Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 12. April 2018 [1]

Rechtssache C-561/16

Saras Energía, S.A., u. a.
gegen
Administración del Estado

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Supremo [Oberster Gerichtshof, Spanien])

„Vorabentscheidungsersuchen – Richtlinie 2012/27/EU – Förderung der Energieeffizienz – Energieeffizienzverpflichtungssystem – Andere strategische Maßnahmen – Nationaler Energieeffizienzfonds – Beitragspflicht – Verpflichtete Energieverteiler und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen – Begründung“

I. Einleitung

1. Klimaschutz geschieht nicht nur durch die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Quellen, sondern auch durch die Einsparung von Energie. Daher – und aus anderen Gründen – hat sich die Union das Ziel gesetzt, bis ins Jahr 2020 Einsparungen von 20 % zu erreichen. Die Energieeffizienzrichtlinie [2] soll dazu beitragen.

2. Ein Instrument zur Einsparung von Energie ist die in Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie vorgesehene Einführung von Einsparzielen für Energieverteiler und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen. Die Umsetzung der Richtlinie in Spanien zu diesem Punkt hat zu dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen geführt.

3. Dabei geht es im Kern um zwei Fragen, nämlich erstens darum, ob die Energieeffizienzrichtlinie es erlaubt, die Unternehmen zu verpflichten, Beiträge in einen Energiesparfonds zu leisten, ohne ihnen die Möglichkeit zu geben, stattdessen die Einsparziele selbst zu verwirklichen, und zweitens darum, welche Unternehmen überhaupt verpflichtet werden dürfen, sowie um die Begründung der Auswahl der verpflichteten Unternehmen.

1 Originalsprache: Deutsch.

2 Richtlinie 2012/27/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur Energieeffizienz (ABl. 2012, L 315, S. 1), in der Fassung der Richtlinie 2013/12/EU des Rates vom 13. Mai 2013 (ABl. 2013, L 141, S. 8).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. Einige Begriffsdefinitionen des Art. 2 der Energieeffizienzrichtlinie sind im vorliegenden Verfahren von Bedeutung:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

…

14. ‚verpflichtete Partei' einen Energieverteiler oder ein Energieeinzelhandelsunternehmen, der bzw. das den nationalen Energieeffizienzverpflichtungssystemen des Art. 7 unterliegt;

…

18. ‚strategische Maßnahme' ein in einem Mitgliedstaat förmlich eingerichtetes und verwirklichtes Regulierungs-, Finanz-, Fiskal-, Fakultativ- oder Informationsinstrument zur Schaffung eines unterstützenden Rahmens oder Auflagen oder Anreize für Marktteilnehmer, damit sie Energiedienstleistungen erbringen und kaufen und weitere energieeffizienzverbessernde Maßnahmen ergreifen;

…

20. ‚Energieverteiler' eine natürliche oder juristische Person, einschließlich eines Verteilernetzbetreibers, die für den Transport von Energie zur Abgabe an Endkunden oder an Verteilerstationen, die Energie an Endkunden verkaufen, verantwortlich ist;

…

22. ‚Energieeinzelhandelsunternehmen' eine natürliche oder juristische Person, die Energie an Endkunden verkauft;

…"

5. Art. 7 der Energieeffizienzrichtlinie regelt das Energieeffizienzverpflichtungssystem, auf dem der vorliegende Rechtsstreit beruht:

„(1) Jeder Mitgliedstaat führt ein Energieeffizienzverpflichtungssystem ein. Dieses System muss gewährleisten, dass die Energieverteiler und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen, die als verpflichtete Parteien gemäß Abs. 4 benannt wurden und im Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaats tätig sind, unbeschadet des Abs. 2 bis zum 31. Dezember 2020 ein kumuliertes Endenergieeinsparziel erreichen.

…

(2) …

(3) …

(4) Unbeschadet der Berechnung der Energieeinsparungen für das Ziel gemäß Abs. 1 Unterabs. 2 benennt jeder Mitgliedstaat für die Zwecke des Abs. 1 Unterabs. 1 nach objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien verpflichtete Parteien unter den in seinem Hoheitsgebiet tätigen Energieverteilern und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen, wobei er in seinem Hoheitsgebiet tätige Verkehrskraftstoffverteiler oder Verkehrskraftstoff-Einzelhandelsunternehmen einbeziehen kann. Die zur Erfüllung der Verpflichtung erforderliche Energieeinsparung muss durch die verpflichteten Parteien unter den gegebenenfalls vom Mitgliedstaat benannten Endkunden … erzielt werden.

(5) – (8) …

(9) Als Alternative zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems nach Abs. 1 können die Mitgliedstaaten sich dafür entscheiden, andere strategische Maßnahmen zu ergreifen, um Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken, sofern diese strategischen Maßnahmen die Kriterien nach den Abs. 10 und 11 erfüllen. Die durch diese Vorgehensweise erzielte neue Energieeinsparung muss gleichwertig zu der in den Abs. 1, 2 und 3 geforderten neuen Energieeinsparung sein. Sofern die Gleichwertigkeit gewahrt wird, können die Mitgliedstaaten Verpflichtungssysteme mit alternativen strategischen Maßnahmen einschließlich der nationalen Energieeffizienzprogramme kombinieren.Die strategischen Maßnahmen nach Unterabs. 1 können unter anderem folgende strategische Maßnahmen oder Kombinationen daraus einschließen:

a) Energie- oder CO_2-Steuern, die eine Verringerung des Endenergieverbrauchs bewirken;

b) Finanzierungssysteme und -instrumente oder steuerliche Anreize, die zur Nutzung energieeffizienter Technologien oder Techniken führen und eine Verringerung des Endenergieverbrauchs bewirken;

c) Regelungen oder freiwillige Vereinbarungen, die zur Nutzung energieeffizienter Technologien oder Techniken führen und eine Verringerung des Endenergieverbrauchs bewirken;

d) Standards und Normen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Produkten und Dienstleistungen, auch von Gebäuden und Fahrzeugen, soweit sie nicht verbindlich vorgeschrieben sind und nach Unionsrecht in den Mitgliedstaaten gelten;

e) Energiekennzeichnungssysteme mit Ausnahme derjenigen, die verbindlich vorgeschrieben sind und nach Unionsrecht in den Mitgliedstaaten gelten;

f) berufliche und allgemeine Bildung einschließlich Energieberatungsprogrammen, die zur Nutzung energieeffizienter Technologien oder Techniken führen und eine Verringerung des Endenergieverbrauchs bewirken.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission bis zum 5. Dezember 2013 die strategischen Maßnahmen mit, die sie für die Zwecke des Unterabs. 1 und des Art. 20 Abs. 6 zu ergreifen beabsichtigen und halten sich dabei an den in Anhang V Nr. 4 vorgesehenen Rahmen sowie legen dar, wie sie die erforderlichen Einsparungen erzielen möchten. Bei strategischen Maßnahmen nach Unterabs. 2 und Art. 20 Abs. 6 wird in dieser Mitteilung nachgewiesen, wie die Kriterien des Abs. 10 eingehalten werden. Bei anderen strategischen Maßnahmen als den in Unterabs. 2 oder in Art. 20 Abs. 6 aufgeführten erläutern die Mitgliedstaaten, wie ein gleichwertiges Maß an Einsparungen, Überwachung und Verifizierung gewährleistet wird. Die Kommission kann innerhalb von drei Monaten nach der Mitteilung Änderungen vorschlagen.“

6. Die Einrichtung eines Energieeffizienzfonds ist in Art. 20 Abs. 4 der Energieeffizienzrichtlinie geregelt:

„(4) Die Mitgliedstaaten können einen Nationalen Energieeffizienzfonds einrichten. Dieser Fonds muss darauf ausgerichtet sein, nationale Energieeffizienzinitiativen zu unterstützen."

7. Die Finanzierung durch einsparungspflichtige Unternehmen wird in Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie angesprochen:

„(6) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die verpflichteten Parteien ihren Verpflichtungen nach Art. 7 Abs. 1 dadurch nachkommen können, dass sie zum Nationalen Energieeffizienzfonds einen Jahresbeitrag leisten, dessen Höhe den zur Erfüllung dieser Verpflichtungen erforderlichen Investitionen entspricht."

8. Momentan diskutieren der Rat und das Parlament einen Kommissionsvorschlag zur Änderung der Energieeffizienzrichtlinie. [3]

B. Spanisches Recht

9. Mit Art. 69 des Gesetzes 18/2014 vom 15. Oktober 2014 über Dringlichkeitsmaßnahmen für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) wird gemäß Art. 7 der Energieeffizienzrichtlinie ein nationales Energieeffizienzverpflichtungssystem eingeführt, das bezüglich Strom und Gas für Vertriebsunternehmen gilt, denen „eine als Einsparverpflichtungen bezeichnete jährliche Energieeinsparquote auf nationaler Ebene" zugewiesen wird.

10. Art. 71 Abs. 1 des Gesetzes 18/2014 sieht als vorrangige Form der Erfüllung der jährlichen Einsparverpflichtungen die Leistung eines Jahresbeitrags zum Nationalen Energieeffizienzfonds vor, der gemäß Art. 20 Abs. 4 der Energieeffizienzrichtlinie durch Art. 72 des Gesetzes 18/2014 eingerichtet wird. Lediglich alternativ sieht Art. 71 Abs. 2 die Möglichkeit vor, dass die Regierung einen Mechanismus zum Nachweis der Erreichung einer effektiven Energieeinsparung einführt. Von dieser ihr gewährten Regelungsmöglichkeit hat die Regierung bislang keinen Gebrauch gemacht.

11. Dagegen wurden mit dem Erlass IET/289/2015 vom 20. Februar 2015 zur Festlegung der Beitragspflichten zum Nationalen Energieeffizienzfonds im Jahr 2015 die Voraussetzungen für die Erhebung der Beiträge geschaffen.

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

12. Saras Energía, S.A., ein spanisches Unternehmen aus der Energiewirtschaft, wendet sich vor dem Tribunal Supremo, dem spanischen Obersten Gerichtshof, gegen den Erlass IET/289/2015. In diesem Rahmen macht sie geltend, der Erlass laufe der genannten Energieeffizienzrichtlinie in zweierlei Hinsicht zuwider, und zwar zum einen, da sie verpflichtet werde, den Energieeinsparverpflichtungen durch einen Beitrag zu einem Energieeffizienzfonds nachzukommen, ohne dies durch die Einführung von Einsparmaßnahmen tun zu können, und zum anderen, da diese Beitragsverpflichtung nur den Gas- und Stromhandelsunternehmen und den Großhändlern mit Mineralölerzeugnissen und Flüssiggas, nicht aber den Gas- und Stromverteilern und den Einzelhändlern mit Mineralölerzeugnissen und Flüssiggas, auferlegt werde.

3 Rechtsetzungsverfahren 2016/0376 (COD).

13. Das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) entschied daher am 25. Oktober 2016, das folgende Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof zu richten, welches am 7. November 2016 einging:

1) Ist eine mitgliedstaatliche Regelung zur Einführung eines nationalen Energieeffizienzverpflichtungssystems, bei dem die Verpflichtungen in erster Linie durch einen jährlichen finanziellen Beitrag zu einem gemäß Art. 20 Abs. 4 der Energieeffizienzrichtlinie eingerichteten Nationalen Energieeffizienzfonds erfüllt werden, mit Art. 7 Abs. 1 und 9 vereinbar?

2) Ist eine nationale Regelung, die die Möglichkeit vorsieht, die Energieeinsparverpflichtungen statt mit dem finanziellen Beitrag zu einem Nationalen Energieeffizienzfonds durch den Nachweis der erreichten Einsparung zu erfüllen, mit Art. 7 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie vereinbar?

3) Bei Bejahung der vorstehenden Frage: Ist es mit Art. 7 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie vereinbar, eine solche alternative Möglichkeit zur Erfüllung der Energieeinsparverpflichtungen vorzusehen, die nur dann tatsächlich zum Tragen kommt, wenn die Regierung sie nach freiem Ermessen durch Verordnung schafft?

   Ist eine solche Regelung auch dann mit den genannten Bestimmungen vereinbar, wenn die Regierung diese alternative Möglichkeit nicht schafft?

4) Ist ein nationales System, bei dem nur die Gas- und Stromhandelsunternehmen und die Großhändler mit Mineralölerzeugnissen und Flüssiggas, nicht aber die Gas- und Stromverteiler und die Einzelhändler mit Mineralölerzeugnissen und Flüssiggas den Energieeffizienzverpflichtungen unterliegen, mit Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie vereinbar?

5) Bei Bejahung der vorstehenden Frage: Ist die Benennung der Gas- und Stromhandelsunternehmen und der Großhändler mit Mineralölerzeugnissen und Flüssiggas als verpflichtete Parteien ohne Angabe der Gründe für die Nichteinbeziehung der Gas- und Stromverteiler und der Einzelhändler mit Mineralölerzeugnissen und Flüssiggas mit Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie vereinbar?

14. Am 24. Januar, am 21. Februar und am 15. März 2017 gingen beim Gerichtshof Entscheidungen des Tribunal Supremo ein, mit denen dieses Endesa, S.A., Endesa Energía, S.A., und Endesa Energía XXI, S.L.U., Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U., Nexus Energía, S.A., und Nexus Renovables, S.L.U., Engie España, S.L., Villar Mir Energía, S.L., und Enérgya VM Gestión de Energía, S.L.U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S.A., Acciona Green Energy Developments, S.L.U., sowie die Fortia Energía, S.L., als weitere Beteiligte am innerstaatlichen Verfahren benannte.

15. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, Viesgo Infraestructuras Energéticas sowie Villar Mir Energía und Enérgya VM Gestión de Energía als Beteiligte des Ausgangsverfahrens, ferner das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich Spanien und die Europäische Kommission schriftlich Stellung genommen. Schriftsätze von Nexus Energía und Nexus Renovables sowie von Estaciones de Servicio de Guipúzcoa erreichten den Gerichtshof erst nach Ablauf der vorgesehenen Fristen und wurden daher als verspätet zurückgewiesen. In der mündlichen Verhandlung vom 7. März 2018 haben sich bis auf Endesa, Fortia Energía und Luxemburg die gleichen Beteiligten geäußert wie während des schriftlichen Verfahrens.

IV. Rechtliche Würdigung

16. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft zwei Fragenkomplexe, nämlich einerseits die Vereinbarkeit einer unabwendbaren Beitragspflicht mit der Energieeffizienzrichtlinie (dazu unter B) und andererseits die Auswahl der verpflichteten Unternehmen (dazu unter C). Zunächst ist jedoch kurz auf die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens einzugehen (dazu unter A).

A. Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

1. Zu den Einwänden Spaniens

17. In der mündlichen Verhandlung wendete Spanien sich gegen die Zulässigkeit der vierten und der fünften Frage, soweit diese über den Sektor der Mineralölerzeugnisse hinausgehen. Denn in dem von Saras Energía geführten innerstaatlichen Verfahren gehe es nur um Mineralölerzeugnisse. Unternehmen aus den anderen in den Fragen angeführten Sektoren, Gas, Flüssiggas und Strom, seien lediglich als Streithelfer von Saras Energía zugelassen worden und könnten den Gegenstand des Rechtsstreits nicht erweitern.

18. Es ist jedoch nicht notwendig, aus den von Spanien vorgetragenen Gründen Teile des Vorabentscheidungsersuchens für unzulässig zu erklären. Denn weder die Fragen noch ihre Begründung enthalten Informationen, die es erlauben würden, zwischen den verschiedenen Sektoren zu differenzieren. Die vierte Frage ist folglich dahin gehend zu verstehen, ob es Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie entspricht, Energieeffizienzverpflichtungen nur bestimmten Unternehmen der jeweiligen Lieferkette aufzuerlegen, nicht aber anderen Unternehmen der gleichen Lieferkette. Mit der fünften Frage ist dann zu klären, ob der Mitgliedstaat die Auswahl der verpflichteten Unternehmen begründen muss.

2. Zur Erheblichkeit des Vorabentscheidungsersuchens insgesamt

19. Zweifel an der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens könnten aber daran anknüpfen, dass die Energieeffizienzrichtlinie nicht verbietet, bestimmte Unternehmen zu Beiträgen zu einem Fonds zu verpflichten, sondern im Gegenteil die Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um bestimmte Energieeinsparungen zu erzielen. Von einer Beitragspflicht betroffene Unternehmen könnten die Richtlinie folglich dieser Pflicht nicht entgegenhalten. Daher stellt sich die Frage, ob die Beantwortung des Vorabentscheidungsersuchens für die Entscheidung des Ausgangsverfahrens unerheblich und das Ersuchen somit unzulässig ist.

20. Bei genauerer Betrachtung lässt sich die mangelnde Erheblichkeit des Ersuchens jedoch nicht feststellen. Denn nach dem Vorabentscheidungsersuchen wenden sich die beteiligten Unternehmen nicht unmittelbar gegen die Beitragspflicht, sondern sie machen die Ungültigkeit der Regelung geltend, aus der sich die Beitragspflicht ergibt. Diese Regelung bezweckt die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und es erscheint keineswegs fernliegend, dass man sich nach innerstaatlichem Recht gegen Umsetzungsregelungen wenden kann, weil sie den Anforderungen der umzusetzenden Richtlinie nicht genügen.

21. Jedoch erscheint der Hinweis geboten, dass innerstaatlicher Rechtsschutz gegen eine unzureichende Umsetzung des Unionsrechts nicht dazu führen sollte, die Umsetzung zusätzlich zu verschlechtern.[4] So ist es vorstellbar, dass die Aufhebung einer Regelung, die eine Richtlinie nur teilweise und daher unzureichend umsetzt, die Situation im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie verschlechtern würde. Denn eine unzureichende Umsetzung kann diesen Zielen näher kommen als das Fehlen jeglicher Umsetzung.

22. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend, der Formulierung der Vorlagefragen folgend, untersucht, ob Regelungen nach dem Muster streitgegenständlichen spanischen Bestimmungen die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie bewirken, dieser Richtlinie also entsprechen, nicht aber, ob die Richtlinie den innerstaatlichen Regelungen entgegensteht.

B. Zum Verzicht auf die unmittelbare Erfüllung der Einsparpflichten

23. Mit den ersten drei Fragen, die im Licht des Ausgangsrechtsstreits gemeinsam zu beantworten sind, möchte das Tribunal Supremo erfahren, ob es Art. 7 Abs. 1 und 9 sowie Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie entspricht, bestimmte Unternehmen dazu zu verpflichten, Energieeinsparziele zu erreichen, ihnen aber nur zu erlauben, diese Pflichten durch Beiträge zu einem staatlichen Energiesparfonds zu erfüllen. Ein Nebenaspekt dieses Fragenkomplexes ist die vorgesehene Option, den verpflichteten Unternehmen künftig die Möglichkeit zu eröffnen, anstelle des Beitrags die Energieeinsparziele selbst zu erreichen, die aber im Ermessen spanischer Behörden liegt.

24. Art. 7 der Energieeffizienzrichtlinie erlegt den Mitgliedstaaten zwei unterschiedliche Verpflichtungen auf. Erstens müssen sie ein bestimmtes Ergebnis („obligation de résultat“) erreichen, nämlich bestimmte Einsparungen beim Absatz von Primärenergie an Endkunden bis zum Jahr 2020. Und zweitens müssen die Mitgliedstaaten bestimmte Regelungen über die Mittel erlassen, mit denen dieses Ergebnis erzielt werden soll („obligation de moyen“).

25. Um diese zweite Verpflichtung der Mitgliedstaaten geht es bei diesen Fragen. Insofern nennt die Energieeffizienzrichtlinie verschiedene Maßnahmen, mit denen die Einsparziele erreicht werden können.

26. Im Prinzip sollen die Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie bestimmte Energieunternehmen verpflichten, die Einsparziele zu erreichen. Dabei bleibt es den Unternehmen überlassen, wie sie die Einsparziele erreichen. Aus dem Gesamtzusammenhang der Richtlinie, etwa den Erwägungsgründen 20 und 47 oder Art. 8, ergibt sich jedoch, dass die Union Maßnahmen wie die Förderung von Energieaudits (zur Identifizierung von Einsparpotenzialen) oder die Schaffung eines Markts für Energiedienstleistungen (als Alternative zum Absatz von Energie) für geeignet hält, zu den notwendigen Einsparungen beizutragen.

27. Außerdem können die Mitgliedstaaten nach Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie den verpflichteten Unternehmen erlauben, ihren Verpflichtungen nach Art. 7 Abs. 1 dadurch nachzukommen, dass sie zum Nationalen Energieeffizienzfonds Beiträge leisten.

28. Und schließlich können sich die Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie als Alternative zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems dafür entscheiden, *andere* strategische Maßnahmen zu ergreifen, um entsprechende Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken.

4 Vgl. Urteile vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 56 bis 58), und vom 28. Juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, Rn. 34 bis 36), jeweils zur Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. 2001, L 197, S. 30).

29. Offensichtlich entspricht die Verpflichtung von Energieunternehmen, Beiträge zu einem Energieeffizienzfonds zu leisten, ohne die Möglichkeit, stattdessen die Einsparziele zu erreichen, nicht Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie.

30. Es ist somit zu prüfen, ob diese Regelung Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie entspricht oder eine Maßnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 9 sein kann.

1. Zu Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie

31. Nach Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie dürfen die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die verpflichteten Parteien ihren Verpflichtungen nach Art. 7 Abs. 1 dadurch nachkommen *können*, dass sie zum Nationalen Energieeffizienzfonds einen Jahresbeitrag leisten, dessen Höhe den zur Erfüllung dieser Verpflichtungen erforderlichen Investitionen entspricht.

32. Diese Regelungsoption sieht nicht die alternativlose Verpflichtung zu einem finanziellen Beitrag vor, sondern nur die Möglichkeit, diesen Beitrag zu leisten. Sie setzt darüber hinaus voraus, dass Verpflichtungen nach Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie bestehen. Bei diesen Verpflichtungen würde es sich um das Energieeffizienzverpflichtungssystem handeln, wonach die betroffenen Unternehmen ein Energieeinsparziel erreichen müssen.

33. Art. 20 Abs. 6 beruht demnach auf der Annahme, dass die verpflichteten Unternehmen zumindest theoretisch die erforderlichen Einsparungen erzielen können, statt den Beitrag zu entrichten.

34. Die am Verfahren beteiligten Unternehmen vertreten somit zu Recht die Auffassung, dass eine Beitragspflicht ohne die Alternative von Einsparungen nicht mit Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie im Einklang steht.

2. Zu Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie

35. Daher entspricht die streitgegenständliche alternativlose Beitragspflicht nur der Energieeffizienzrichtlinie, wenn sie als andere strategische Maßnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie anzusehen ist.

a) Subsumtion unter Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie

36. Wie bereits gesagt, erlaubt Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie den Mitgliedstaaten, als Alternative zur Einführung eines Energieeffizienzverpflichtungssystems nach Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie, andere strategische Maßnahmen zu ergreifen, um Energieeinsparungen bei Endkunden zu bewirken.

37. Art. 2 Nr. 18 der Energieeffizienzrichtlinie definiert strategische Maßnahmen als ein in einem Mitgliedstaat förmlich eingerichtetes und verwirklichtes Regulierungs-, Finanz-, Fiskal-, Fakultativ- oder Informationsinstrument zur Schaffung eines unterstützenden Rahmens oder Auflagen oder Anreize für Marktteilnehmer, damit sie Energiedienstleistungen erbringen und kaufen und weitere energieeffizienzverbessernde Maßnahmen ergreifen. Die alternativlose Beitragspflicht ist Teil eines Finanzinstruments zur Schaffung eines unterstützenden Rahmens und von Anreizen. Denn es ist davon auszugehen, dass die Mittel des Energieeffizienzfonds dafür eingesetzt werden, Anreize für energieeffizienzverbessernde Maßnahmen zu setzen.

38. Damit fällt die Beitragspflicht unter Art. 7 Abs. 9 Unterabs. 2 Buchst. b der Energieeffizienzrichtlinie, wo Finanzierungsinstrumente, die zur Nutzung energieeffizienter Technologien oder Techniken führen und eine Verringerung des Endenergieverbrauchs bewirken, als Beispiel für andere strategische Maßnahmen genannt werden.

b) Keine Spezialität von Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie

39. Das Tribunal Supremo und verschiedene beteiligte Unternehmen vertreten aber die Auffassung, die Unvereinbarkeit einer alternativlosen Beitragspflicht mit Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie schließe es auch aus, sie auf Art. 7 Abs. 9 zu stützen. Dies würde voraussetzen, dass Art. 20 Abs. 6 eine abschließende Spezialregelung über Beiträge der verpflichteten Unternehmen ist.

40. Allerdings zeigt Art. 7 Abs. 9 Unterabs. 3 der Energieeffizienzrichtlinie, dass Maßnahmen nach Art. 7 Abs. 9 und Art. 20 Abs. 6 einander nicht ausschließen, sondern gemeinsam getroffen werden können. Denn danach sollen die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, welche Maßnahmen sie auf der Grundlage dieser Bestimmungen treffen.

41. Auch das Ziel von Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie führt nicht dazu, diese Bestimmung als *lex specialis* gegenüber Art. 7 Abs. 9 anzusehen. Art. 20 regelt unterschiedliche Optionen der Finanzierung von Energiesparmaßnahmen. Wie auch der 50. Erwägungsgrund bestätigt, ist die Erhebung von Beiträgen als Alternative zu Energiesparmaßnahmen gemäß Art. 20 Abs. 6 nur eine mögliche Geldquelle neben anderen. Insbesondere ist nicht ersichtlich, dass die möglichen Geldquellen in Art. 20 abschließend aufgeführt werden sollen.

42. Und schließlich würde eine solche Spezialität dem Ziel von Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie widersprechen. Wie auch viele andere Bestimmungen in Art. 7 soll diese Regelung den Mitgliedstaaten nach dem 20. Erwägungsgrund ein erhebliches Maß an Flexibilität bei der Erreichung der bindenden Einsparziele zugestehen. Sie sollen der nationalen Organisation der Marktakteure, dem spezifischen Kontext des Energiesektors und den Gewohnheiten der Endkunden vollständig Rechnung tragen. Diese Flexibilität war schon in der Vorläuferrichtlinie angelegt[5] und es besteht die Absicht, sie im gegenwärtig laufenden Verfahren zur Änderung der Richtlinie weiter zu verstärken.[6] Dem Ziel der Flexibilität widerspräche es, eine spezifische Maßnahme, den alternativlosen Beitrag zu einem Fonds, aus dem Kreis der möglichen anderen strategischen Maßnahmen nach Art. 7 Abs. 9 auszuschließen.

43. Daher steht Art. 20 Abs. 6 der Begründung einer Beitragspflicht auf der Grundlage von Art. 7 Abs. 9 nicht entgegen.

c) Zur unmittelbaren Bewirkung von Einsparungen

44. Das Tribunal Supremo zweifelt allerdings an der Anwendbarkeit von Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie, weil die in Unterabs. 2 beispielhaft genannten Maßnahmen unmittelbar zu Einsparungen führen würden. Das gelte nicht für Beiträge zu einem Energieeffizienzfonds.

5 Vgl. Art. 4 und 6 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates 2006/32/EG vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (ABl. 2006, L 114, S. 64).

6 Vgl. Art. 7 Abs. 6 und Art. 7b des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz (COM[2016] 761 final, S. 9 ff.) und des Ratsentwurfs vom 24. Januar 2018 (Ratsdokument 11119/1/17 REV 1, S. 17, 19 und 20). Die erste Stellungnahme des Parlaments vom 17. Januar 2018 (Ratsdokument 5355/18) schlägt keine Änderungen vor, die diese Flexibilität in Frage stellen würden.

45. Damit verkennt das Tribunal Supremo allerdings, dass die alternativlose Beitragspflicht Teil eines Finanzierungssystems nach Art. 7 Abs. 9 Unterabs. 2 Buchst. b der Energieeffizienzrichtlinie ist und dieses System zu Einsparungen führen soll.

46. Unabhängig davon ist Art. 7 Abs. 9 Unterabs. 1 Satz 1 der Energieeffizienzrichtlinie so formuliert, dass andere strategische Maßnahmen nicht zwingend unmittelbar zu Einsparungen führen müssen. Denn danach müssen diese Maßnahmen nur „Energieeinsparungen bei den Endkunden bewirken". Das schließt mittelbar erzielte Einsparungen ein.

47. Auch in der praktischen Anwendung erschiene es schwierig, wenn nicht sogar unmöglich, abzugrenzen, welche Maßnahmen unmittelbar Einsparungen bewirken und welche Maßnahmen nur mittelbar solche Auswirkungen haben.

d) Zu den Anforderungen an andere strategische Maßnahmen

48. Die Mitgliedstaaten sind bei der Inanspruchnahme von Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie allerdings nicht völlig frei. Vielmehr müssen die anderen strategischen Maßnahmen gemäß Art. 7 Abs. 9 Unterabs. 1 im Hinblick auf die erzielten Energieeinsparungen einem Energieeffizienzverpflichtungssystem gleichwertig sein und darüber hinaus den Kriterien genügen, die in Art. 7 Abs. 10 und 11 niedergelegt sind.

49. Daneben bestehen Informationspflichten gegenüber der Kommission, denn Art. 7 Abs. 9 Unterabs. 3 Satz 2 verlangt, dass die Mitgliedstaaten der Kommission bis zum 5. Dezember 2013 erläuterten, wie die Kriterien des Art. 7 Abs. 10 eingehalten werden. Die Kommission konnte dann innerhalb von drei Monaten nach der Mitteilung Änderungen vorschlagen.

50. Die Ausführungen des Tribunal Supremo, wonach Spanien nicht erwogen habe, die alternativlose Beitragspflicht auf Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie zu stützen, lassen zwar daran zweifeln, dass Spanien dieser Erläuterungspflicht nachgekommen ist. Doch es ist nicht erkennbar, dass die Kommission sich für unzureichend unterrichtet hielte. Im Übrigen enthält das Vorabentscheidungsersuchen keine hinreichenden Angaben, um eine Prüfung dieser verfahrensrechtlichen Verpflichtung durch den Gerichtshof zu ermöglichen.

51. Für die Prüfung der inhaltlichen Vereinbarkeit der alternativlosen Beitragspflicht mit Art. 7 der Energieeffizienzrichtlinie gilt letztlich das Gleiche. Sie erfordert eine Untersuchung der Gleichwertigkeit der erzielten Einsparungen sowie der in Art. 7 Abs. 10 und 11 vorgesehenen Kriterien. Mangels entsprechender Angaben im Vorabentscheidungsersuchen kann der Gerichtshof dies allerdings nicht kontrollieren.

52. Die Prüfung der verfahrensrechtlichen und inhaltlichen Anforderungen an die alternativlose Beitragspflicht bleibt daher – vorbehaltlich eines erneuten Vorabentscheidungsersuchens – Aufgabe des innerstaatlichen Gerichts.

e) Zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit

53. Verschiedene beteiligte Unternehmen wenden schließlich ein, die alternativlose Verpflichtung zur Entrichtung eines Beitrags sei unverhältnismäßig.

54. Dem ist zuzugeben, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung einer Richtlinie und insbesondere bei der Ausschöpfung von Gestaltungspielräumen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachten müssen.[7] Danach dürfen Umsetzungsmaßnahmen nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit den fraglichen Rechtsvorschriften zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.[8]

55. Wenn aber nachgewiesen ist, dass die alternativlose Beitragspflicht ein gleichwertiges Maß an Einsparungen gewährleistet wie das Energieeffizienzverpflichtungssystemnach Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie, so ist sie zumindest geeignet, die anerkannten Ziele der Richtlinie zu erreichen.

56. Was die Erforderlichkeit und das Verhältnis zwischen den Nachteilen und den Zielen angeht, so ist den Mitgliedstaaten grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum einzuräumen, weil diese Würdigung eine komplexe Prognoseentscheidung erfordert. Dies hat der Unionsgesetzgeber implizit anerkannt, als er den Mitgliedstaaten mit Art. 7 Abs. 9 der Energieeffizienzrichtlinie gestattet hat, vom Regelungsmodell der Richtlinie abzuweichen.

57. Insbesondere solange sich die Beitragspflicht an dem Kriterium des Art. 20 Abs. 6 der Energieeffizienzrichtlinie orientiert, dass der Beitrag in der Höhe den zur Erfüllung der Einsparungsverpflichtungen erforderlichen Investitionen entspricht, wird sich der Mitgliedstaat im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums bewegen. Ein Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist somit nicht ersichtlich.

3. Zwischenergebnis

58. Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass eine mitgliedstaatliche Regelung zur Einführung eines nationalen Energieeffizienzverpflichtungssystems, bei dem die verpflichteten Unternehmen ihre Verpflichtungen nur durch einen jährlichen finanziellen Beitrag zu einem gemäß Art. 20 Abs. 4 der Energieeffizienzrichtlinie eingerichteten nationalen Energieeffizienzfonds erfüllen können, eine andere strategische Maßnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie sein kann, wenn diese Regelung ein gleichwertiges Maß an Einsparungen gewährleistet wie das Energieeffizienzverpflichtungssystem nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie und im Übrigen die Anforderungen nach Art. 7 Abs. 10 und 11 erfüllt werden.

59. Ob das innerstaatliche Recht die (noch nicht genutzte) Möglichkeit vorsieht, den verpflichteten Unternehmen zu erlauben, als Alternative zu dem Beitrag Einsparungen nachzuweisen, ist dagegen für die Prüfung der ersten drei Fragen unerheblich.

C. Zur Einbeziehung von Energieverteilern und/oder Energieeinzelhandelsunternehmen

60. Mit der vierten Frage möchte das Tribunal Supremo erfahren, ob es Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie entspricht, Energieeffizienzverpflichtungen nur bestimmten Unternehmen der jeweiligen Lieferkette aufzuerlegen, nicht aber anderen Unternehmen der gleichen Lieferkette. Die fünfte Frage geht dahin, ob diese Entscheidung einer Begründung bedarf.

7 Vgl. Urteile vom 6. November 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, Rn. 87), vom 11. Juni 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, Rn. 41), und vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 86).

8 Urteile vom 11. Juni 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, Rn. 41).

61. Zwar wurde soeben festgestellt, dass die spanische Regelung in ihrer gegenwärtig angewandten Form nicht unmittelbar der Umsetzung von Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie dient, sondern nur als andere strategische Maßnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie entspricht. Doch die Vorgaben von Art. 7 Abs. 1 und 4 sind deshalb nicht unerheblich. Vielmehr sind diese Bestimmungen der Ausgangspunkt für die Festlegung der Unternehmen, die auch nach der spanischen Regelung verpflichtet werden. Daher sind sie zu beachten.

1. Zur vierten Frage – verpflichtete Unternehmen

62. Es ist nicht auszuschließen, dass die vierte Frage ganz wesentlich auf der spanischen Fassung von Art. 7 Abs. 4 der Energieeffizienzrichtlinie beruht, denn danach benennt jeder Mitgliedstaat verpflichtete Parteien unter den in seinem Hoheitsgebiet tätigen Energieverteilern *und* Energieeinzelhandelsunternehmen. Dagegen sind diese Verpflichteten etwa nach der deutschen, französischen, englischen und portugiesischen Fassung aus dem Kreis der Energieverteiler *und/oder* der Energieeinzelhandelsunternehmen zu benennen. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission außerdem verschiedene Sprachfassungen genannt, in denen nur der Begriff „oder" verwendet wird.

63. Die spanische Fassung könnte man somit dahin gehend verstehen, dass die Mitgliedstaaten sowohl Energieverteiler als auch Energieeinzelhandelsunternehmen verpflichten müssen, während die anderen genannten Sprachfassungen es erlauben, eine Auswahl zu treffen.

64. Unabhängig von der Sprachfassung zeigt jedoch der Regelungszusammenhang, dass die Mitgliedstaaten tatsächlich entscheiden können (und müssen), ob sie Energieverteiler oder Energieeinzelhandelsunternehmen verpflichten.

65. Art. 7 Abs. 4 der Energieeffizienzrichtlinie sieht auch in der spanischen Fassung vor, dass die Mitgliedstaaten *unter* den genannten Gruppen auswählen müssen, welche Unternehmen sie verpflichten. Darüber hinaus besagt Art. 7 Abs. 1 der Energieeffizienzrichtlinie auch in der spanischen Fassung, dass die verpflichteten Unternehmen aus dem Kreis der Energieverteiler *und/oder* Energieeinzelhandelsunternehmen kommen können. Die Definition der verpflichteten Partei in Art. 2 Nr. 14 sowie der 20. Erwägungsgrund verzichten insofern sogar auf das „und", sondern verwenden nur das „oder" – auch in der spanischen Fassung.

66. Im Anschluss stellt der 20. Erwägungsgrund klar, dass die Mitgliedstaaten sich insbesondere dafür entscheiden können sollten, die Verpflichtung kleinen Energieverteilern, kleinen Energieeinzelhandelsunternehmen und kleinen Energiebranchen nicht aufzuerlegen, um einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

67. Im Übrigen erschiene es praktisch schwierig, bei einer kumulativen Verpflichtung von Energieverteilern und Energieeinzelhandelsunternehmen, Energie bei den Endkunden einzusparen, die jeweiligen Verpflichtungen angemessen zuzuordnen.

68. Nach der Definition in Art. 2 Nr. 20 der Energieeffizienzrichtlinie ist ein Energieverteiler für den Transport von Energie zur Abgabe an Endkunden oder an Verteilerstationen, die Energie an Endkunden verkaufen, verantwortlich, während gemäß Art. 2 Nr. 22 ein Energieeinzelhandelsunternehmen Energie an Endkunden verkauft. Energieverteiler und Energieeinzelhandelsunternehmen können folglich Teil der gleichen Lieferkette oder aber in einem Unternehmen vereint sein. Wenn jedoch zwei Glieder der Lieferkette der gleichen Einsparverpflichtung unterlägen, würde sich das Gesamtvolumen der notwendigen Einsparungen beim Endkunden verdoppeln.

69. Zwar erscheint es nicht ausgeschlossen, dieser Verdoppelung mit geeigneten Regelungen zu begegnen, doch dürfte es einfacher sein, die Einsparverpflichtung nur einem Unternehmen in der Kette aufzuerlegen. Dieses wird die mit der Verpflichtung verbundenen Kosten regelmäßig auf die in der Kette nachfolgenden Unternehmen überwälzen, so dass sie letztlich die Endkunden treffen.

70. Für den Beitrag zum Energieeffizienzfonds gilt nichts anderes. Wie Endesa darlegt, würde die Berücksichtigung einer weiteren Vertriebsstufe zur doppelten Begleichung des Beitrags führen.

71. Folglich entspricht es mit Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie, Energieeffizienzverpflichtungen nur bestimmten Gliedern einer Lieferkette aufzuerlegen, nicht aber zugleich anderen Gliedern derselben Kette.

72. Ob die Auswahl, die Spanien getroffen hat, mit Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie vereinbar ist, hängt davon ab, ob sie auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruht, wie es Art. 7 Abs. 4 verlangt. Das Vorabentscheidungsersuchen enthält allerdings nicht genügend Angaben, um dem Gerichtshof die Prüfung dieser Frage zu ermöglichen. Sie bleibt daher dem Tribunal Supremo vorbehalten.

2. Zur fünften Frage – Begründung der Auswahlentscheidung

73. Mit der fünften Frage möchte das Tribunal Supremo erfahren, ob es mit Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie vereinbar ist, die verpflichteten Parteien zu benennen, ohne Gründe dafür anzugeben, warum andere Unternehmen der jeweiligen Lieferkette nicht einbezogen werden.

74. Insofern ist zunächst festzustellen, dass Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie keine ausdrückliche Regelung über die Begründung der Auswahl enthält.

75. Das Erfordernis einer Begründung wurzelt jedoch im Prinzip der Rechtsstaatlichkeit,[9] das nach Art. 2 EUV allen Mitgliedstaaten gemein ist und auch der Union zugrunde liegt.[10] In Bezug auf die Institutionen der Union ist die Begründungspflicht speziell in Art. 296 AEUV[11] und als Element des Rechts auf gute Verwaltung nach Art. 41 der Charta der Grundrechte[12] vorgesehen. Doch bringt das Recht auf eine gute Verwaltung insoweit, als es einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts widerspiegelt, Anforderungen mit sich, die die Mitgliedstaaten beachten müssen, wenn sie Unionsrecht ausführen.[13]

9 Schlussanträge des Generalanwalts Reischl in der Rechtssache Bonu/Rat (89/79, EU:C:1980:37, S. 566).

10 Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, Rn. 30 und 31). Siehe zum Begriff der Rechtsgemeinschaft bzw. der Rechtsunion bereits Urteile vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23), vom 3. September 2008, Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 281 und 316), vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 90), und vom 6. Oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 60).

11 Urteil vom 17. Juni 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, Rn. 19).

12 Urteil vom 17. Juli 2014, YS u. a. (C-141/12 und C-372/12, EU:C:2014:2081, Rn. 67).

13 Urteile vom 8. Mai 2014, N (C-604/12, EU:C:2014:302, Rn. 49 und 50), und vom 9. November 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, Rn. 39).

76. Unter diesen Anforderungen kommt der Pflicht zur Begründung der von den nationalen Behörden erlassenen Entscheidungen ganz besondere Bedeutung zu, da sie deren Adressaten in die Lage versetzt, ihre Rechte unter den bestmöglichen Voraussetzungen geltend zu machen und in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob es von Nutzen ist, mit einer Klage gegen die Entscheidungen vorzugehen. Sie ist außerdem notwendig, um den Gerichten die Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidungen zu ermöglichen.[14] Darüber hinaus fördert sie die Selbstkontrolle des handelnden Hoheitsträgers und erfüllt zudem eine Befriedungsfunktion.[15]

77. Jedoch besteht für allgemein anwendbare gesetzgeberische Maßnahmen eines Mitgliedstaats im Prinzip keine Begründungspflicht.[16] Und selbst auf der Ebene der Union kann sich bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen.[17]

78. Die Umsetzung von Art. 7 Abs. 4 der Energieeffizienzrichtlinie unterliegt allerdings weiter reichenden Anforderungen. Denn diese Bestimmung verlangt, dass jeder Mitgliedstaat für die Zwecke des Art. 7 Abs. 1 Unterabs. 1 nach objektiven und nicht diskriminierenden *Kriterien* verpflichtete Parteien benennt.

79. Diese Kriterien muss der Mitgliedstaat in irgendeiner Weise offenlegen, z. B. in den Gesetzgebungsmaterialien. Andernfalls wäre es nämlich nicht möglich, zu prüfen, ob die angewandten Kriterien tatsächlich objektiv und nicht diskriminierend sind sowie ob sie richtig angewandt wurden. Dadurch würde effektiver Rechtsschutz über Gebühr erschwert.[18]

80. Nach dem Vorbringen verschiedener Beteiligter wurde die Auswahl der verpflichteten Parteien allerdings zumindest in der Präambel des Gesetzes 18/2014 begründet. Ob eine solche Begründung existiert und ob sie gegebenenfalls ausreicht, um die Anwendung objektiver und nicht diskriminierender Kriterien zu belegen, muss das innerstaatliche Gericht prüfen.

81. Folglich setzt die Benennung bestimmter Unternehmen als verpflichtete Parteien gemäß Art. 7 Abs. 1 und 4 der Energieeffizienzrichtlinie voraus, dass die Kriterien offengelegt werden, die dazu führen, sie einzubeziehen, aber andere Unternehmen nicht zu belasten.

V. Ergebnis

82. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1) Eine mitgliedstaatliche Regelung zur Einführung eines nationalen Energieeffizienzverpflichtungssystems, bei dem die verpflichteten Unternehmen ihren Verpflichtungen nur durch einen jährlichen finanziellen Beitrag zu einem gemäß Art. 20 Abs. 4 der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz eingerichteten nationalen Energieeffizienzfonds erfüllen können, kann eine andere strategische Maßnahme im Sinne von Art. 7 Abs. 9 der Richtlinie sein, wenn diese Regelung ein gleichwertiges Maß an Einsparungen gewährleistet wie das Energieeffizienzverpflichtungssystem nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie und im Übrigen die Anforderungen nach Art. 7 Abs. 10 und 11 erfüllt werden.

14 Urteil vom 9. November 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, Rn. 40), siehe bereits Urteile vom 15. Oktober 1987, Heylens u. a. (222/86, EU:C:1987:442, Rn. 15), vom 15. Februar 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, Rn. 36), und vom 4. Juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 53).

15 Vgl. meine Schlussanträge vom 22. Januar 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, Nrn. 31, 32 und 33).

16 Urteil vom 17. Juni 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, Rn. 19).

17 Urteile vom 17. März 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, Rn. 59), vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission (C-398/13 P, EU:C:2015:535, Rn. 29), sowie vom 4. Mai 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, Rn. 130).

18 Siehe in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 1987, Heylens u. a. (222/86, EU:C:1987:442, Rn. 15).

2) Es entspricht Art. 7 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2012/27, Energieeffizienzverpflichtungen nur bestimmten Gliedern einer bestimmten Lieferkette aufzuerlegen, nicht aber zugleich anderen Gliedern derselben Kette.

3) Die Benennung bestimmter Unternehmen als verpflichtete Parteien gemäß Art. 7 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2012/27 setzt voraus, dass die Kriterien offengelegt werden, die dazu führen, sie einzubeziehen, aber andere Unternehmen nicht zu belasten.