Schutzmaßnahme für sozial schwache Verbraucher qualifiziert werden könne, als mit ihr sichergestellt werden solle, dass der Endverbraucherlieferpreis auf einem angemessenen Niveau gehalten werde. Das Gleiche gelte für die Verpflichtung zur Hauszustellung. Diese Maßnahmen verfolgten somit Ziele im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse im Sinne von Art. 106 AEUV.

- 28 Allerdings seien diese Maßnahmen allgemeiner und undifferenzierter Natur, da sie sämtlichen Verbrauchern zugutekämen. Darüber hinaus seien sie seit über 18 Jahren in Kraft, obwohl aus den maßgebenden Rechtsvorschriften hervorgehe, dass sie insofern provisorischen Charakter hätten, als sie erneuert würden, „solange die auf diesem Markt bestehenden Konkurrenz- und Wettbewerbsbedingungen als nicht ausreichend angesehen werden“.
- 29 Folglich seien im Licht der im Urteil vom 20. April 2010, *Federutility* u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205), herausgearbeiteten Kriterien sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Zweifel an der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit dem Unionsrecht angebracht.
- 30 Unter diesen Umständen hat das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist mit Blick auf die in der Rechtssache vom 20. April 2010, *Federutility* u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205), begründete Rechtsprechung die Bestimmung eines Höchstpreises für Flüssiggasflaschen als Maßnahme zum Schutz sozial schwacher Nutzer mit dem in dieser Rechtssache ergangenen Urteil und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, wenn alternativ oder kumulativ die im Folgenden genannten Umstände vorliegen:
 - Die Maßnahme wird mit allgemeinem Charakter für sämtliche Verbraucher und auf unbeschränkte Zeit, nämlich „solange die in diesem Markt bestehenden Konkurrenz- und Wettbewerbsbedingungen als nicht ausreichend angesehen werden“, eingeführt;
 - die Maßnahme dauert bereits 18 Jahre an;
 - die Maßnahme trägt möglicherweise dazu bei, dass die geringe Wettbewerbsintensität dauerhaft fortbesteht, da sie ein Hindernis für den Eintritt neuer Marktteilnehmer darstellt?
 2. Ist mit Blick auf die in der Rechtssache vom 20. April 2010, *Federutility* u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205), begründete Rechtsprechung die Verpflichtung zur Verteilung von abgefülltem Flüssiggas durch Hauszustellung als Maßnahme zum Schutz sozial schwacher oder in schwer zugänglichen Gebieten wohnender Nutzer mit dem in dieser Rechtssache ergangenen Urteil und mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar, wenn alternativ oder kumulativ die in Frage 1 genannten Umstände vorliegen?

Zu den Vorlagefragen

- 31 Mit seinen Fragen, die im Folgenden gemeinsam behandelt werden, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dahin auszulegen ist, dass er Maßnahmen wie den in den Ausgangsverfahren gegenständlichen entgegensteht, die einen Höchstpreis für in Behälter mit einem Füllgewicht zwischen 8 kg und 20 kg und einem Leergewicht von mehr als 9 kg abgefülltes Flüssiggas festlegen und den Anbietern mit dem größten Marktanteil im betreffenden Bereich in einem bestimmten geografischen Gebiet die Verpflichtung zur Hauszustellung dieses Gases auferlegen. Es bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die aus dem Urteil vom 20. April 2010, *Federutility* u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205), hervorgehenden Kriterien.
- 32 Dazu ist festzuhalten, dass der Gerichtshof in diesem Urteil über die Auslegung der Richtlinie 2003/55 entschieden hat, insbesondere ihres Art. 3 Abs. 2, der regelt, inwieweit die Mitgliedstaaten im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse in dem von dieser Richtlinie erfassten Erdgasbereich intervenieren dürfen. In diesem Rahmen hat sich der Gerichtshof zu den Kriterien für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme zur Festlegung eines Referenzpreises für die Lieferung von Erdgas an Endverbraucher geäußert.

- 33 Die Richtlinie 2003/55 wurde durch die Richtlinie 2009/73 aufgehoben, deren Art. 3 Abs. 2 im Wesentlichen dem Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2003/55 entspricht und vom Gerichtshof im Urteil vom 7. September 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), ausgelegt wurde.
- 34 Der Anwendungsbereich dieser beiden Richtlinien wird in deren jeweiligem Art. 1 festgelegt. Gemäß diesen Bestimmungen gelten diese Richtlinien für Erdgas, Biogas und Gas aus Biomasse oder andere Gasarten, soweit es technisch und ohne Beeinträchtigung der Sicherheit möglich ist, diese Gase in das Erdgasnetz einzuspeisen und durch dieses Netz zu transportieren.
- 35 Wie die spanische Regierung und die Europäische Kommission in ihren Erklärungen an den Gerichtshof ausgeführt haben, ist es technisch nicht möglich, Flüssiggas ohne Beeinträchtigung der Sicherheit in das Erdgasnetz einzuspeisen und durch dieses Netz zu transportieren. Daraus ist zu schließen, dass, worauf das vorlegende Gericht zu Recht hingewiesen hat, nationale Regelungen, die sich nur auf den Verkauf von Flüssiggas beziehen, weder unter den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/55 noch den der Richtlinie 2009/73 fallen.
- 36 Folglich sind Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2003/55 und Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2009/73 in der durch den Gerichtshof in den Urteilen vom 20. April 2010, Federutility u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205), sowie vom 7. September 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), vorgenommenen Auslegung für die Entscheidung der Ausgangsrechtsstreitigkeiten nicht maßgebend.
- 37 Dennoch hegt das vorlegende Gericht Zweifel an der Art und Weise der Anwendung der im Urteil vom 20. April 2010, Federutility u. a. (C-265/08, EU:C:2010:205), herausgearbeiteten Beurteilungskriterien für den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf die in den bei ihm anhängigen Verfahren gegenständlichen Maßnahmen.
- 38 Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Verfahrens sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren. Außerdem kann der Gerichtshof veranlasst sein, unionsrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen, die das nationale Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat (Urteil vom 29. November 2018, baumgarten sports & more, C-548/17, EU:C:2018:970, Rn. 22).
- 39 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Teil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, die durch eine nationale Regelung zu wahren sind, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt oder dieses durchführt (Urteil vom 6. März 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, Rn. 34).
- 40 In den vorliegenden Fällen steht fest, dass die gegenständlichen Maßnahmen geeignet sind, den Eintritt neuer Anbieter in einen durch eine schwache Wettbewerbsintensität geprägten Markt zu behindern. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts könnten diese Maßnahmen dadurch die im AEU-Vertrag normierten Grundfreiheiten beeinträchtigen. Allerdings würden diese Maßnahmen ein Ziel im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse verfolgen, nämlich die Energieversorgung für schutzbedürftige Verbraucher zu einem angemessenen Preis. In diesem Zusammenhang ersucht das vorlegende Gericht um Klärung der Verhältnismäßigkeit der gegenständlichen Maßnahmen angesichts ihrer beschränkenden Wirkungen auf den Binnenmarkt unter Berücksichtigung des verfolgten Ziels.
- 41 Festzuhalten ist, dass Maßnahmen wie jene in den Ausgangsverfahren, die einen Höchstpreis für in bestimmten Gasbehältern abgefülltes Flüssiggas festsetzen und die Anbieter mit dem größten Marktanteil im betreffenden Bereich in einem bestimmten geografischen Gebiet zu deren

Hauszustellung verpflichten, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer im Sinne der Richtlinie 2006/123 darstellen und unter deren Anwendungsbereich fallen.

- 42 Zum einen nämlich qualifiziert Art. 15 Abs. 2 Buchst. g der Richtlinie 2006/123 die „Beachtung von festgesetzten ... Höchstpreisen durch den Dienstleistungserbringer“ ausdrücklich als „Anforderungen“ im Sinne von Art. 4 Nr. 7 der Richtlinie, die Bedingungen darstellen, die die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer berühren (vgl. entsprechend Urteil vom 23. Dezember 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, Rn. 51). Zum anderen stellt die bestimmten Anbietern aufgrund ihres Marktanteils im Bereich abgefüllten Flüssiggases auferlegte Verpflichtung zur Hauszustellung eine „bestimmte andere Dienstleistung“ im Sinne von Art. 15 Abs. 2 Buchst. h der Richtlinie 2006/123 dar, die gemäß den anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften zusammen mit der Hauptleistung des Verkaufs dieses Gases zu erbringen ist.
- 43 Im Übrigen ergibt sich aus Art. 2 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2006/123 in Verbindung mit ihren Erwägungsgründen 17, 70 und 72, dass die von dieser Richtlinie aufgestellten Regeln grundsätzlich auf alle Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anwendbar sind, da von ihrem Anwendungsbereich nur nicht wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ausdrücklich ausgenommen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, Rn. 43 und 44).
- 44 Die in der Liste nach Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 angeführten Anforderungen sind den Mitgliedstaaten zur Prüfung vorzulegen. Diese sind gemäß Art. 15 Abs. 1 allerdings dazu ermächtigt, Anforderungen beizubehalten oder gegebenenfalls in ihren Rechtsordnungen einzuführen, sofern diese Beschränkungen den Bedingungen der Nichtdiskriminierung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit nach Art. 15 Abs. 3 entsprechen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, Rn. 54).
- 45 Somit sieht Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 vor, dass eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit wie die Festlegung eines Höchstpreises für Flüssiggas oder die Verpflichtung zur Hauszustellung gerechtfertigt sein kann. Hierfür verlangt er, dass die Beschränkung keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellt, dass sie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und schließlich, dass sie zur Verwirklichung des verfolgten Ziels geeignet ist, nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist, und nicht durch andere weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden kann, die zu dem gleichen Ergebnis führen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, Rn. 55).
- 46 Hinsichtlich der mit der Durchführung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmen geht außerdem aus Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2006/123 hervor, dass die Abs. 1 bis 3 dieser Bestimmung für die relevanten innerstaatlichen Rechtsvorschriften nur insoweit gelten, als ihre Anwendung die Erfüllung der diesen Unternehmen anvertrauten besonderen Aufgabe nicht rechtlich oder tatsächlich verhindert.
- 47 Allerdings lässt sich dem Wortlaut dieses Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2006/123 entnehmen, dass die in dessen Abs. 3 normierten Bedingungen der Nichtdiskriminierung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einzuhalten sind, sofern sie die Erfüllung der von der zuständigen Behörde einem Erbringer einer Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse anvertraute besondere Aufgabe nicht verhindern.
- 48 Im Licht der vorstehenden Erwägungen ist, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, davon auszugehen, dass dieses wissen möchte, ob die in Art. 15 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 vorgesehene Bedingung der Verhältnismäßigkeit dahin auszulegen ist, dass sie Maßnahmen wie jenen in den Ausgangsverfahren entgegenseht, die einen Höchstpreis für in Behälter

mit einem Füllgewicht zwischen 8 kg und 20 kg und einem Leergewicht von mehr als 9 kg abgefülltes Flüssiggas festlegen und den Anbietern mit dem größten Marktanteil im betreffenden Bereich in einem bestimmten geografischen Gebiet die Verpflichtung zur Hauszustellung dieses Gases auferlegen.

- 49 Zwar ist es Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob die nationalen Maßnahmen mit dem Unionsrecht vereinbar sind, jedoch kann der Gerichtshof dem nationalen Gericht alle notwendigen Hinweise für die Entscheidung über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit geben (Urteil vom 14. Februar 2019, *Nestrade*, C-562/17, EU:C:2019:115, Rn. 36).
- 50 Aus Rn. 31 des vorliegenden Urteils geht hervor, dass das vorlegende Gericht in diesem Zusammenhang insbesondere Zweifel hinsichtlich der Anwendung und Auslegung der im Urteil vom 20. April 2010, *Federutility u. a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), herausgearbeiteten Kriterien für die Verhältnismäßigkeit einer staatlichen Intervention im Erdgassektor hegt.
- 51 Wie auch im vorliegenden Urteil festgehalten, wird der Erdgassektor durch die Richtlinie 2009/73 geregelt. Diese bezweckt, die Verwirklichung eines vollständig und tatsächlich offenen und wettbewerbsbestimmten Erdgasbinnenmarkts zu verfolgen, in dem alle Kunden ihre Lieferanten frei wählen können und in dem alle Anbieter ihre Kunden frei beliefern können, was bedeutet, dass der Preis für die Lieferung von Erdgas allein durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage festzulegen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. September 2016, *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, Rn. 26).
- 52 Des Weiteren hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Hindernis aufgrund einer öffentlichen Interventionsmaßnahme bezüglich der Erdgasverkaufspreise zwangsläufig nur von begrenzter Dauer sein darf, die nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels im allgemeinen Interesse Erforderliche hinausgehen darf, um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu entsprechen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. April 2010, *Federutility u. a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, Rn. 33 und 35).
- 53 Diese Erwägungen gelten auch für die in Art. 15 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 normierte Bedingung der Verhältnismäßigkeit.
- 54 Gewiss ist es den Mitgliedstaaten gestattet, Anforderungen der in Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 genannten Art beizubehalten oder gegebenenfalls einzuführen, sofern diese Anforderungen den Bedingungen der Nichtdiskriminierung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit nach Abs. 3 dieser Bestimmung entsprechen (Urteil vom 16. Juni 2015, *Rina Services u. a.*, C-593/13, EU:C:2015:399, Rn. 33).
- 55 Allerdings kann sich die Beurteilung der Vereinbarkeit einer solchen Anforderung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit der Zeit je nach betroffenem Markt und dessen Entwicklung verändern. Darüber hinaus gilt es zu vermeiden, dass die Beibehaltung einer der Anforderungen nach Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 auf die dauerhafte Festigung eines Hindernisses für die Verwirklichung des Binnenmarktes hinausläuft.
- 56 In diesem Zusammenhang hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob und inwieweit die zuständigen Behörden nach dem anwendbaren nationalen Recht zu einer regelmäßigen, in kurzen Abständen vorzunehmenden Überprüfung der Notwendigkeit und der Modalitäten ihrer Intervention in Abhängigkeit von der Entwicklung des betreffenden Marktes verpflichtet sind (Urteil vom 20. April 2010, *Federutility u. a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, Rn. 35).
- 57 Diesbezüglich lässt sich den Vorlageentscheidungen entnehmen, dass die 33. Zusatzbestimmung des Gesetzes 34/1998 in der durch das Königliche Gesetzesdekret 8/2014 geänderten Fassung vorsieht, dass der Minister für Industrie, Energie und Tourismus die Höchstpreise für den Verkauf von Flüssiggas bestimmt, „solange die auf diesem Markt bestehenden Konkurrenz- und

Wettbewerbsbedingungen als nicht ausreichend angesehen werden“. Des Weiteren geht aus dieser Bestimmung hervor, dass die Pflicht zur Hauszustellung zu überprüfen ist, wenn „die Entwicklung des Marktes und der wirtschaftlichen Struktur des Sektors es erfordern, mindestens jedoch alle fünf Jahre“.

- 58 Es obliegt dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob diese nationale Bestimmung das in Rn. 56 des vorliegenden Urteils angesprochene Erfordernis der Vornahme einer regelmäßigen Überprüfung erfüllt.
- 59 Im Übrigen geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass das anwendbare nationale Recht einen Mechanismus zur Anpassung des Höchstverkaufspreises für Flüssiggas in regelmäßigen Zeitabständen vorsieht, damit er die Entwicklung der Kosten widerspiegelt, was vom vorlegenden Gericht zu überprüfen sein wird. Wie der Gerichtshof entschieden hat, kann ein solcher Mechanismus, der nur eine regelmäßige Überprüfung der Höhe dieser Tarife bezweckt und weder die Notwendigkeit noch die Modalitäten der staatlichen Intervention bei den Preisen betrifft, nicht mit einer zeitlichen Begrenzung der betreffenden Maßnahme gleichgesetzt werden (Urteil vom 7. September 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, Rn. 62).
- 60 Ferner ist festzuhalten, dass der in den Vorlageentscheidungen angesprochene Umstand, dass Maßnahmen wie jene in den Ausgangsverfahren in Spanien ungeachtet ihres provisorischen Charakters bereits seit dem Jahr 1998 in Kraft sind, für sich allein nicht den Schluss ermöglicht, dass diese Maßnahmen nicht angemessen wären. Aus den von der spanischen Regierung dem Gerichtshof vorgelegten Erklärungen geht nämlich hervor, dass der spanische Markt für in Behältern abgefülltes Flüssiggas aufgrund der Ausweitung des Erdgasmarktes rückläufig sei. Der daraus folgende Absatzrückgang erhöhe die Kosten der auf diesem Markt vorhandenen Anbieter und erschwere die Etablierung neuer Anbieter, die Druck auf die Preise ausüben könnten. Es obliegt dem vorlegenden Gericht, diese Umstände zu prüfen und bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der in den Ausgangsverfahren gegenständlichen Maßnahmen zu berücksichtigen.
- 61 Des Weiteren gelten der reglementierte Preis und die Zustellungspflicht nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen nur für in Behälter mit einem Füllgewicht zwischen 8 kg und 20 kg und einem Leergewicht von mehr als 9 kg abgefülltes Flüssiggas. Der Handel mit diesem Gas in anderen Gebinden unterliegt diesen Verpflichtungen nicht. Diesbezüglich obliegt es dem vorlegenden Gericht zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren gegenständlichen Maßnahmen die Wirkung einer Minderung oder sogar Beseitigung der Rentabilität des nicht reglementierten Flüssiggashandels haben. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn der nach den maßgebenden spanischen Rechtsvorschriften festgesetzte Höchstpreis wesentlich niedriger wäre als der Marktpreis, wie es die Klägerinnen in den Ausgangsverfahren behaupten.
- 62 Schließlich ist das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit auch im Hinblick auf den persönlichen Anwendungsbereich der betreffenden Maßnahme, genauer gesagt die damit Begünstigten, zu beurteilen (Urteil vom 20. April 2010, Federutility u. a., C-265/08, EU:C:2010:205, Rn. 39).
- 63 Dazu lässt sich den dem Gerichtshof vorliegenden Akten entnehmen, dass die streitigen Maßnahmen auf Haushaltsverbraucher und nicht auf Unternehmen abzielen, was dem mit diesen Maßnahmen verfolgten Ziel, nämlich der Energieversorgung schutzbedürftiger Verbraucher zu einem angemessenen Preis, entspricht.
- 64 Im Übrigen ist unstrittig, dass die Haushaltsverbraucher durch die gegenständlichen Maßnahmen unabhängig davon begünstigt werden, ob sie sozial schutzbedürftig sind und ob sie in schwer erreichbaren oder von den Flüssiggasausgabestellen weit entfernten Gebieten leben. Zwar spricht dieser Umstand grundsätzlich dafür, dass diese Maßnahmen über das zur Erreichung ihres Ziels Erforderliche hinausgehen, jedoch verwehrt es der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zwingend, dass die streitigen Maßnahmen alle Haushaltsverbraucher betreffen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. April 2010, Federutility u. a., C-265/08, EU:C:2010:205, Rn. 40). Das vorliegende Gericht wird in

diesem Zusammenhang die Möglichkeit sowie die Opportunität des Erlasses von stärker auf schutzbedürftige Verbraucher abzielenden Maßnahmen zu prüfen haben. Diesbezüglich stellen die Argumente der Klägerinnen der Ausgangsverfahren und der spanischen Regierung hinsichtlich der Durchführbarkeit des Erlasses von Ersatzmaßnahmen sowie der etwaigen wirtschaftlichen Auswirkungen solcher Maßnahmen beachtenswerte Faktoren dar.

- 65 Angesichts der gesamten vorstehenden Erwägungen ist auf die vorgelegten Fragen zu antworten, dass die in Art. 15 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 2006/123 vorgesehene Bedingung der Verhältnismäßigkeit dahin auszulegen ist, dass sie Maßnahmen wie jenen in den Ausgangsverfahren nicht entgegensteht, die einen Höchstpreis für einen Behälter abgefüllten Flüssiggases festlegen und bestimmten Anbietern die Verpflichtung zur Hauszustellung dieses Gases auferlegen, sofern diese Maßnahmen nur für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhalten werden und nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Erforderliche hinausgehen.

Kosten

- 66 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

Die in Art. 15 Abs. 3 Buchst. c der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt vorgesehene Bedingung der Verhältnismäßigkeit ist dahin auszulegen, dass sie Maßnahmen wie jenen in den Ausgangsverfahren nicht entgegensteht, die einen Höchstpreis für einen Behälter abgefüllten Flüssiggases festlegen und bestimmten Anbietern die Verpflichtung zur Hauszustellung dieses Gases auferlegen, sofern diese Maßnahmen nur für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhalten werden und nicht über das zur Erreichung des verfolgten Ziels im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Erforderliche hinausgehen.

Unterschriften