



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

11 april 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Energie – Sector vloeibaar petroleumgas (lpg) – Bescherming van de consument – Verplichting van algemeen economisch belang – Maximumprijs voor een gasfles – Verplichting tot thuisbezorging – Artikel 106 VWEU – Richtlijnen 2003/55/EG, 2009/73/EG en 2006/123/EG – Uitlegging van het arrest van 20 april 2010, Federutility e.a. (C-265/08, EU:C:2010:205) – Evenredigheidsbeginsel”

In de gevoegde zaken C-473/17 en C-546/17,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) bij beslissingen van 29 juni 2017 (C-473/17) en 19 juli 2017 (C-546/17), ingekomen bij het Hof op 2 augustus 2017 (C-473/17) en 18 september 2017 (C-546/17), in de procedures

Repsol Butano, SA (C-473/17),

DISA Gas, SAU (C-546/17)

tegen

Administración del Estado,

in tegenwoordigheid van:

Redexis Gas, SL,

Repsol Butano, SA (C-546/17),

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev, E. Regan en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 september 2018,

* Procestaal: Spaans.

gelet op de opmerkingen van:

- Repsol Butano, SA, en DISA Gas, SAU, vertegenwoordigd door F. Castedo Bartolomé, F. Castedo Álvarez, L. Moliner Oliva en A. Rueda García, abogados,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González en A. Gavela Llopis als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en S. Pardo Quintillán als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 december 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van ten eerste richtlijn 2003/55/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2003 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en houdende intrekking van richtlijn 98/30/EG (PB 2003, L 176, blz. 57) en ten tweede het evenredigheidsbeginsel, zoals het Hof die richtlijn en dat beginsel heeft uitgelegd in het arrest van 20 april 2010, Federutility e.a. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen enerzijds Repsol Butano SA respectievelijk DISA Gas SAU en anderzijds de Administración del Estado (rijksbestuur, Spanje) over de rechtmatigheid van 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 (besluit IET/389/2015 tot bijwerking van het stelsel voor de automatische vaststelling van de maximumprijzen, exclusief belastingen, voor de verkoop van vloeibaar petroleumgas in flessen, en tot wijziging van het stelsel voor de automatische vaststelling van de prijzen, exclusief belastingen, voor de verkoop van vloeibaar petroleumgas dat via leidingen wordt geleverd) van 5 maart 2015 (BOE nr. 58 van 9 maart 2015, blz. 20850; hierna: „besluit IET/389/2015”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/55

- 3 Artikel 1 van richtlijn 2003/55, die is ingetrokken bij richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van richtlijn 2003/55 (PB 2009, L 211, blz. 94), luidde:

„1. Bij deze richtlijn worden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de transmissie, distributie, levering en opslag van aardgas. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de aardgassector, de toegang tot de markt, de criteria en procedures voor de verlening van vergunningen voor transmissie, distributie, levering en opslag van aardgas en het beheer van systemen.

2. De bij deze richtlijn vastgestelde voorschriften voor aardgas, waartoe ook vloeibaar aardgas (LNG) behoort, zijn tevens van toepassing op biogas en uit biomassa verkregen gas en andere soorten gas, voor zover het technisch mogelijk en veilig is dergelijke gassen te injecteren in en te transporteren via het aardgassysteem.”

4 Artikel 3, lid 2, van deze richtlijn was als volgt verwoord:

„Met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het [EG-Verdrag], met name artikel 86, mogen de lidstaten in het algemeen economisch belang aan bedrijven die in de gassector actief zijn verplichtingen inzake openbare dienstverlening opleggen, die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, met inbegrip van voorzienings- en leveringszekerheid, regelmaat, kwaliteit en prijs van de leveringen, en milieubescherming, waaronder energie-efficiëntie en klimaatbescherming. Deze verplichtingen moeten duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar zijn en de gelijke toegang van EU-aardgasbedrijven tot nationale consumenten waarborgen. Met betrekking tot de voorzieningszekerheid, energie-efficiëntie/beheer aan de vraagzijde en de verwezenlijking van de milieudoelstellingen, zoals bedoeld in dit lid, mogen de lidstaten langetermijnplanning toepassen, daarbij rekening houdend met de mogelijkheid dat derden toegang tot het systeem wensen.”

Richtlijn 2009/73

5 Artikel 1 van richtlijn 2009/73 luidt:

„1. Bij deze richtlijn worden gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de transmissie, de distributie, de levering en de opslag van aardgas. De richtlijn stelt de regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de aardgassector, de toegang tot de markt, de criteria en procedures voor de verlening van vergunningen voor de transmissie, de distributie, de levering en de opslag van aardgas en het beheer van systemen.

2. De bij deze richtlijn vastgestelde voorschriften voor aardgas, waartoe ook LNG behoort, zijn tevens op niet-discriminerende wijze van toepassing op biogas en uit biomassa verkregen gas, voor zover het technisch mogelijk en veilig is dergelijke gassen te injecteren in en te transporteren via het aardgassysteem.”

6 Artikel 3, lid 2, van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„Met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het [EG-Verdrag], met name artikel 86, mogen de lidstaten in het algemeen economisch belang aan bedrijven die in de gassector actief zijn openbare dienstverplichtingen opleggen, die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, met inbegrip van voorzienings- en leveringszekerheid, regelmaat, kwaliteit en prijs van de leveringen, en milieubescherming, waaronder energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en klimaatbescherming. Deze verplichtingen zijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen de gelijke toegang van communautaire aardgasbedrijven tot nationale consumenten [...]. Met betrekking tot leverings- en voorzieningszekerheid en energie-efficiëntie/vraagzijdebeheer, alsmede ter verwezenlijking van milieudoelstellingen en doelstellingen voor energie uit hernieuwbare bronnen in de zin van dit lid, kunnen de lidstaten gebruikmaken van planning op lange termijn, daarbij rekening houdend met de mogelijkheid dat derden toegang tot het systeem wensen.”

Richtlijn 2006/123

- 7 In de overwegingen 5, 8, 17 en 70 tot en met 73 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) staat te lezen:
- „(5) Het is [...] noodzakelijk de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten te verwijderen en de afnemers en verrichters van diensten de nodige rechtszekerheid te bieden om deze twee fundamentele vrijheden van het Verdrag daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Aangezien de belemmeringen voor de interne dienstenmarkt niet alleen gevolgen hebben voor marktdeelnemers die zich in een andere lidstaat willen vestigen, maar ook voor hen die een dienst in een andere lidstaat verrichten zonder zich daar te vestigen, dienen dienstverrichters in staat te worden gesteld hun dienstenactiviteiten op de interne markt te ontplooien door zich in een lidstaat te vestigen of door gebruik te maken van het vrije verkeer van diensten. Dienstverrichters dienen tussen deze twee vrijheden te kunnen kiezen op grond van hun groeistrategie in elke lidstaat.
- (8) Het is passend dat de bepalingen van deze richtlijn betreffende de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten alleen van toepassing zijn voor zover de betrokken activiteiten voor concurrentie opengesteld zijn, zodat zij de lidstaten niet verplichten diensten van algemeen economisch belang te liberaliseren of openbare inrichtingen die dergelijke diensten aanbieden te privatiseren, dan wel bestaande monopolies voor andere activiteiten of bepaalde distributiediensten op te heffen.
- (17) Deze richtlijn is alleen van toepassing op diensten die om een economische tegenprestatie worden verricht. [...] Diensten van algemeen economisch belang zijn diensten die om een economische tegenprestatie worden verricht en daarom binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen. Bepaalde diensten van algemeen economisch belang, bijvoorbeeld op vervoersgebied, worden evenwel van de werkingssfeer van deze richtlijn uitgesloten, terwijl voor sommige andere diensten van algemeen economisch belang, bijvoorbeeld op het gebied van de postdiensten, wordt afgeweken van de bepaling over het vrij verrichten van diensten van deze richtlijn. [...]
- (70) In het kader van deze richtlijn en onverminderd artikel 16 van het Verdrag, mogen diensten alleen als diensten van algemeen economisch belang worden beschouwd wanneer zij worden verricht uit hoofde van een speciale taak van algemeen belang die door de betrokken lidstaat aan de dienstverrichter is toevertrouwd. Deze toewijzing moet zijn geschied bij een of meer besluiten, waarvan de vorm door de betrokken lidstaat kan worden bepaald en die een nauwkeurige specificatie van de aard van de speciale taak moeten geven.
- (71) De in deze richtlijn opgenomen procedure van wederzijdse beoordeling dient de vrijheid van de lidstaten onverlet te laten in hun wetgeving een hoog beschermingsniveau vast te stellen voor het algemeen belang, en met name betreffende de doelen van het sociaal beleid. Voorts dient bij de wederzijdse beoordeling ten volle rekening te worden gehouden met het specifieke karakter van diensten van algemeen economisch belang en met de bijzondere daaraan toegewezen taken. Dit kan een rechtvaardiging zijn van bepaalde beperkingen van de vrijheid van vestiging, met name indien deze beperkingen de bescherming van de volksgezondheid en doelen van het sociaal beleid beogen en zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 15, lid 3, onder a), b) en c). [...]

- (72) Aan diensten van algemeen economisch belang zijn belangrijke taken in verband met sociale en territoriale samenhang toevertrouwd. De uitvoering van deze taken mag niet worden belemmerd als gevolg van het beoordelingsproces waarin deze richtlijn voorziet. Dit proces mag geen afbreuk doen aan de voor de uitvoering van deze taken noodzakelijke eisen, maar tegelijkertijd dienen ongerechtvaardigde beperkingen van de vrijheid van vestiging te worden aangepakt.
- (73) [...] De beoordeling of vaste minimum- en/of maximumtarieven verenigbaar zijn met de vrijheid van vestiging, heeft alleen betrekking op tarieven die door bevoegde instanties specifiek voor het verrichten van bepaalde diensten zijn opgelegd, en bijvoorbeeld niet op algemene voorschriften inzake prijsbepaling zoals voor de verhuur van huizen.”

8 Artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 2006/123 luidt:

„1. Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.

2. Deze richtlijn heeft geen betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten, noch op de privatisering van openbare dienstverrichtende entiteiten.”

9 In artikel 2 van deze richtlijn is bepaald:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

a) niet-economische diensten van algemeen belang;

[...]”

10 Artikel 15 („Aan evaluatie onderworpen eisen”) van dezelfde richtlijn, dat is opgenomen in hoofdstuk III betreffende de vrijheid van vestiging van dienstverrichters, bepaalt:

„1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

[...]

g) vaste minimum- en/of maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden;

h) een verplichting voor de dienstverrichter om in combinatie met zijn dienst andere specifieke diensten te verrichten.

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

- b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

4. De leden 1, 2 en 3 zijn alleen van toepassing op wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch belang voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.

[...]

6. Uiterlijk op 28 december 2006 stellen de lidstaten geen nieuwe eisen van een in lid 2 bedoeld type, tenzij deze aan de voorwaarden van lid 3 voldoen.

[...]”

Spaans recht

- 11 Artikel 1, lid 3, van Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (wet 34/1998 betreffende de sector koolwaterstoffen; hierna: „wet 34/1998”) van 7 oktober 1998 (BOE nr. 241 van 8 oktober 1998, blz. 33517) luidt:

„De activiteiten voor de levering van vloeibare of gasvormige koolwaterstoffen worden verricht in overeenstemming met de beginselen van objectiviteit, transparantie en vrije mededinging.”

- 12 Artikel 37, lid 1, van deze wet is als volgt verwoord:

„De activiteiten inzake raffinage van olie en vervoer, opslag, distributie en verkoop van aardolieproducten, waaronder vloeibaar petroleumgas, kunnen vrij worden verricht volgens de in deze wet bepaalde voorwaarden, onverminderd de verplichtingen die kunnen voortvloeien uit andere bepalingen en relevante sectorale wetgeving, met name op het gebied van fiscaliteit, ruimtelijke ordening, milieu en bescherming van consumenten en gebruikers.”

- 13 Artikel 38 van dezelfde wet luidt:

„De prijzen van aardolieproducten worden vrij bepaald.”

- 14 De vierde overgangsbepaling van wet 34/1998 luidde:

„Door toepassing van een in de regelgeving vastgestelde formule kan de regering de maximumprijzen vaststellen voor de verkoop van vloeibaar petroleumgas aan het publiek, zolang de voorwaarden voor toegang tot de markt en concurrentie op deze markt niet voldoende worden geacht. De kosten van thuisbezorging zijn in de maximumprijs begrepen.”

15 Artikel 5 van 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 (koninklijk wetgevend besluit 15/1999 tot vaststelling van maatregelen voor liberalisering, structurele hervorming en versterking van de concurrentie in de sector koolwaterstoffen; hierna: „koninklijk wetgevend besluit 15/1999”) van 1 oktober 1999 (BOE nr. 236 van 2 oktober 1999, blz. 35442) luidde:

„1. De maximumprijs, exclusief belastingen, voor de verkoop aan het publiek van vloeibaar petroleumgas in flessen met een nettogewicht van 8 kilogram [(kg)] of meer, wordt vastgesteld op 83,4 peseta/kg, waarin de thuisbezorging is begrepen. Deze prijs is van toepassing gedurende een periode van twaalf maanden te rekenen vanaf de inwerkingtreding van het onderhavige koninklijk wetgevend besluit.

2. De minister van Industrie en Energie voert binnen de in het vorige lid vastgestelde termijn van twaalf maanden bij ministerieel besluit, na instemming van de regeringscommissie voor economische zaken, een stelsel in voor de vaststelling van de prijzen van vloeibaar petroleumgas in flessen, dat rekening houdt met het seizoengebonden karakter van de markten.

3. Indien de voorwaarden voor toegang tot de markt en concurrentie op deze markt niet voldoende worden geacht, kan de minister van Industrie en Energie bij ministerieel besluit, na instemming van de regeringscommissie voor economische zaken, andere stelsels invoeren voor de vaststelling van de maximumprijzen voor de verkoop aan het publiek van vloeibaar petroleumgas in flessen. De kosten van thuisbezorging zijn in de maximumprijs begrepen.”

16 Bij Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (koninklijk wetgevend besluit 8/2014 tot vaststelling van spoedmaatregelen ter bevordering van de groei, het concurrentievermogen en de efficiëntie; hierna: „koninklijk wetgevend besluit 8/2014”) van 4 juli 2014 (BOE nr. 163 van 5 juli 2014, blz. 52544) zijn de vierde overgangsbepaling van wet 34/1998 en artikel 5 van koninklijk wetgevend besluit 15/1999 ingetrokken.

17 De drieëndertigste aanvullende bepaling van wet 34/1998, zoals gewijzigd bij koninklijk wetgevend besluit 8/2014, bepaalt:

„1. Afnemers die een overeenkomst hebben gesloten voor de levering van vloeibaar petroleumgas in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kilogram, met uitzondering van flessen voor mengsels van vloeibaar petroleumgas die worden gebruikt als motorbrandstof, hebben recht op thuisbezorging.

Op het Iberische schiereiland, op de eilanden en in de overzeese gebieden is de groothandelaar in vloeibaar petroleumgas van wie de verkopen goed zijn voor het grootste marktaandeel in de sector vloeibaar petroleumgas in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kilogram, met uitzondering van flessen voor mengsels van vloeibaar petroleumgas die worden gebruikt als motorbrandstof, verplicht om in het betreffende gebied alle daarom verzoekende personen aan huis te beleveren.

2. De lijst van de tot [thuis]bezorging verplichte groothandelaren in vloeibaar petroleumgas wordt om de drie jaar vastgesteld bij besluit van de directeur-generaal voor Energiebeleid en Mijnen. Dit besluit wordt bekendgemaakt in het Boletín Oficial del Estado [(Spaans publicatieblad)].

Indien de ontwikkeling van de markt en de zakelijke structuur van de sector dit vereisen en in elk geval om de vijf jaar, herziet de regering de voorwaarden voor de nakoming van de bij deze bepaling opgelegde verplichting of verklaart zij dat deze vervalft.

3. Onverminderd artikel 38 van deze wet stelt de minister van Industrie, Energie en Toerisme, zolang de voorwaarden voor toegang tot de markt en concurrentie op deze markt niet voldoende worden geacht, na instemming van de regeringscommissie voor economische zaken de maximumprijzen vast voor de verkoop van vloeibaar petroleumgas in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kilogram

en een tarra van meer dan 9 kilogram, met uitzondering van flessen voor mengsels van vloeibaar petroleumgas die worden gebruikt als motorbrandstof, hetzij door specifieke bedragen vast te stellen voor deze prijzen hetzij door een stelsel in te voeren voor de vaststelling en automatische bijwerking van die prijzen. De kosten van thuisbezorging zijn in de maximumprijzen begrepen.

4. Onverminderd de bovenstaande leden wordt voor de tot thuisbezorging verplichte groothandelaar in vloeibaar petroleumgas die niet beschikt over flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kilogram en een tarra van meer dan 9 kilogram, de in lid 3 bedoelde verplichting tot thuisbezorging tegen de maximumverkoopprijs in het betreffende gebied uitgebreid tot flessen met een tarra van minder dan 9 kilogram.

5. Groothandelaren in vloeibaar petroleumgas moeten het directoraat-generaal voor Energiebeleid en Mijnen de informatie verstrekken die nodig is voor de uitvoering van hun taken, met name met het oog op de toepassing, analyse en monitoring van de verplichting tot thuisbezorging, de levering van vloeibaar petroleumgas en de maximumprijzen voor de verkoop aan het publiek als bedoeld in de voorgaande leden.”

Hoofdingen en prejudiciële vragen

- 18 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Repsol Butano en DISA Gas tegen besluit IET/389/2015 bestuursrechtelijke beroepen hebben ingesteld bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje).
- 19 Ter ondersteuning van haar beroep betoogt Repsol Butano dat het bij besluit IET/389/2015 ingevoerde systeem voor de vaststelling van de maximumprijzen voor vloeibaar petroleumgas (hierna: „lpg”) in flessen strijdig is met de liberalisering van de betreffende sector en discriminerend is. DISA Gas betoogt dat de verplichting tot thuisbezorging van lpg-flessen tegen een gereguleerde maximumprijzen discriminerend is, omdat die verplichting wordt opgelegd aan één handelaar in elke door de Spaanse regeling gedefinieerde territoriale zone. Bovendien is dit systeem volgens DISA Gas in strijd met de liberalisering van de sector en met het evenredigheidsbeginsel. Het systeem leidt tevens tot een verstoring van de mededinging.
- 20 Volgens de verwijzende rechter is besluit IET/389/2015 – dat met name strekt tot bijwerking van het stelsel voor de automatische vaststelling van de maximumprijzen voor de verkoop van lpg in flessen – uitgevaardigd op grond van de Spaanse regeling betreffende de sector koolwaterstoffen, te weten de bij koninklijk wetgevend besluit 8/2014 ingevoerde drieëndertigste aanvullende bepaling van wet 34/1998.
- 21 Deze bepaling schrijft om te beginnen voor dat de Ministro de Industria, Energía y Turismo (minister van Industrie, Energie en Toerisme, Spanje), „zolang de voorwaarden voor toegang tot de markt en concurrentie op deze markt niet voldoende worden geacht”, de maximumprijzen vaststelt voor de verkoop van lpg in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kg en een tarra van meer dan 9 kg. Wanneer dergelijke flessen onbeschikbaar zijn, gelden de maximumverkoopprijzen ook voor andere flessen.
- 22 Daarnaast voorziet die wettelijke bepaling in de tweede plaats in een verplichting tot thuisbezorging van gasflessen waarop de gereguleerde prijs van toepassing is. De leveringskosten zijn in de maximumprijzen begrepen. Die verplichting wordt opgelegd aan de handelaren die in de verschillende gebieden van het Koninkrijk Spanje – te weten op het Iberische schiereiland, op de Balearen en op de Canarische Eilanden alsook in Ceuta en Melilla – het grootste marktaandeel hebben in de sector lpg in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kg. De lijst van handelaren in lpg voor wie de leveringsverplichting geldt, wordt om de drie jaar vastgesteld bij besluit van de directeur-generaal voor

Energiebeleid en Mijnen. Volgens de drieëndertigste aanvullende bepaling van wet 34/1998 herzielt de regering de voorwaarden voor de nakoming van die verplichting „[i]ndien de ontwikkeling van de markt en de zakelijke structuur van de sector dit vereisen en in elk geval om de vijf jaar”.

- 23 De verwijzende rechter merkt voorts op dat vóór de vaststelling van koninklijk wetgevend besluit 8/2014 andere bepalingen van wet 34/1998 reeds voorzagen in de mogelijkheid om een maximumprijs voor de verkoop van lpg in flessen vast te stellen en in een verplichting tot thuisbezorging. Volgens die rechter zijn die maatregelen sinds 1998 voortdurend ten uitvoer gelegd en verlengd, ondanks het feit dat in de relevante regeling uitdrukkelijk is bepaald dat die maatregelen een tijdelijk karakter hebben. Dat die maatregelen gedurende een zo lange periode worden verlengd, kan de toetreding van nieuwe handelaren tot de markt in kwestie belemmeren. Dergelijke handelaren bevinden zich in een situatie waarin de handelaar die in een bepaald gebied het grootste marktaandeel heeft, lpg in flessen aanbiedt tegen een door het bestuur vastgestelde maximumprijs, waarin bovendien de thuisbezorging is begrepen.
- 24 De verwijzende rechter is van oordeel dat de oplegging van een maximumprijs waarin de thuisbezorging is begrepen, de toetreding van nieuwe handelaren tot de markt kan belemmeren. Volgens die rechter kunnen nieuwe handelaren, voor zover zij gebruikmaken van minder zware flessen waarop de gereguleerde prijs niet van toepassing is, weliswaar vrijelijk de prijzen vaststellen, maar in de praktijk kunnen zij niet van die prijs afwijken omdat er anders geen voldoende vraag bestaat die de vereiste investeringen rechtvaardigt. Er zijn dus redenen om aan te nemen dat deze maatregelen in werkelijkheid een bevriezend effect op de markt hebben, wat in strijd is met de vrije mededinging.
- 25 Wat de verenigbaarheid van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen met het Unierecht betreft, heeft het Hof in zijn arrest van 20 april 2010, *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), geoordeeld dat richtlijn 2003/55 inzake de aardgasmarkt niet in de weg staat aan een nationale regeling die in het algemeen economisch belang de prijs voor de levering van aardgas op een redelijk niveau beoogt te handhaven door de vaststelling van referentieprijzen, mits die regeling rekening houdt met de doelstellingen van liberalisering en bescherming van de eindafnemers, noodzakelijk is en beperkt is in de tijd.
- 26 De Tribunal Supremo heeft geoordeeld dat de in dat arrest ontwikkelde criteria eveneens van toepassing zijn op de markt voor vloeibaar gas in flessen, op voorwaarde dat deze markt een communautaire dimensie heeft, en dit zelfs zonder dat er Unieregelgeving bestaat die specifiek geldt voor die markt.
- 27 De verwijzende rechter merkt op dat in de onderhavige zaken de maatregel waarbij een maximumprijs voor de verkoop van vloeibaar gas in flessen wordt vastgesteld, kan worden aangemerkt als een maatregel tot bescherming van sociaal kwetsbare consumenten, omdat hij ertoe strekt de leveringsprijs voor de eindafnemer op een redelijk niveau te handhaven. Hetzelfde geldt voor de verplichting tot thuisbezorging. Met deze maatregelen worden bijgevolg doelstellingen van algemeen economisch belang in de zin van artikel 106 VWEU nagestreefd.
- 28 Die maatregelen zijn echter algemeen en ongedifferentieerd, aangezien zij ten goede komen aan alle consumenten. Voorts blijkt weliswaar uit de relevante regeling dat zij tijdelijk zijn, daar zij worden verlengd „zolang de voorwaarden voor toegang tot de markt en concurrentie op deze markt niet voldoende worden geacht”, maar niettemin zijn zij reeds meer dan 18 jaar van kracht.
- 29 Bijgevolg is er – in het licht van de in het arrest van 20 april 2010, *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), geformuleerde criteria en het evenredigheidsbeginsel – reden om te twijfelen aan de verenigbaarheid van voormelde maatregelen met het Unierecht.

30 In deze omstandigheden heeft de Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is een maatregel tot vaststelling van een maximumprijs voor flessen vloeibaar gas ter bescherming van sociaal kwetsbare afnemers verenigbaar met het arrest [van 20 april 2010, *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2010:205),] en eerbiedigt een dergelijke maatregel het evenredigheidsbeginsel, wanneer de hierna genoemde omstandigheden zich afzonderlijk dan wel samen voordoen:
- de maatregel wordt als een algemene maatregel voor alle consumenten vastgesteld en geldt voor onbepaalde tijd ‚zolang de voorwaarden voor toegang tot de markt en concurrentie op deze markt niet voldoende worden geacht’;
 - de maatregel geldt al meer dan 18 jaar, en
 - de maatregel kan ertoe bijdragen dat de situatie van geringe mededinging aanhoudt, aangezien hij nieuwkomers verhindert de markt te betreden?
- 2) Is een maatregel tot verplichte thuisbezorging van flessen vloeibaar gas ter bescherming van sociaal kwetsbare of in moeilijk bereikbare gebieden wonende afnemers verenigbaar met het arrest [van 20 april 2010, *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2010:205),] en eerbiedigt een dergelijke maatregel het evenredigheidsbeginsel, wanneer de in de vorige vraag genoemde omstandigheden zich afzonderlijk dan wel samen voordoen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 31 Met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het evenredigheidsbeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen maatregelen als die welke aan de orde zijn in de hoofdgedingen, waarbij een maximumprijs voor lpg in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kg en een tarra van meer dan 9 kg wordt vastgesteld en waarbij aan handelaren die in de betreffende sector het grootste marktaandeel hebben op een bepaalde geografische markt, de verplichting wordt opgelegd om dat gas aan huis te bezorgen. In dit verband verwijst hij naar de criteria die voortvloeien uit het arrest van 20 april 2010, *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 32 In herinnering dient te worden gebracht dat het Hof in dat arrest uitspraak heeft gedaan over de uitlegging van richtlijn 2003/55, met name van artikel 3, lid 2, waarin het optreden van de lidstaten in het algemeen economisch belang in de onder die richtlijn vallende aardgassector wordt geregeld. In dit verband heeft het Hof zich uitgesproken over de criteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een maatregel waarbij een referentieprijs wordt vastgesteld voor de levering van aardgas aan de eindafnemers, evenredig is.
- 33 Richtlijn 2003/55 is ingetrokken bij richtlijn 2009/73, waarvan artikel 3, lid 2, in wezen identiek is aan artikel 3, lid 2, van richtlijn 2003/55 en door het Hof is uitgelegd in het arrest van 7 september 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637).
- 34 De werkingssfeer van beide richtlijnen wordt omschreven in artikel 1 van de respectievelijke richtlijnen. Volgens de betreffende bepalingen zijn die richtlijnen van toepassing op aardgas alsmede op biogas en uit biomassa verkregen gas of andere soorten gas, voor zover het technisch mogelijk en veilig is dergelijke gassen te injecteren in en te transporteren via het aardgassysteem.

- 35 Zoals de Spaanse regering en de Europese Commissie in hun bij het Hof ingediende opmerkingen hebben aangegeven, is het technisch niet mogelijk om lpg veilig te injecteren in en te transporteren via het aardgassysteem. Derhalve moet worden vastgesteld dat – zoals de verwijzende rechter terecht heeft opgemerkt – nationale regels die enkel de verkoop van lpg betreffen, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/55 of richtlijn 2009/73 vallen.
- 36 Bijgevolg zijn artikel 3, lid 2, van richtlijn 2003/55 en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2009/73, zoals deze bepalingen door het Hof zijn uitgelegd in de arresten van 20 april 2010, *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), en 7 september 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), niet relevant voor de beslechting van de hoofdgedingen.
- 37 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af hoe hij de in het arrest van 20 april 2010, *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2010:205), geformuleerde criteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen, moet toepassen op de voor hem aanhangige gedingen.
- 38 In dit verband zij eraan herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat het, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingevoerde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het voor hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren. Voorts kan het Hof bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen die de nationale rechter in zijn vraag niet heeft vermeld (arrest van 29 november 2018, *baumgarten sports & more*, C-548/17, EU:C:2018:970, punt 22).
- 39 Blijkens de rechtspraak van het Hof maakt het evenredigheidsbeginsel deel uit van de algemene beginselen van het Unierecht die in acht moeten worden genomen door een nationale regeling die binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt of dat recht ten uitvoer brengt (arrest van 6 maart 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, punt 34).
- 40 In de onderhavige zaken staat vast dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen mogelijkwel in de weg staan aan de toetreding van nieuwe handelaren tot een markt die wordt gekenmerkt door geringe mededinging. De verwijzende rechter is van oordeel dat deze maatregelen de in het VWEU erkende fundamentele vrijheden dan ook kunnen belemmeren. Volgens hem wordt met die maatregelen evenwel een doel van algemeen economisch belang nagestreefd, namelijk kwetsbare consumenten tegen een redelijke prijs van energie voorzien. In die context vraagt de verwijzende rechter zich af of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen – gelet op de beperkende gevolgen ervan voor de interne markt en het doel dat ermee wordt nagestreefd – evenredig zijn.
- 41 Geconstateerd moet worden dat maatregelen als die welke aan de orde zijn in de hoofdgedingen, waarbij een maximumprijs wordt vastgesteld voor lpg in bepaalde gasflessen en waarbij een verplichting om deze aan huis te bezorgen wordt opgelegd aan de handelaren die in de betreffende sector het grootste marktaandeel hebben op een bepaalde geografische markt, een beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de zin van richtlijn 2006/123 vormen en binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.
- 42 In artikel 15, lid 2, onder g), van richtlijn 2006/123 worden „vaste [...] maximumtarieven waaraan de dienstverrichter zich moet houden” namelijk uitdrukkelijk aangemerkt als „eisen” in de zin van artikel 4, punt 7, van die richtlijn, die omstandigheden vormen die nadelig zijn voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters (zie naar analogie arrest van 23 december 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, punt 51). Daarnaast vormt de aan bepaalde handelaren op basis van hun marktaandeel in de sector lpg in flessen opgelegde verplichting tot thuisbezorging een „andere specifieke dienst” in de zin van artikel 15, lid 2, onder h), van richtlijn 2006/123, die overeenkomstig de toepasselijke nationale voorschriften gezamenlijk met de hoofddienst – namelijk de verkoop van dat gas – moet worden verricht.

- 43 Voorts volgt uit artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met de overwegingen 17, 70 en 72 ervan, uitdrukkelijk dat de bij deze richtlijn vastgestelde voorschriften in beginsel van toepassing zijn op diensten van algemeen economisch belang, terwijl enkel niet-economische diensten van algemeen belang zijn uitgesloten van de werkingssfeer van die voorschriften (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punten 43 en 44).
- 44 De in de lijst van artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123 genoemde eisen moeten door de lidstaten worden beoordeeld. Op grond van artikel 15, lid 1, van die richtlijn mogen de lidstaten in hun rechtsstelsels evenwel eisen handhaven of in voorkomend geval invoeren mits deze eisen voldoen aan de in lid 3 van voornoemd artikel 15 bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punt 54).
- 45 Artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 bepaalt dan ook dat een beperking van de vrijheid van vestiging, zoals die welke voortvloeit uit de vaststelling van een maximumprijs voor lpg en uit de verplichting tot thuisbezorging, gerechtvaardigd kan zijn. Daartoe moet volgens die bepaling worden voldaan aan voorwaarden waarmee wordt beoogd dat die beperking om te beginnen geen onderscheid maakt op basis van nationaliteit, vervolgens gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en ten slotte geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, waarbij dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punt 55).
- 46 Wat de met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen betreft, blijkt bovendien uit artikel 15, lid 4, van richtlijn 2006/123 dat de leden 1 tot en met 3 van voornoemd artikel 15 op de relevante nationale wetgeving alleen van toepassing zijn voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan die ondernemingen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.
- 47 Zoals blijkt uit de bewoordingen zelf van artikel 15, lid 4, van richtlijn 2006/123, moeten de in lid 3 van voornoemd artikel 15 bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid evenwel in acht worden genomen voor zover zij geen belemmering vormen voor de bijzondere taak die de bevoegde autoriteit heeft toebedeeld aan een dienst van algemeen economisch belang.
- 48 Gelet op het voorgaande en teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, zij opgemerkt dat die rechter wenst te vernemen of het evenredigheidsvereiste van artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan maatregelen als die welke aan de orde zijn in de hoofdingen, waarbij een maximumprijs voor lpg in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kg en een tarra van meer dan 9 kg wordt vastgesteld en waarbij aan de handelaren die in de betreffende sector het grootste marktaandeel hebben op een bepaalde geografische markt, de verplichting wordt opgelegd om dat gas aan huis te bezorgen.
- 49 Het staat weliswaar aan de nationale rechter om te beoordelen of nationale maatregelen verenigbaar zijn met het Unierecht, maar het Hof kan hem alle aanwijzingen verschaffen die nuttig zijn voor de beslechting van het voor hem aanhangige geding (arrest van 14 februari 2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, punt 36).
- 50 Blijkens punt 31 van het onderhavige arrest heeft de verwijzende rechter in dit verband met name twijfels over de toepasselijkheid en de uitlegging van de in het arrest van 20 april 2010, Federutility e.a. (C-265/08, EU:C:2010:205), ontwikkelde criteria betreffende de evenredigheid van het overheidsoptreden in de aardgassector.

- 51 Zoals eveneens is opgemerkt in het onderhavige arrest, is richtlijn 2009/73 van toepassing op de aardgassector. Die richtlijn heeft tot doel een volledig en daadwerkelijk open, door mededinging gekenmerkte interne markt voor aardgas tot stand te brengen waar alle consumenten vrijelijk hun leveranciers kunnen kiezen en alle leveranciers vrijelijk hun producten kunnen leveren aan hun klanten, wat impliceert dat de leveringsprijs van aardgas uitsluitend door het spel van vraag en aanbod mag worden bepaald (zie in die zin arrest van 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punt 26).
- 52 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat, wil een belemmering die voortvloeit uit een maatregel van interventie door de overheid in de verkoopprijs van aardgas in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, zij noodzakelijkerwijs van beperkte duur moet zijn en niet langer mag duren dan nodig is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te bereiken (zie in die zin arrest van 20 april 2010, Federutility e.a., C-265/08, EU:C:2010:205, punten 33 en 35).
- 53 Deze overwegingen zijn ook van toepassing op het evenredigheidsvereiste van artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123.
- 54 Het is juist dat de lidstaten eisen van het in artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123 bedoelde type mogen handhaven of in voorkomend geval invoeren mits die eisen voldoen aan de in lid 3 van datzelfde artikel 15 bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid (arrest van 16 juni 2015, Rina Services e.a., C-593/13, EU:C:2015:399, punt 33).
- 55 De beoordeling van de verenigbaarheid van dergelijke eisen met het evenredigheidsbeginsel kan echter variëren in de tijd naargelang van de markt in kwestie en de ontwikkeling daarvan. Bovendien moet worden voorkomen dat de handhaving van een van de in artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123 bedoelde eisen neerkomt op de bestendinging van een belemmering voor de totstandbrenging van de interne markt.
- 56 In dit verband dient de verwijzende rechter te onderzoeken of – en in welke mate – de bevoegde autoriteiten krachtens het toepasselijke nationale recht verplicht zijn om op gezette tijden en met korte tussenpozen de noodzaak en de vorm van hun interventie opnieuw te beoordelen, rekening houdend met de ontwikkeling van de markt in kwestie (arrest van 20 april 2010, Federutility e.a., C-265/08, EU:C:2010:205, punt 35).
- 57 Wat dit betreft blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de drieëndertigste aanvullende bepaling van wet 34/1998, zoals gewijzigd bij koninklijk wetgevend besluit 8/2014, bepaalt dat de minister van Industrie, Energie en Toerisme de maximumprijzen voor de verkoop van lpg vaststelt „zolang de voorwaarden voor toegang tot de markt en concurrentie op deze markt niet voldoende worden geacht”. Bovendien blijkt uit die bepaling dat de verplichting tot thuislevering wordt herzien indien „de ontwikkeling van de markt en de zakelijke structuur van de sector dit vereisen en in elk geval om de vijf jaar”.
- 58 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of met de bovengenoemde nationale bepaling wordt voldaan aan de verplichting om over te gaan tot de in punt 56 van het onderhavige arrest bedoelde nieuwe beoordeling op gezette tijden.
- 59 Voorts blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, dat het toepasselijke nationale recht voorziet in een mechanisme om de maximumprijs voor de verkoop van lpg met regelmatige tussenpozen aan te passen opdat die prijs de ontwikkeling van de kosten weerspiegelt, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan. Zoals het Hof heeft geoordeeld, kan een dergelijk mechanisme, dat enkel voorziet in de verplichting om de tarieven op gezette tijden te herzien en geen verband houdt met de noodzaak en de vorm van de interventie door de overheid in de prijzen, niet worden aangemerkt als een beperking van de duur van de maatregel in kwestie (arrest van 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punt 62).

- 60 Vervolgens zij opgemerkt dat het in de verwijzingsbeslissingen vermelde feit dat maatregelen als die welke in de hoofdingen aan de orde zijn – ondanks hun tijdelijke karakter – sinds 1998 in Spanje van kracht zijn, op zichzelf niet de gevolgtrekking wettigt dat die maatregelen niet passend zijn. Uit de opmerkingen die de Spaanse regering bij het Hof heeft ingediend, blijkt immers dat de Spaanse markt voor lpg in flessen een recessie doormaakt ten gevolge van de expansie van de aardgasmarkt. Door de daaruit voortvloeiende daling van de verkoop nemen de kosten toe voor de op eerstgenoemde markt aanwezige handelaren en wordt de toetreding bemoeilijkt voor nieuwe concurrenten die druk op de prijzen zouden kunnen uitoefenen. Het staat aan de verwijzende rechter om deze gegevens te verifiëren en ermee rekening te houden bij de beoordeling van de evenredigheid van de maatregelen die in de hoofdingen aan de orde zijn.
- 61 Daarbij komt dat de gereguleerde prijs en de verplichting tot thuisbezorging die in het geding zijn, volgens de gegevens waarover het Hof beschikt, enkel van toepassing zijn op lpg in flessen met een nettogewicht tussen 8 en 20 kg en een tarra van meer dan 9 kg. De betreffende verplichtingen zijn niet van toepassing op de handel in gas dat op een andere wijze is verpakt. In dit verband staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in de hoofdingen aan de orde zijnde maatregelen de rentabiliteit van de niet-gereguleerde lpg-handel verminderen of zelfs tenietdoen. Dat zou met name het geval kunnen zijn indien de op grond van de relevante Spaanse regeling vastgestelde maximumprijs aanzienlijk lager is dan de marktprijs, zoals verzoeksters in de hoofdingen stellen.
- 62 Ten slotte dient bij de toetsing aan het evenredigheidsvereiste ook rekening te worden gehouden met de persoonlijke werkingssfeer van de betreffende maatregel, meer bepaald met de begunstigden daarvan (arrest van 20 april 2010, *Federutility e.a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punt 39).
- 63 In dit verband blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, dat de litigieuze maatregelen zich richten op huishoudelijke consumenten en niet op ondernemingen, hetgeen strookt met het doel van die maatregelen, namelijk kwetsbare consumenten tegen een redelijke prijs van energie voorzien.
- 64 Voorts staat vast dat de in het hoofdingen aan de orde zijnde maatregelen ten goede komen aan huishoudelijke consumenten, ongeacht of zij sociaal kwetsbaar zijn dan wel in gebieden wonen die moeilijk toegankelijk zijn of ver verwijderd zijn van lpg-verdeelpunten. Deze omstandigheid kan weliswaar in beginsel erop wijzen dat die maatregelen verder gaan dan nodig is opdat hun doel wordt bereikt, maar het evenredigheidsbeginsel staat niet noodzakelijk eraan in de weg dat de litigieuze maatregelen gelden voor alle huishoudelijke consumenten (zie in die zin arrest van 20 april 2010, *Federutility e.a.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punt 40). In dit verband dient de verwijzende rechter te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is dat maatregelen worden vastgesteld die meer gericht zijn op kwetsbare consumenten. In zoverre komt relevantie toe aan de argumenten van verzoeksters in de hoofdingen en van de Spaanse regering die betrekking hebben op de haalbaarheid van de vaststelling van alternatieve maatregelen en op de mogelijke economische gevolgen van dergelijke maatregelen.
- 65 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat het evenredigheidsvereiste van artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan maatregelen als die welke aan de orde zijn in de hoofdingen, waarbij een maximumprijs voor lpg in flessen wordt vastgesteld en aan bepaalde handelaren de verplichting wordt opgelegd om dat gas aan huis te bezorgen, mits die maatregelen slechts voor een beperkte duur worden gehandhaafd en niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel van algemeen economisch belang te bereiken.

Kosten

- ⁶⁶ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Het evenredigheidsvereiste van artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan maatregelen als die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, waarbij een maximumprijs voor vloeibaar petroleumgas in flessen wordt vastgesteld en aan bepaalde handelaren de verplichting wordt opgelegd om dat gas aan huis te bezorgen, mits die maatregelen slechts voor een beperkte duur worden gehandhaafd en niet verder gaan dan nodig is om het nagestreefde doel van algemeen economisch belang te bereiken.

ondertekeningen