



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 11 april 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Energi – Gasorsektorn – Konsumentskydd – Skyldighet av allmänt ekonomiskt intresse – Högsta pris för gasolflaskor – Hemleveransskyldighet – Artikel 106 FEUF – Direktiv 2003/55/EG, 2009/73/EG och 2006/123/EG – Tolkning av domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205) – Proportionalitetsprincipen”

I de förenade målen C-473/17 och C-546/17,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien), av den 29 juni 2017 (C-473/17) respektive den 19 juli 2017 (C-546/17) som inkom till domstolen den 2 augusti 2017 (C-473/17) respektive den 18 september 2017 (C-546/17), i målen

Repsol Butano SA (C-473/17),

DISA Gas SAU (C-546/17)

mot

Administración del Estado,

ytterligare deltagare i rättegången:

Redexis Gas SL,

Repsol Butano SA (C-546/17),

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av domstolens vice ordförande R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev, E. Regan och C.G. Fernlund,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 september 2018,

* Rättegångsspråk: spanska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Repsol Butano SA och DISA Gas SAU, genom F. Castedo Bartolomé, F. Castedo Álvarez, L. Moliner Oliva och A. Rueda García, abogados,
 - Spaniens regering, genom A. Rubio González och A. Gavela Llopis, båda i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom O. Beynet och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 5 december 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (EUT L 176, 2003, s. 57) och av proportionalitetsprincipen, såsom domstolen har tolkat dem i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan Repsol Butano SA och DISA Gas SAU, å ena sidan, och Administración del Estado (statsförvaltningen, Spanien), å andra sidan, angående lagenligheten av 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 (beslut IET/389/2015 om uppdatering av systemet för automatiskt fastställande av de högsta försäljningspriserna, före skatt, för flaskgasol och om ändring av systemet för automatiskt fastställande av försäljningspriserna, före skatt, för rörledningsgasol), av den 5 mars 2015 (BOE nr 58, av den 9 mars 2015, s. 20850) (nedan kallat beslut IET/389/2015).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/55

- 3 I artikel 1 i direktiv 2003/55, vilket upphävts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/73/EG av den 13 juli 2009 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 2003/55/EG (EUT L 211, 2009, s. 94), föreskrevs följande:

”1. I detta direktiv fastställs gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Det innehåller regler om naturgassektorns organisation och funktion, tillträde till marknaden och de kriterier och förfaranden som ska tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas samt drift av system.

2. De bestämmelser som fastställs i detta direktiv för naturgas, inbegripet kondenserad naturgas (LNG), ska även på ett icke-diskriminerande sätt gälla biogas och gas från biomassa eller andra typer av gas om det är tekniskt möjligt och säkert att föra in dessa gaser i och transportera dem genom naturgassystemet.”

4 I artikel 3.2 i detta direktiv föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 i detta, i det allmänna ekonomiska intresset ålägga gasföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, leveransernas regelbundenhet, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet och klimatskydd. Dessa åligganden skall vara klart definierade, öppna, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att gasföretag i EU kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. När det gäller försörjningstrygghet och styrning av energieffektivitet/energiefterfrågan samt för uppfyllandet av de miljömål som avses i denna punkt får medlemsstaterna införa långtidsplanering, varvid hänsyn skall tas till att tredje part kan komma att ansöka om tillträde till systemet.”

Direktiv 2009/73

5 I artikel 1 i direktiv 2009/73 anges följande:

”1. I detta direktiv fastställs gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Det innehåller regler om naturgassektorns organisation och funktion, tillträde till marknaden och de kriterier och förfaranden som ska tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas samt drift av system.

2. De bestämmelser som fastställs i detta direktiv för naturgas, inbegripet kondenserad naturgas (LNG), ska även på ett icke-diskriminerande sätt gälla biogas och gas från biomassa eller andra typer av gas om det är tekniskt möjligt och säkert att föra in dessa gaser i och transportera dem genom naturgassystemet.”

6 I artikel 3.2 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel 86 i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom gasssektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet, leveransernas regelbundenhet, kvalitet och pris samt miljöskydd, inbegripet energieffektivitet, energi från förnybara energikällor och klimatskydd. Dessa åligganden ska vara klart definierade, transparenta, icke-diskriminerande och kontrollerbara samt garantera att naturgasföretag i gemenskapen kan nå ut till nationella konsumenter på lika villkor. När det gäller försörjningstrygghet, styrning av energieffektivitet och energieftefrågan och för att uppfylla de miljömål och mål för energi från förnybara energikällor som avses i denna punkt får medlemsstaterna införa långtidsplanering, varvid hänsyn ska tas till att tredje part kan komma att ansöka om tillträde till systemet.”

Direktiv 2006/123/EG

7 I skälen 5, 8, 17 och 70–73 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) anges följande:

”(5) Det är ... nödvändigt att undanröja hindren för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och för den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna samt att garantera tjänstemottagare och tjänsteleverantörer den rättsliga säkerhet som krävs för att de i praktiken skall kunna utöva dessa två grundläggande friheter i fördraget. Eftersom hindren för tjänsterna på den inre marknaden berör såväl de aktörer som önskar etablera sig i andra medlemsstater som dem som tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat utan att etablera sig där, är det nödvändigt att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att utveckla sin

tjänsteverksamhet på den inre marknaden antingen genom att etablera sig i en medlemsstat eller genom att använda sig av den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörerna borde kunna välja mellan dessa två friheter, beroende på vilken tillväxtstrategi de har i varje medlemsstat.

- (8) De bestämmelser i detta direktiv som rör etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster bör endast tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens, så att medlemsstaterna inte tvingas att liberalisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att privatisera offentliga enheter som tillhandahåller sådana tjänster eller att avskaffa existerande monopol för andra verksamheter eller vissa distributionstjänster.
- (17) Detta direktiv omfattar endast sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning. ... Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning och därför omfattas av detta direktiv. Vissa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. sådana som kan finnas på transportområdet, har dock undantagits från detta direktivs tillämpningsområde, och vissa andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. sådana som kan finnas på postområdet, omfattas av undantag från bestämmelsen i detta direktiv om friheten att tillhandahålla tjänster. ...
- (70) Tjänster får, i den mening som avses i detta direktiv och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16 i EG-fördraget, i detta direktiv betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast om de tillhandahålls för att uppfylla en särskild uppgift av allmänt intresse som den berörda medlemsstaten anförtrott tjänsteleverantören. Uppdraget bör tilldelas tjänsteleverantören genom en eller flera rättsakter av ett slag som den berörda medlemsstaten beslutar om och där den särskilda uppgiftens art bör preciseras.
- (71) Det förfarande för ömsesidig utvärdering som föreskrivs i detta direktiv bör inte påverka medlemsstaternas frihet att i sina lagstiftningar fastställa en hög skyddsnivå för allmänna intressen, särskilt för att uppnå socialpolitiska mål. Dessutom är det nödvändigt att det vid den ömsesidiga utvärderingen tas full hänsyn till den särskilda karaktären hos tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och de särskilda uppgifter som de fyller. Detta kan motivera vissa inskränkningar i etableringsfriheten, särskilt om de syftar till att skydda folkhälsan och socialpolitiska mål och om de uppfyller kraven i artikel 15.3 a, b och c. ...
- (72) Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avser viktiga uppgifter som rör social och territoriell sammanhållning. Utförandet av dessa uppgifter bör inte hindras som ett resultat av det utvärderingsförfarande som föreskrivs i detta direktiv. Krav som är nödvändiga för att dessa uppgifter skall kunna fullgöras bör inte påverkas av detta förfarande, men man bör samtidigt ta itu med omotiverade begränsningar av etableringsfriheten.
- (73) ... Utvärderingen av huruvida fasta minimi- och/eller maximiavgifter är förenliga med etableringsfriheten gäller bara avgifter som sätts av behöriga myndigheter särskilt för tillhandahållandet av vissa tjänster och inte, till exempel, allmänna regler om prissättning, exempelvis vid uthyrning av bostäder.”
- 8 Artikel 1.1 och 1.2 i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

”1. I detta direktiv fastställs de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.

2. I detta direktiv behandlas inte liberaliseringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter, och inte heller privatiseringen av offentliga enheter som tillhandahåller tjänster.”

9 I artikel 2 i samma direktiv förskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

a) Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

...”

10 Artikel 15 i nämnda direktiv har rubriken ”Krav som skall utvärderas” och ingår i kapitel III i direktivet som rör etableringsfrihet för tjänsteleverantörer. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

...

g) Fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa.

h) Skyldighet för tjänsteleverantören att vid sidan av sin tjänst tillhandahålla andra specifika tjänster.

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

4. Punkterna 1, 2 och 3 skall gälla lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i den mån tillämpningen av dessa punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

...

6. Från och med den 28 december 2006 får medlemsstaterna införa nya krav av den typ som avses i punkt 2, endast om dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3.

...”

Spansk rätt

- 11 I artikel 1.3 i Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos (lag 34/1998 om oljesektorn), av den 7 oktober 1998 (BOE nr 241, av den 8 oktober 1998, s. 33517), föreskrivs följande:
- ”Verksamhet som avser tillhandahållande av flytande och gasformiga kolväten ska utövas i enlighet med principerna om objektivitet, insyn och fri konkurrens.”
- 12 I artikel 37.1 i lagen föreskrivs följande:
- ”Verksamhet som avser raffinering av råolja, transport, lagring, distribution och försäljning av oljeprodukter, inbegripet gasol, får utövas fritt enligt de bestämmelser som anges i denna lag, utan att det påverkar de skyldigheter som kan följa av andra bestämmelser och den sektorsspecifika lagstiftning som är relevant, däribland skattemässiga skyldigheter, avseende stadsplanering, miljö samt skyddet för konsumenter och användare.”
- 13 I artikel 38 i lagen anges följande:
- ”Priser för oljeprodukter ska sättas fritt.”
- 14 I den fjärde övergångsbestämmelsen i lag 34/1998 föreskrevs följande:
- ”Regeringen får på föreskrivet sätt fastställa ett högsta pris vid försäljning av flaskgasol till allmänheten, så länge villkoren för konkurrens och konkurrenskraft på denna marknad inte bedöms vara tillräckliga. Det högsta priset inkluderar kostnaden för hemleverans.”
- 15 I artikel 5 i 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 (kungligt lagdekret 15/1999 om godkännande av liberaliseringsåtgärder, strukturreform och ökning av konkurrensen inom oljesektorn), av den 1 oktober 1999 (BOE nr 236, av den 2 oktober 1999, s. 35442), föreskrevs följande:
- ”1. Det högsta priset, före skatt, vid försäljning till allmänheten av gasol i flaskor med en nettovikt av 8 kilogram eller mer fastställs till 83,4 pesetas/kg, vilket inkluderar hemleverans. Detta pris gäller under en tolv månadersperiod från och med ikraftträdandet av detta lagdekret.
2. Industri- och energiministern ska, inom den tolv månadersfrist som föreskrivs i föregående punkt, genom ministerbeslut efter godkännande av regeringens delegation för ekonomiska frågor införa ett system för fastställande av priserna för flaskgasol, med beaktande av marknadernas säsongsbetonade karaktär.
3. Om villkoren för konkurrens och konkurrenskraft på denna marknad inte bedöms vara tillräckliga, får industri- och energiministern genom ministerbeslut efter godkännande av regeringens delegation för ekonomiska frågor införa andra system för fastställande av de högsta priserna vid försäljning av flaskgasol till allmänheten. Det högsta priset inkluderar kostnaden för hemleverans.”
- 16 Genom Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia konkurrens och effektivitet (kungligt lagdekret 8/2014 om brådskande åtgärder för tillväxt, konkurrenskraft och effektivitet), av den 4 juli 2014 (BOE nr 163, av den 5 juli 2014, s. 52544), upphävdes den fjärde övergångsbestämmelsen i lag 34/1998 och artikel 5 i kungligt lagdekret 15/1999.

- 17 I den trettiofjärde tilläggsbestämmelsen i lag 34/1998, i dess lydelse enligt kungligt lagdekret 8/2014, föreskrivs följande:

”1. Användare som har ett avtal för tillhandahållande av gasol i flaskor med en nettovikt av 8 kilogram eller mer och mindre än 20 kilogram, med undantag av behållare för blandningar av gasol som används som drivmedel, ska ha rätt till hemleverans.

Såväl på halvön som inom ö-områdena och områdena utanför halvön, ska den gasolgrossist som har den största marknadsandelen för dess försäljning inom sektorn för gasol i flaskor med en nettovikt av 8 kilogram eller mer och mindre än 20 kilogram, med undantag av behållare för blandningar av gasol som används som drivmedel, vara skyldiga att utföra hemleverans av gasol till alla personer som ber om detta inom motsvarande territoriella område.

2. Förteckningen över gasolgrossister som omfattas av [hem]leveransskyldighet ska fastställas genom beslut av generaldirektören för energi- och gruvpolitik vart tredje år. Detta beslut kommer att publiceras i Spaniens officiella tidning.

Regeringen ska, när utvecklingen av marknaden och affärsstrukturen inom sektorn kräver det och under alla omständigheter vart femte år, ompröva villkoren för utövandet av den skyldighet som föreskrivs i denna bestämmelse eller besluta att upphäva denna skyldighet.

3. Oaktat bestämmelserna i artikel 38 i denna lag ska ministern för industri, energi och turism, så länge villkoren för konkurrens och konkurrenskraft på denna marknad inte bedöms vara tillräckliga, efter godkännande av regeringens delegation för ekonomiska frågor fastställa de högsta priserna vid försäljning till allmänheten av gasol i flaskor med en nettovikt av 8 kilogram eller mer och mindre än 20 kilogram, vars tomvikt är mer än 9 kilogram, med undantag av behållare för blandningar av gasol som används som drivmedel, och ange särskilda värden för dessa priser eller ett system för automatiskt fastställande och uppdatering av priserna. Det högsta priset inkluderar kostnaden för hemleverans.

4. Med förbehåll för bestämmelserna i föregående punkter ska, för det fall en gasolgrossist med skyldighet att utföra hemleverans av flaskor med en nettovikt av 8 kilogram eller mer och mindre än 20 kilogram inte har flaskor vars tomvikt är mer än 9 kilogram, den skyldighet att utföra hemleverans till de högsta priserna enligt punkt 3 utvidgas till flaskor vars tomvikt är mindre än 9 kilogram, inom motsvarande territoriella område.

5. Gasolgrossister ska ge den centrala myndigheten för energi- och gruvpolitik den information som krävs för uppfyllandet av deras skyldigheter, särskilt för tillämpning, analys och uppföljning av hemleveransskyldigheten, de utförda gasolleveranserna och de högsta priserna vid försäljning till allmänheten som avses i föregående punkter.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 18 Det framgår av besluten att begära förhandsavgörande att Repsol Butano och DISA Gas i förvaltningsmål vid Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) har överklagat beslut IET/389/2015.
- 19 Repsol Butano har till stöd för sitt överklagande gjort gällande att det system för fastställande av högsta priser för flaskgasol som genomförs genom beslut IET/389/2015 strider mot liberaliseringen av den aktuella sektorn och är diskriminerande. DISA Gas har hävdats att skyldigheten att utföra hemleverans av gasolflaskor till ett reglerat högsta pris är diskriminerande, eftersom den görs gällande endast för en

- aktör inom det territoriella område som i respektive fall har angetts i den spanska lagstiftningen. Systemet strider även mot liberaliseringen av sektorn och mot proportionalitetsprincipen. Det uppmuntrar även till konkurrenssnedvridningar.
- 20 Enligt den hänskjutande domstolen har beslut IET/389/2015, som bland annat syftar till uppdatering av systemet för automatiskt fastställande av de högsta försäljningspriserna för flaskgasol, antagits på grundval av den spanska lagstiftningen om oljesektorn, nämligen den trettiotredje tilläggsbestämmelsen i lag 34/1998, som införts genom kungligt lagdekret 8/2014.
- 21 I denna bestämmelse föreskrivs för det första att Ministro de Industria, Energía y Turismo (ministern för industri, energi och turism, Spanien), ”så länge villkoren för konkurrens och konkurrenskraft på denna marknad inte bedöms vara tillräckliga”, ska fastställa de högsta priserna vid försäljning av gasol i flaskor med en nettovikt på mellan 8 kilogram och 20 kilogram, vars tomvikt är mer än 9 kilogram. För det fall sådana flaskor inte finns, ska de högsta försäljningspriserna även tillämpas för andra flaskor.
- 22 I bestämmelsen föreskrivs för det andra en skyldighet att utföra hemleverans av de gasflaskor för vilka det reglerade priset gäller. Leveranskostnaden är inkluderad i det högsta priset. Denna skyldighet åligger de aktörer som har den största marknadsandelen inom sektorn för gasol i flaskor med en nettovikt på mellan 8 kilogram och 20 kilogram inom Konungariket Spaniens olika territorier, det vill säga halvön, Balearerna och Kanarieöarna samt Ceuta och Melilla. Förteckningen över aktörer som omfattas av leveransskyldigheten ska fastställas genom beslut av generaldirektören för energi- och gruvpolitik vart tredje år. Enligt den trettiotredje tilläggsbestämmelsen i lag 34/1998 ska regeringen ompröva villkoren för utövandet av denna skyldighet, ”när utvecklingen av marknaden och affärsstrukturen inom sektorn kräver det och under alla omständigheter vart femte år”.
- 23 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att det, redan innan kungligt lagdekret 8/2014 antogs, i andra bestämmelser i lag 34/1998 föreskrevs en möjlighet att fastställa ett högsta försäljningspris för flaskgasol samt en hemleveransskyldighet. Enligt nämnda domstol har dessa åtgärder kontinuerligt tillämpats och förlängts sedan år 1998, trots att det i den relevanta lagstiftningen uttryckligen angavs att de var av övergående natur. Den omständigheten att åtgärderna har förlängts under en så lång period kan hindra nya aktörer från att träda in på den aktuella marknaden. Dessa aktörer skulle befinna sig i en situation i vilken den aktör som har den största marknadsandelen inom ett visst territorium erbjuder flaskgasol till ett i föreskrifter fastställt högsta pris, som inkluderar hemleverans.
- 24 Den hänskjutande domstolen anser att den omständigheten att det införs ett högsta pris som inkluderar hemleverans kan utgöra ett hinder för att nya aktörer ska kunna träda in på marknaden. I den mån dessa aktörer använder sig av mindre tunga flaskor, vilka inte omfattas av det reglerade priset, kan de visserligen fastställa priserna fritt. I praktiken kan de emellertid inte avvika från det priset vid äventyr av att annars inte ha den efterfrågan som motiverar de investeringar som ska göras. Det finns följaktligen skäl att anse att dessa åtgärder i själva verket har en cementerande inverkan på marknaden, vilket strider mot den fria konkurrensen.
- 25 Vad beträffar frågan huruvida de åtgärder som är aktuella i det nationella målet är förenliga med unionsrätten, har domstolen, i sin dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205), slagit fast att direktiv 2003/55 som innehåller regler om marknaden för naturgas inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som, i ett allmänt ekonomiskt intresse, syftar till att hålla priset för leverans av naturgas på en rimlig nivå genom fastställande av referenspris, under förutsättning att denna lagstiftning beaktar målen att marknaden ska vara fri, att slutkonsumenterna ska ges nödvändigt skydd och att lagstiftningen ska gälla under en begränsad tid.

- 26 Tribunal Supremo (Högsta domstolen) har funnit att de kriterier som angavs i den domen även är tillämpliga på marknaden för flaskgasol, under förutsättning att den marknaden har en gemenskapsdimension, även om det inte finns någon unionslagstiftning som innehåller särskilda bestämmelser om denna marknad.
- 27 Den hänskjutande domstolen har påpekat att åtgärden i de aktuella målen vilken består i att fastställa ett högsta försäljningspris för flaskgasol kan kvalificeras som en åtgärd för att skydda socialt utsatta konsumenter, genom att den syftar till att säkerställa att priset för leverans till slutkonsumenten hålls på en rimlig nivå. Detsamma gäller hemleveransskyldigheten. Genom dessa åtgärder eftersträvas följaktligen mål av allmänt ekonomiskt intresse, i den mening som avses i artikel 106 FEUF.
- 28 Nämnda åtgärder har emellertid en generell och odifferentierad karaktär, eftersom samtliga konsumenter drar nytta av dem. Åtgärderna gäller dessutom sedan mer än 18 år, trots att det av den relevanta lagstiftningen framgår att de är av övergående natur genom att de förlängs ”så länge villkoren för konkurrens och konkurrenskraft på denna marknad inte bedöms vara tillräckliga”.
- 29 Detta ger följaktligen upphov till tvivel om huruvida dessa åtgärder är förenliga med unionsrätten, mot bakgrund av de kriterier som har angetts i domen av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205) och proportionalitetsprincipen.
- 30 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Supremo (Högsta domstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Är, mot bakgrund av den rättspraxis som följer av domen [av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205)], ett högsta pris för gasolflaskor, som metod för att skydda socialt utsatta användare, förenligt med nämnda rättspraxis och proportionalitetsprincipen, när en eller flera av följande omständigheter föreligger:
- åtgärden vidtas som en generell åtgärd för samtliga konsumenter och för en odefinierad tid ’så länge villkoren för konkurrens och konkurrenskraft på denna marknad inte bedöms vara tillräckliga’,
 - åtgärden redan har förlängts under mer än 18 år,
 - åtgärden kan bidra till att cementera situationen med svag konkurrens om det antas att den utgör ett hinder för nya aktörers inträde på marknaden.
- 2) Är, mot bakgrund av den rättspraxis som följer av domen [av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205)], obligatorisk hemleverans av flaskgasol, som metod för att skydda socialt utsatta användare eller användare som bor i svårtillgängliga områden, förenligt med nämnda rättspraxis och proportionalitetsprincipen, när en eller flera av de omständigheter som anges i föregående fråga föreligger?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 31 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska bedömas tillsammans, för att få klarhet i huruvida proportionalitetsprincipen ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, i vilka det fastställs ett högsta pris för gasol i flaskor med en nettovikt på mellan 8 kilogram och 20 kilogram, vars tomvikt är mer än 9 kilogram, och de aktörer som har den största marknadsandelen inom den aktuella sektorn på en viss geografisk marknad åläggs att utföra hemleverans av denna gas. Nämnda domstol har i detta sammanhang hänvisat till de kriterier som följer av domen av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205).

- 32 Det ska härvidlag erinras om att EU-domstolen i den domen avgjorde hur direktiv 2003/55, däribland artikel 3.2 i direktivet, ska tolkas. Den bestämmelsen rörde de åtgärder som medlemsstaterna vidtar i det allmänna ekonomiska intresset inom naturgassektorn, som avses med direktivet. I detta sammanhang prövade domstolen kriterierna för att bedöma huruvida en åtgärd som består i att fastställa ett referenspris för leverans av naturgas till slutkonsumenterna är proportionerlig.
- 33 Direktiv 2003/55 har upphävts genom direktiv 2009/73, vars artikel 3.2 är i huvudsak identisk med artikel 3.2 i direktiv 2003/55 och har tolkats av domstolen i domen av den 7 september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637).
- 34 Tillämpningsområdet för båda direktiven bestäms i artikel 1 i respektive direktiv. Enligt dessa bestämmelser ska direktiven tillämpas för naturgas samt biogas och gas från biomassa eller andra typer av gas om det är tekniskt möjligt och säkert att föra in dessa gaser i och transportera dem genom systemet för naturgas.
- 35 Såsom den spanska regeringen och kommissionen har angett i sina skriftliga yttranden till domstolen är det inte tekniskt möjligt och säkert att föra in gasol i och transportera denna gas genom systemet för naturgas. Såsom den hänskjutande domstolen korrekt har påpekat ska följaktligen den slutsatsen dras att nationella regler som endast rör försäljning av gasol varken omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/55 eller av tillämpningsområdet för direktiv 2009/73.
- 36 Av detta följer att artikel 3.2 i direktiv 2003/55 och artikel 3.2 i direktiv 2009/73, såsom de har tolkats av domstolen i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205), och domen av den 7 september 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), inte är relevanta för att avgöra de nationella målen i förevarande fall.
- 37 Den hänskjutande domstolen undrar emellertid hur den, med avseende på de åtgärder som de aktuella målen rör, ska tillämpa de kriterier för bedömning av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits som har angetts i domen av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 EU-domstolen erinrar härvidlag om att det av fast rättspraxis följer att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen kan dessutom behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga (dom av den 29 november 2018, baumgarten sports & more, C-548/17, EU:C:2018:970, punkt 22).
- 39 Det framgår av domstolens praxis att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, vilka ska iaktas i en nationell lagstiftning som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller som genomför unionsrätten (dom av den 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 34).
- 40 Det är uppenbart att de åtgärder som är aktuella i de nationella målen kan hindra nya aktörer från att träda in på en marknad som kännetecknas av en låg konkurrensnivå. Den hänskjutande domstolen anser att dessa åtgärder därmed kan hindra utövandet av de grundläggande friheter som är stadfästa i EUF-fördraget. Enligt nämnda domstol eftersträvar åtgärderna emellertid ett mål av allmänt ekonomiskt intresse, nämligen att försörja utsatta konsumenter med energi till ett rimligt pris. Det är i detta sammanhang den önskar få klarhet i huruvida de åtgärder som är aktuella i de nationella målen, mot bakgrund av deras begränsande inverkan på den inre marknaden samt det eftersträlvade målet, är proportionerliga.

- 41 Det kan konstateras att sådana bestämmelser som de som är aktuella i de nationella målen, i vilka det fastställs ett högsta pris för gasol i vissa gasflaskor och de aktörer som har den största marknadsandelen inom den aktuella sektorn på en viss geografisk marknad åläggs att utföra hemleverans av dessa gasflaskor, utgör en inskränkning i etableringsfriheten för tjänsteleverantörer i den mening som avses i direktiv 2006/123 och omfattas av detta direktivs tillämpningsområde.
- 42 Det är nämligen så, för det första, att i artikel 15.2 g i direktiv 2006/123 kvalificeras "[f]asta ... maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa" som "krav", i den mening som avses i artikel 4.7 i direktivet, som utgör ett hinder för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet (se, analogt, dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 51). För det andra utgör den hemleveransskyldighet som vissa aktörer åläggs i förhållande till deras marknadsandel inom sektorn för gasolflaskor en "annan specifik tjänst", i den mening som avses i artikel 15.2 h i direktiv 2006/123, vilken enligt de nationella regler som är tillämpliga ska tillhandahållas vid sidan om den huvudsakliga tjänsten, som består i försäljningen av denna gas.
- 43 Det framgår dessutom uttryckligen av artikel 2.2 a i direktiv 2006/123, jämförd med skälen 17, 70 och 72 i direktivet, att bestämmelserna i direktivet i princip är tillämpliga på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, och att endast icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse är undantagna från dess tillämpningsområde (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkterna 43 och 44).
- 44 Sådana krav som anges i uppräknningen i artikel 15.2 i direktiv 2006/123 ska utvärderas av medlemsstaterna. Enligt artikel 15.1 i direktiv 2006/123 får medlemsstaterna emellertid behålla eller, i förekommande fall, införa krav i sina rättsordningar, under förutsättning att de är förenliga med villkoren om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet i punkt 3 i samma artikel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 54).
- 45 En inskränkning i etableringsfriheten, såsom den som följer av fastställandet av ett högsta gasolpris och hemleveransskyldigheten, kan således vara motiverad enligt artikel 15.3 i direktiv 2006/123. Nämda artikel 15.3 kräver i detta syfte att vissa villkor ska vara uppfyllda. För det första får inskränkningen inte vara diskriminerande på grund av nationalitet. För det andra ska den vara motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset. För det tredje, slutligen, ska inskränkningen vara lämplig för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås samt inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet, genom att det inte ska vara möjligt att ersätta inskränkningen med andra, mindre ingripande åtgärder som skulle ge samma resultat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 55).
- 46 Vad beträffar företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, framgår det dessutom av artikel 15.4 i direktiv 2006/123 att punkterna 1–3 i denna artikel 15 ska gälla den nationella lagstiftning som är relevant endast i den mån tillämpningen av nämnda punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dessa företag fullgörs.
- 47 Såsom följer av själva lydelsen av artikel 15.4 i direktiv 2006/123, ska villkoren om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet, som avses i punkt 3 i denna artikel 15, emellertid iakttas om de inte hindrar de särskilda uppgifter som den behöriga myndigheten tilldelat för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.
- 48 Mot bakgrund av det ovan anförda och i syfte att ge den hänskjutande domstolen ett ändamålsenligt svar ska det anses att denna önskar få klarhet i huruvida villkoret om proportionalitet i artikel 15.3 c i direktiv 2006/123 ska tolkas på så sätt att det utgör hinder för bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, i vilka det fastställs ett högsta pris för gasol i flaskor med en nettovikt på mellan 8 kilogram och 20 kilogram, vars tomvikt är mer än 9 kilogram, och de aktörer som har den största marknadsandelen inom den aktuella sektorn på en viss geografisk marknad åläggs att utföra hemleverans av denna gas.

- 49 Även om det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida nationella bestämmelser är förenliga med unionsrätten, så får EU-domstolen inte desto mindre tillhandahålla den nationella domstolen uppgifter som kan vara användbara för att den domstolen ska kunna lösa tvisten (dom av den 14 februari 2019, *Nestrade*, C-562/17, EU:C:2019:115, punkt 36).
- 50 Det framgår av punkt 31 ovan att den hänskjutande domstolen i detta sammanhang särskilt önskar få klarhet beträffande tillämpligheten och tolkningen av de kriterier som har angetts i domen av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2010:205), som avsåg huruvida en statlig åtgärd inom naturgassektorn var proportionerlig.
- 51 Det har i förevarande dom även påpekats att det finns bestämmelser om naturgassektorn i direktiv 2009/73. Detta direktiv har som mål att uppnå en i praktiken fullständigt öppen och konkurrensutsatt inre marknad för naturgas där alla konsumenterna fritt kan välja leverantör och där alla leverantörer kan leverera fritt till sina kunder, vilket innebär att priset för leverans av naturgas endast ska fastställas genom samspelet mellan utbud och efterfrågan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2016, *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 26).
- 52 Domstolen har dessutom slagit fast att ett hinder som följer av en statlig åtgärd avseende priserna vid försäljning av naturgas, för att vara förenligt med proportionalitetsprincipen, med nödvändighet endast får pågå under en begränsad tid, som inte får vara längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punkterna 33 och 35).
- 53 Dessa överväganden gäller även för det villkor om proportionalitet som avses i artikel 15.3 c i direktiv 2006/123.
- 54 Medlemsstaterna får visserligen behålla eller, i förekommande fall, införa krav av den typ som anges i artikel 15.2 i direktiv 2006/123, under förutsättning att de är förenliga med villkoren om icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet i punkt 3 i denna artikel 15 (dom av den 16 juni 2015, *Rina Services m.fl.*, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 33).
- 55 Bedömningen av huruvida ett sådant krav är förenligt med proportionalitetsprincipen kan emellertid variera över tiden, med hänsyn till den aktuella marknaden och utvecklingen på denna. Det ska dessutom förhindras att upprätthållandet av något av de krav som avses i artikel 15.2 i direktiv 2006/123 medför att ett hinder för att fullborda den inre marknaden görs permanent.
- 56 Det ankommer i detta sammanhang på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida och i vilken utsträckning de behöriga myndigheterna enligt tillämplig nationell rätt är skyldiga att regelbundet och med korta mellanrum ompröva behovet av åtgärden och av det sätt på vilket den tillämpas, med hänsyn till utvecklingen på den aktuella marknaden (dom av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 35).
- 57 Det framgår härvidlag av besluten om hänskjutande att det i den trettiofjärde tilläggsbestämmelsen i lag 34/1998, i dess lydelse enligt kungligt lagdekret 8/2014, föreskrivs att ministern för industri, energi och turism ska fastställa de högsta priserna vid försäljning av gasol ”så länge villkoren för konkurrens och konkurrenskraft på denna marknad inte bedöms vara tillräckliga”. Det framgår även av denna bestämmelse att hemleveransskyldigheten ska omprövas, ”när utvecklingen av marknaden och affärsstrukturen inom sektorn kräver det och under alla omständigheter vart femte år”.
- 58 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida denna nationella bestämmelse uppfyller det krav på regelbunden omprövning som avses i punkt 56 ovan.

- 59 Det framgår dessutom av handlingarna i målen att det i den nationella rätt som är tillämplig föreskrivs en mekanism för att regelbundet anpassa det högsta priset vid gasolförsäljning, så att detta pris följer kostnadsutvecklingen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Såsom domstolen har slagit fast kan en sådan mekanism, som endast avser en periodisk översyn av prisnivån och inte behovet av och formerna för den statliga åtgärden avseende priserna, inte jämföras med en begränsning av den aktuella åtgärdens varaktighet (dom av den 7 september 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, punkt 62).
- 60 Det är vidare så, att den i besluten att begära förhandsavgörande angivna omständigheterna att åtgärder, såsom de som är aktuella i de nationella målen, gäller i Spanien sedan år 1998, trots deras övergående natur, i sig inte medger slutsatsen att de inte är lämpliga. Det framgår nämligen av de yttranden som den spanska regeringen har gett in till domstolen att den spanska marknaden för flaskgasol är vikande på grund av uppgången för marknaden för naturgas. Den därav följande försäljningsminskningen ökar kostnaderna för aktörerna på denna marknad och försvårar etableringen för nya konkurrenter vilka skulle kunna pressa priserna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera dessa uppgifter och att beakta dem vid bedömningen av huruvida de åtgärder som är aktuella i de nationella målen är proportionerliga.
- 61 Det reglerade pris och den hemleveransskyldighet som är aktuella tillämpas dessutom, enligt de uppgifter som domstolen har tillgång till, enbart på gasol i flaskor med en nettovikt på mellan 8 kilogram och 20 kilogram, vars tomvikt är mer än 9 kilogram. Handeln med denna gas i andra behållare omfattas inte av dessa skyldigheter. Det ankommer härvidlag på den hänskjutande domstolen att kontrollera om de åtgärder som är aktuella i de nationella målen har till verkan att lönsamheten för den icke reglerade handeln med gasol minskas eller till och med försvinner. Så skulle bland annat kunna vara fallet om det högsta priset, såsom det fastställs enligt den relevanta spanska lagstiftningen, var påtagligt lägre än marknadspriset, vilket klagandena i de nationella målen har gjort gällande.
- 62 Slutligen ska kravet på nödvändighet även bedömas utifrån den personkrets som omfattas av den aktuella åtgärden, och närmare bestämt vilka som drar nytta av den (dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 39).
- 63 Det framgår härvidlag av handlingarna i målet att de omtvistade åtgärderna avser hushållskonsumenter och inte företag, vilket motsvarar det mål som eftersträvas med åtgärderna, nämligen att försörja utsatta konsumenter med energi till ett rimligt pris.
- 64 Det framgår även att hushållskonsumenter drar nytta av de åtgärder som avses i de nationella målen oberoende av om dessa kunder är utsatta eller bor i områden som är svårtillgängliga eller ligger långt från distributionsstället för gasol. Även om den omständigheten i princip kan indikera att åtgärderna går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå sitt mål, är det inte desto mindre så att proportionalitetsprincipen inte nödvändigtvis hindrar att de omtvistade åtgärderna avser samtliga hushållskonsumenter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl., C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 40). Det ankommer i detta sammanhang på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida det är möjligt och lämpligt att besluta om åtgärder som i högre grad vänder sig till de utsatta konsumenterna. Det är i detta hänseende relevant vad klagandena i de nationella målen och den spanska regeringen har gjort gällande i fråga om ersättningsåtgärders genomförbarhet och deras eventuella ekonomiska verkningar.
- 65 Av vad som ovan anförts följer att tolkningsfrågorna ska besvaras enligt följande. Villkoret om proportionalitet i artikel 15.3 c i direktiv 2006/123 ska tolkas på så sätt att det inte utgör hinder för bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, i vilka det fastställs ett högsta pris för gasolflaskor och vissa aktörer åläggs att utföra hemleverans av denna gas, förutsatt att dessa åtgärder endast bibehålls under en begränsad tid och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas.

Rättegångskostnader

- ⁶⁶ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Villkoret om proportionalitet i artikel 15.3 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska tolkas på så sätt att det inte utgör hinder för bestämmelser, såsom de som är aktuella i de nationella målen, i vilka det fastställs ett högsta pris för gasolflaskor och vissa aktörer åläggs att utföra hemleverans av denna gas, förutsatt att dessa åtgärder endast bibehålls under en begränsad tid och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas.

Underskrifter