CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 12 april 2018 [1]

**Zaak C-561/16**

**Saras Energía, S.A. e.a.**
**tegen**
**Administración del Estado**

[verzoek om een prejudiciële beslissing van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje)]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2012/27/EU – Bevordering van energie-efficiëntie – Regeling voor energie-efficiëntieverplichtingen – Andere beleidsmaatregelen – Nationaal fonds voor energie-efficiëntie – Bijdrageverplichting – Aan verplichtingen gebonden energiedistributeurs en/of detailhandelaars in energie – Motivering"

## I. Inleiding

1. Voor klimaatbescherming is niet alleen de omschakeling van de energievoorziening naar hernieuwbare bronnen, maar ook energiebesparing nodig. Dit is een van de redenen waarom de Unie zich tot doel heeft gesteld om vóór het einde van het jaar 2020 een besparing van 20 % te realiseren. Richtlijn 2012/27/EU [2] is dienstig aan dit doel.

2. Een van de instrumenten voor energiebesparing is de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27 voorziene invoering van energiebesparingsstreefwaarden voor energiedistributeurs en/of detailhandelaars in energie. De omzetting van de richtlijn op dit punt in Spanje ligt ten grondslag aan het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

3. Het gaat daarbij in wezen om twee vragen, namelijk ten eerste of het ingevolge richtlijn 2012/27 is toegestaan, ondernemingen te verplichten een bijdrage aan een energiespaarfonds te leveren, zonder hen de optie te geven om in plaats daarvan zelf de streefcijfers voor energiebesparing te behalen, en ten tweede welke ondernemingen überhaupt aan verplichtingen mogen worden gebonden en de motivering die aan de keuze voor deze ondernemingen ten grondslag ligt.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie (PB 2012, L 315, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/12/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 141, blz. 8).

## II. Toepasselijke bepalingen

### *A. Unierecht*

4. Voor deze procedure zijn enkele definities van artikel 2 van richtlijn 2012/27 van belang:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

14. ‚aan verplichtingen gebonden partij', een energiedistributeur of detailhandelaar in energie, die gebonden is door de nationale regelingen voor energie-efficiëntieverplichtingen, bedoeld in artikel 7;

[…]

18. ‚beleidsmaatregel', een instrument van regulerende, financiële of fiscale aard, of gebaseerd op vrijwillige deelneming of bedoeld voor informatieverstrekking, dat formeel in een lidstaat is ingesteld en wordt toegepast teneinde een kader, vereiste of prikkel tot stand te brengen die de marktdeelnemers ertoe aanzet energiediensten te verstrekken en aan te kopen en andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie te nemen;

[…]

20. ‚energiedistributeur', een natuurlijk persoon of rechtspersoon, waaronder een distributiesysteembeheerder, die verantwoordelijk is voor het transport van energie, met het oog op levering aan de eindafnemers of aan de distributiestations die energie aan eindafnemers verkopen;

[…]

22. ‚detailhandelaar in energie', een natuurlijk persoon of rechtspersoon die energie aan eindafnemers verkoopt;

[…]"

5. Artikel 7 van richtlijn 2012/27 behelst de regeling voor energie-efficiëntieverplichtingen, die voorwerp is van dit geding:

„1. Elke lidstaat stelt een verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie op. Deze regeling zorgt ervoor dat alle energiedistributeurs en/of detailhandelaars in energie die overeenkomstig lid 4 als aan verplichtingen gebonden partijen zijn aangewezen en die op het grondgebied van een lidstaat actief zijn, uiterlijk op 31 december 2020 een cumulatief streefcijfer voor energiebesparing bij de eindafnemer halen, onverminderd lid 2.

[…]

2. […]

3. […]

4. Onverminderd de berekening van de energiebesparingen voor het streefcijfer overeenkomstig de tweede alinea van lid 1, wijst elke lidstaat voor de toepassing van de eerste alinea van lid 1, volgens objectieve, niet-discriminerende criteria, onder de energiedistributeurs en/of detailhandelaars in energie die op zijn grondgebied actief zijn, de aan verplichtingen gebonden partijen aan; daaronder kunnen begrepen zijn de distributeurs en detailhandelaars van vervoersbrandstof die op zijn grondgebied actief zijn. De hoeveelheid energiebesparingen die nodig is om aan de verplichting te voldoen, wordt door de aan verplichtingen gebonden partijen gerealiseerd onder de eindafnemers, die waar passend door de lidstaat […] zijn aangewezen […].

[…]

9. Als alternatief voor het instellen van een verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie als bedoeld in lid 1 kunnen de lidstaten ervoor kiezen andere beleidsmaatregelen te nemen om energiebesparingen door eindafnemers te behalen, mits die beleidsmaatregelen voldoen aan de criteria van de leden 10 en 11. De jaarlijkse hoeveelheid nieuwe energiebesparingen die met deze aanpak wordt gerealiseerd, moet gelijk zijn aan de hoeveelheid nieuwe energiebesparingen die is vereist bij de leden 1, 2 en 3. Mits een gelijkwaardig resultaat wordt bereikt, mogen de lidstaten verplichtingsregelingen combineren met alternatieve beleidsmaatregelen, onder meer met nationale energie-efficiëntieprogramma's.De in de eerste alinea bedoelde beleidsmaatregelen kunnen bestaan in – maar zijn niet beperkt tot – de volgende beleidsmaatregelen of combinaties daarvan:

a) energie- of $CO_2$-heffingen die leiden tot beperking van het energieverbruik bij de eindverbruiker;

b) financieringsregelingen en -instrumenten of belastingprikkels die leiden tot de toepassing van energie-efficiënte technologie of technieken en die tot vermindering van het energieverbruik bij de eindverbruiker leiden;

c) regelingen of vrijwillige overeenkomsten die leiden tot de toepassing van energie-efficiënte technologie of technieken en die tot vermindering van het energieverbruik bij de eindverbruiker leiden;

d) standaarden en normen die gericht zijn op de verbetering van de energie-efficiëntie van producten en diensten, waaronder gebouwen en voertuigen, tenzij deze bindend zijn en in de lidstaten van toepassing zijn krachtens het Unierecht;

e) energie-etiketteringsregelingen, met uitzondering van de bindende en de in de lidstaten krachtens het Unierecht toepasselijke regelingen;

f) onderwijs en opleiding, onder meer programma's op het gebied van energieadvies, die leiden tot de toepassing van energie-efficiënte technologie of technieken en die tot vermindering van het energieverbruik bij de eindverbruiker leiden.

De lidstaten delen de Commissie uiterlijk op 5 december 2013 de beleidsmaatregelen mee die zij voornemens zijn vast te stellen op grond van de eerste alinea en van artikel 20, lid 6, conform het kader omschreven in punt 4 van bijlage V; zij tonen daarbij aan hoe zij de vereiste hoeveelheid besparingen gaan behalen. In het geval van de beleidsmaatregelen, bedoeld in de tweede alinea en in artikel 20, lid 6, wordt in die mededeling aangetoond hoe aan de criteria van lid 10 wordt voldaan. Waar het gaat om andere beleidsmaatregelen dan bedoeld in de tweede alinea of in artikel 20, lid 6, lichten de lidstaten toe hoe een gelijkwaardig niveau van besparingen, toezicht en controle wordt bereikt. De Commissie kan binnen drie maanden na de mededeling wijzigingen suggereren.

[…]"

6. In artikel 20, lid 4, van richtlijn 2012/27 is voorzien in de oprichting van een fonds voor energie-efficiëntie:

„De lidstaten kunnen een nationaal fonds voor energie-efficiëntie oprichten. Doel van dit fonds is de ondersteuning van nationale initiatieven op het gebied van energie-efficiëntie."

7. De financiering van het fonds door tot besparing verplichte ondernemingen is geregeld in artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27:

„De lidstaten kunnen toestaan dat de aan verplichtingen gebonden partijen voldoen aan hun verplichtingen krachtens artikel 7, lid 1, door jaarlijks in het nationaal fonds voor energie-efficiëntie een bedrag te storten dat gelijk is aan de investeringen die nodig zijn om aan die verplichtingen te voldoen."

8. Momenteel beraadslagen de Raad en het Parlement over een voorstel van de Commissie tot wijziging van richtlijn 2012/27.[3]

### *B. Spaans recht*

9. Overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 2012/27 wordt in artikel 69 van Ley 18/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (wet 18/2014 betreffende de goedkeuring van dringende maatregelen voor groei, concurrentievermogen en efficiëntie) van 15 oktober 2014 (hierna: „wet 18/2014) een verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie ingesteld voor elektriciteits- en gasleveranciers, waarbij deze „een jaarlijks nationaal energiebesparingsquotum, aangeduid als besparingsverplichtingen" opgelegd krijgen.

10. Artikel 71, lid 1, van wet 18/2014 noemt als voornaamste manier om aan de jaarlijkse besparingsverplichtingen te voldoen, een jaarlijkse bijdrage aan het nationale energie-efficiëntiefonds. Dit fonds wordt overeenkomstig artikel 20, lid 4, van richtlijn 2012/27 opgericht bij artikel 72 van wet 18/2014. Uitsluitend bij wijze van alternatief voorziet artikel 71, lid 2, in de mogelijkheid dat de regering een regeling treft waarbij kan worden aangetoond dat er daadwerkelijk een energiebesparing is behaald. Van deze mogelijkheid heeft de regering tot op heden geen gebruikgemaakt.

11. Wel werden in Orden IET/289/2015 por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2015 (besluit IET/289/2015 tot vaststelling van de bijdrageverplichtingen aan het nationaal fonds voor energie-efficiëntie in 2015) van 20 februari 2015 de voorwaarden voor inning van de bijdragen vastgelegd.

## III. Feiten en prejudiciële verwijzing

12. Saras Energía, S.A., een Spaanse onderneming uit de energiesector, heeft bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) beroep ingesteld tegen besluit IET/289/2015. Zij stelt dat het besluit op twee punten in strijd is met richtlijn 2012/27, ten eerste omdat de onderneming slechts aan de energiebesparingsverplichtingen kan voldoen door het storten van een bijdrage in een fonds voor energie-efficiëntie, en niet door het nemen van energiebesparende maatregelen, en ten tweede omdat de verplichting tot bijdrage alleen is opgelegd aan de leveranciers van gas en elektriciteit en de groothandelaars in aardolieproducten en lpg, maar niet aan de distributeurs van gas en elektriciteit en de detailhandelaars in aardolieproducten en lpg.

3 Wetgevingsprocedure 2016/0376 (COD).

13. De Tribunal Supremo besloot bijgevolg op 25 oktober 2016 de volgende prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof, welke vragen op 7 november 2016 werden ontvangen:

„1) Verdraagt regelgeving van een lidstaat waarbij een nationale verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie wordt opgesteld waaraan in eerste instantie uitvoering wordt gegeven via een jaarlijkse storting in een op grond van artikel 20, lid 4, van richtlijn 2012/27 opgericht nationaal fonds voor energie-efficiëntie, zich met artikel 7, leden 1 en 9, van die richtlijn?

2) Verdraagt een nationale regeling die voorziet in de mogelijkheid om aan de energiebesparingsverplichtingen te voldoen door aan te tonen dat er, in plaats van de storting in het nationaal fonds voor energie-efficiëntie, besparingen zijn gerealiseerd, zich met artikel 7, lid 1, en artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27?

3) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: verdraagt die alternatieve mogelijkheid om aan de energiebesparingsverplichtingen te voldoen zich met artikel 7, lid 1, en artikel 20, lid 6, van de richtlijn wanneer het daadwerkelijke bestaan daarvan afhankelijk is van de omstandigheid dat de regering deze mogelijkheid naar eigen goeddunken in het leven roept middels regelgeving?

   En in het verlengde daarvan: hoe zit het met de verenigbaarheid van een dergelijke regeling wanneer de regering die alternatieve mogelijkheid niet in het leven roept?

4) Verdraagt een nationale regeling waarbij alleen leveranciers van gas en elektriciteit en groothandelaars in aardolieproducten en lpg, en niet distributeurs van gas en elektriciteit en detailhandelaars in aardolieproducten en lpg, worden aangemerkt als partijen voor wie de energie-efficiëntieverplichtingen gelden, zich met artikel 7, leden 1 en 4, van de richtlijn?

5) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord: verdraagt de omstandigheid dat leveranciers van gas en elektriciteit en groothandelaars in aardolieproducten en lpg aan verplichtingen gebonden partijen zijn zonder dat wordt aangegeven waarom distributeurs van gas en elektriciteit en detailhandelaars in aardolieproducten en lpg dat niet zijn, zich met de genoemde leden van artikel 7?”

14. Op 24 januari, 21 februari en 15 maart 2017 ontving het Hof beslissingen van de Tribunal Supremo waarbij Endesa, S.A., Endesa Energía, S.A. en Endesa Energía XXI, S.L.U., Viesgo Infraestructuras Energéticas, S.L., Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U., Nexus Energía, S.A. en Nexus Renovables, S.L.U., Engie España, S.L., Villar Mir Energía, S.L. en Enérgya VM Gestión de Energía, S.L.U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S.A., Acciona Green Energy Developments, S.L.U., alsmede Fortia Energía, S.L. als overige belanghebbenden bij de nationale procedure zijn toegelaten.

15. In de procedure bij het Hof hebben Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, Viesgo Infraestructuras Energéticas alsmede Villar Mir Energía en Enérgya VM Gestión de Energía als belanghebbenden in het hoofdgeding, en voorts het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk Spanje en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. De memories van Nexus Energía en Nexus Renovables, alsmede van Estaciones de Servicio de Guipúzcoa hebben het Hof pas bereikt na afloop van de geldende termijn, zodat zij als tardief buiten beschouwing zijn gelaten. Tijdens de mondelinge behandeling van 7 maart 2018 hebben zich afgezien van Endesa, Fortia Energía en Luxemburg dezelfde belanghebbenden geuit als tijdens de schriftelijke fase.

## IV. Juridische beoordeling

16. De prejudiciële verwijzing heeft betrekking op twee kwesties, te weten enerzijds de verenigbaarheid van een bijdrageverplichting zonder het bieden van een alternatief met richtlijn 2012/27 (zie daartoe onder B) en anderzijds de keuze van de aan de verplichtingen gebonden ondernemingen (zie daartoe onder C). Als eerste dient echter kort te worden ingegaan op de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing (zie daartoe onder A).

### *A. Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing*

#### *1. Verweer van Spanje*

17. Bij de mondelinge behandeling heeft Spanje zich beroepen op niet-ontvankelijkheid van de vierde en de vijfde vraag, voor zover deze verder reiken dan het terrein van de aardolieproducten. In het door Saras Energía geëntameerde hoofdgeding zou het slechts gaan om aardolieproducten. Ondernemingen die actief zijn op de andere in de vragen genoemde sectoren – gas, lpg en elektriciteit – zijn slechts toegelaten als gevoegde partijen aan de zijde van Saras Energía en kunnen er niet voor zorgen dat het voorwerp van het geding wordt verruimd, aldus de genoemde lidstaat.

18. De door Spanje aangedragen gronden nopen er echter niet toe gedeelten van de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk te verklaren. Noch de vragen, noch de motivering bevatten immers informatie die het toestaat een onderscheid te maken tussen de verschillende sectoren. Bijgevolg moet de vierde vraag aldus worden begrepen, of het verenigbaar is met artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27 om energie-efficiëntieverplichtingen slechts aan bepaalde en niet aan andere ondernemingen uit eenzelfde toeleveringsketen op te leggen. Met de vijfde vraag dient vervolgens te worden verduidelijkt of de betrokken lidstaat zijn keuze van de aan verplichtingen gebonden ondernemingen behoort te motiveren.

#### *2. Algemene relevantie van de prejudiciële verwijzing*

19. Reden om te twijfelen aan de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing kan echter liggen in het feit dat richtlijn 2012/27 niet verbiedt om bepaalde ondernemingen te verplichten tot bijdrage aan een fonds, maar de lidstaten juist verplicht om maatregelen te nemen die tot bepaalde energiebesparingen leiden. Tot bijdrage verplichte ondernemingen kunnen zich dus niet onttrekken aan deze verplichting met een beroep op de richtlijn. Bijgevolg kan men zich afvragen of de beantwoording van het verzoek om een prejudiciële beslissing niet irrelevant is voor de uitkomst van het hoofdgeding, hetgeen zou leiden tot niet-ontvankelijkheid van het verzoek.

20. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat van gebrek aan belang van het verzoek geen sprake is. Uit de prejudiciële verwijzing blijkt immers dat de betrokken ondernemingen niet rechtstreeks bezwaar maken tegen de bijdrageverplichting, maar zich beroepen op de ongeldigheid van de aan de bijdrageverplichting ten grondslag liggende regeling. Deze regeling beoogt de omzetting van richtlijn 2012/27, en het ligt voor de hand dat men zich naar nationaal recht kan verzetten tegen uitvoeringsbepalingen, als deze niet voldoen aan de voorwaarden van de om te zetten richtlijn.

21. In dit verband zij er echter op gewezen dat nationale rechtsbescherming tegen een gebrekkige omzetting van het Unierecht niet mag leiden tot verdere verslechtering van de omzetting.[4] Zo is het voorstelbaar dat de opheffing van een regeling die een richtlijn slechts gedeeltelijk en mitsdien gebrekkig omzet, de situatie zou verslechteren met het oog op de doelstellingen van de richtlijn. Het is immers mogelijk dat een gebrekkige omzetting meer recht doet aan deze doelstellingen dan het ontbreken van elke omzetting.

22. In dit licht zal hieronder, aan de hand van de formulering van de prejudiciële vragen, worden onderzocht of regelgeving naar het voorbeeld van de litigieuze Spaanse bepalingen de omzetting van richtlijn 2012/27 bewerkstelligt en daarmee richtlijnconform is, maar niet of de richtlijn in de weg staat aan de nationale regelgeving.

### *B. Afzien van rechtstreekse nakoming van de besparingsverplichtingen*

23. Met zijn eerste drie vragen, die in het licht van het hoofdgeding gezamenlijk kunnen worden beantwoord, wenst de Tribunal Supremo te vernemen of het in overeenstemming is met artikel 7, leden 1 en 9, en artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27 om bepaalde ondernemingen te verplichten streefcijfers voor energiebesparing te behalen, indien hen slechts wordt toegestaan deze verplichtingen na te komen middels bijdragen aan een nationaal energiespaarfonds. Een ander aspect van deze vragen is de in de wet voorziene optie om de aan verplichtingen gebonden ondernemingen in de toekomst de mogelijkheid te geven om, in plaats van de bijdrage, zelf de streefcijfers voor energiebesparing te behalen, waarbij het al dan niet verwezenlijken van deze optie echter wordt overgelaten aan de Spaanse autoriteiten.

24. Artikel 7 van richtlijn 2012/27 legt de lidstaten twee soorten verplichtingen op. Ten eerste moeten zij een bepaald resultaat behalen („obligation de résultat”), te weten concrete besparingen bij de verkoop van primaire energie aan eindafnemers tot en met 2020. Ten tweede moeten de lidstaten bepaalde regelgeving vaststellen met betrekking tot de manieren waarop dit resultaat moet worden bereikt („obligation de moyen”).

25. Het is genoemde tweede verplichting van de lidstaten waarop deze vragen zien. In het kader van deze verplichting noemt richtlijn 2012/27 verschillende maatregelen waarmee de besparingsstreefcijfers kunnen worden behaald.

26. De lidstaten moeten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27 bepaalde ondernemingen in de energiesector in beginsel verplichten de streefcijfers voor energiebesparing te behalen. Daarbij wordt het aan de ondernemingen overgelaten, hoe zij dit wensen te realiseren. Uit de totaliteit van de richtlijn, bijvoorbeeld uit de overwegingen 20 en 47 of artikel 8, blijkt evenwel dat de Unie maatregelen zoals het bevorderen van energie-audits (voor het opsporen van marges voor energiebesparing) of de verwezenlijking van een markt voor energiediensten (als alternatief voor de verkoop van energie) geschikt acht om bij te dragen aan de noodzakelijke besparingen.

27. Bovendien kunnen de lidstaten ingevolge artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27 de aan verplichtingen gebonden ondernemingen toestaan hun verplichtingen uit artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27 na te komen door het leveren van een bijdrage aan het nationaal energie-efficiëntiefonds.

4 Zie arresten van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punten 56-58), en 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punten 34-36), beide inzake richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30).

28. En tot slot kunnen de lidstaten krachtens artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27 ervoor kiezen om als alternatief voor een verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie *andere* beleidsmaatregelen te nemen, om gelijkwaardige energiebesparingen bij de eindafnemers te realiseren.

29. Het is duidelijk dat de verplichting voor energie-ondernemingen om een bijdrage aan een energie-efficiëntiefonds te leveren, zonder de mogelijkheid te hebben om in plaats daarvan de besparingsstreefcijfers te realiseren, niet in overeenstemming is met artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27.

30. Onderzocht dient dan ook te worden of deze regeling beantwoordt aan artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27 dan wel een maatregel kan zijn als bedoeld in artikel 7, lid 9.

*1. Artikel 20, lid 6, richtlijn 2012/27*

31. Ingevolge artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27 kunnen de lidstaten bepalen dat de betrokken partijen aan hun verplichtingen krachtens artikel 7, lid 1, voldoen door jaarlijks in het nationaal fonds voor energie-efficiëntie een bedrag te storten dat gelijk is aan de investeringen die nodig zijn om aan die verplichtingen te voldoen.

32. Deze potentiële regelgeving heeft niet het oog op een verplichting tot financiële bijdrage zonder enig alternatief, maar slechts op de mogelijkheid om deze bijdrage te leveren. Bovendien berust artikel 20, lid 6, van de richtlijn op de aanname dat er sprake is van verplichtingen in de zin van artikel 7, lid 1. Daarmee is de verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie bedoeld, op grond waarvan de betrokken ondernemingen een streefcijfer voor energiebesparing moeten behalen.

33. Bijgevolg berust artikel 20, lid 6, op de aanname dat de aan verplichtingen gebonden ondernemingen in ieder geval in theorie de vereiste besparingen kunnen realiseren, in plaats van de bijdrage te voldoen.

34. De bij de procedure betrokken ondernemingen stellen zich dus terecht op het standpunt, dat een bijdrageverplichting zonder het alternatief van besparingen niet in overeenstemming is met artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27.

*2. Artikel 7, lid 9, richtlijn 2012/27*

35. De bijdrageverplichting zonder alternatief is dan ook slechts in overeenstemming met richtlijn 2012/27, indien zij kan worden aangemerkt als andere beleidsmaatregel in de zin van artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27.

*a) Scharing onder artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27*

36. Zoals gezegd, staat artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27 de lidstaten toe om als alternatief voor het instellen van een verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie als bedoeld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27 andere beleidsmaatregelen te nemen teneinde energiebesparingen bij eindafnemers te behalen.

37. Artikel 2, punt 18, van richtlijn 2012/27 definieert een beleidsmaatregel als een instrument van regulerende, financiële of fiscale aard, of gebaseerd op vrijwillige deelneming of bedoeld voor informatieverstrekking, dat formeel in een lidstaat is ingesteld en wordt toegepast teneinde een kader, vereiste of prikkel tot stand te brengen die de marktdeelnemers ertoe aanzet energiediensten te verstrekken en aan te kopen en andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie te

nemen. De bijdrageverplichting zonder alternatief kan worden gezien als onderdeel van een financieel instrument voor de totstandbrenging van een kader en van prikkels. Er moet immers worden aangenomen, dat de middelen uit het fonds voor energie-efficiëntie worden ingezet om prikkels te creëren voor het nemen van maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie.

38. Daarmee valt de bijdrageverplichting onder artikel 7, lid 9, tweede alinea, onder b), waarin financieringsinstrumenten die leiden tot de toepassing van energie-efficiënte technologie of technieken en die leiden tot vermindering van het energieverbruik bij de eindverbruiker, als voorbeeld van andere beleidsmaatregelen worden genoemd.

*b) Artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27 geen lex specialis*

39. De Tribunal Supremo en een aantal betrokken ondernemingen zijn echter van mening dat de onverenigbaarheid van de bijdrageverplichting zonder alternatief met artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27 betekent dat de verplichting ook niet kan worden gebaseerd op artikel 7, lid 9. Deze stelling houdt in dat als het gaat om de bijdragen van aan verplichtingen gebonden ondernemingen, artikel 20, lid 6, een uitputtende, bijzondere regeling is.

40. Evenwel toont artikel 7, lid 9, derde alinea, van richtlijn 2012/27 aan dat maatregelen krachtens artikel 7, lid 9, en artikel 20, lid 6, elkaar niet uitsluiten maar gezamenlijk genomen kunnen worden. Ingevolge artikel 7, lid 9, derde alinea, van richtlijn 2012/27 moeten de lidstaten de Commissie immers meedelen, welke maatregelen zij op grond van deze bepalingen nemen.

41. Ook de doelstelling van artikel 20, lid 6, van de richtlijn maakt niet dat deze bepaling moet worden aangemerkt als lex specialis van artikel 7, lid 9. Artikel 20 behelst verschillende opties voor financiering van energiebesparingsmaatregelen. Zoals ook wordt bevestigd in overweging 50, is de inning van bijdragen als alternatief voor energiebesparingsmaatregelen overeenkomstig artikel 20, lid 6, slechts één van de mogelijke financieringsbronnen. In het bijzonder valt niet in te zien dat de mogelijke financieringsbronnen in artikel 20 limitatief worden opgesomd.

42. En tot slot zou een dergelijke lex specialis ook in strijd zijn met het doel van artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27. Evenals een groot aantal andere bepalingen van artikel 7 geeft dit lid overeenkomstig overweging 20 aan de lidstaten een aanzienlijke mate van flexibiliteit bij het behalen van de verplichte besparingsstreefcijfers. Zij moeten volledig rekening kunnen houden met de wijze waarop de marktdeelnemers in hun land zijn georganiseerd, de specifieke context van de energiesector en de gewoontes van de eindafnemers. Deze flexibiliteit was reeds te vinden in de voorgaande richtlijn [5] en het is de bedoeling dat zij door de thans lopende procedure tot wijziging van de richtlijn verder wordt versterkt. [6] Het zou in strijd zijn met de gedachte van flexibiliteit om een specifieke maatregel – de verplichting tot bijdrage aan een fonds zonder dat hiervoor een alternatief wordt geboden – uit te sluiten van de mogelijke andere beleidsmaatregelen als bedoeld in artikel 7, lid 9.

43. Mitsdien staat artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27 er niet aan in de weg om een verplichting tot bijdrage te baseren op artikel 7, lid 9, van de richtlijn.

5 Zie de artikelen 4 en 6 van richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76 van de Raad (PB 2006, L 114, blz. 64).

6 Zie artikel 7, lid 6, en artikel 7 ter van het Commissievoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie [COM(2016) 761 final, blz. 19 en 20] en van het ontwerp van de Raad van 24 januari 2018 (Raadsdocument 11119/1/17 REV 1, blz. 17, 19 en 20). Het standpunt van het Parlement in eerste lezing van 17 januari 2018 (Raadsdocument 5355/18) bevat geen wijzigingsvoorstel dat deze flexibiliteit in gevaar zou brengen.

*c) Rechtstreeks verrichten van besparingen*

44. De Tribunal Supremo twijfelt evenwel aan de toepasselijkheid van artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27, omdat in tegenstelling tot de in de tweede alinea bij wijze van voorbeeld genoemde maatregelen, de bijdragen aan een energie-efficiëntiefonds niet rechtstreeks tot besparingen leiden.

45. De Tribunal Supremo miskent daarbij echter dat de bijdrageverplichting zonder alternatief onderdeel is van een financieringsregeling als bedoeld in artikel 7, lid 9, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2012/27 en dat deze regeling tot besparingen behoort te leiden.

46. Los daarvan is artikel 7, lid 9, eerste alinea, eerste zin, van richtlijn 2012/27 aldus geformuleerd dat andere beleidsmaatregelen niet verplicht tot rechtstreekse besparingen moeten leiden. Deze maatregelen behoeven immers slechts tot „energiebesparingen door eindafnemers" te leiden. Dit omvat ook indirect behaalde besparingen.

47. Ook vanuit praktisch oogpunt lijkt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om een onderscheid te maken tussen maatregelen die rechtstreeks tot besparingen leiden en maatregelen die slechts indirecte besparingen tot gevolg hebben.

*d) Aan andere beleidsmaatregelen te stellen eisen*

48. De lidstaten zijn echter niet volledig vrij bij de toepassing van artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27. Veeleer moeten de andere beleidsmaatregelen overeenkomstig artikel 7, lid 9, eerste alinea, in vergelijking met een verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie, een gelijkwaardig niveau aan bereikte energiebesparingen realiseren, en bovendien voldoen aan de criteria neergelegd in artikel 7, leden 10 en 11.

49. Voorts geldt een informatieplicht jegens de Commissie. Artikel 7, lid 9, derde alinea, tweede zin, bepaalt immers dat de lidstaten uiterlijk op 5 december 2013 de Commissie meedelen hoe aan de criteria van artikel 7, lid 10, wordt voldaan. De Commissie kon dan binnen drie maanden na de mededeling wijzigingen voorstellen.

50. De uiteenzettingen van de Tribunal Supremo, waaruit blijkt dat Spanje niet heeft overwogen om de bijdrageverplichting zonder alternatief te baseren op artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27, doen betwijfelen of Spanje aan deze mededelingsplicht heeft voldaan. Aan de andere kant blijkt niet dat de Commissie zich onvoldoende geïnformeerd achtte. Voor het overige bevat de prejudiciële verwijzing onvoldoende gegevens om een toetsing van deze procedurele verplichting door het Hof mogelijk te maken.

51. Hetzelfde geldt voor de toetsing van de inhoudelijke verenigbaarheid van de bijdrageverplichting zonder alternatief met artikel 7 van richtlijn 2012/27. Zij vereist een onderzoek naar de gelijkwaardigheid van de bereikte besparingen en naar de criteria van artikel 7, leden 10 en 11. Bij gebrek aan gegevens op dit punt in de prejudiciële verwijzing kan het Hof dit evenwel niet beoordelen.

52. De toetsing van de procedurele en inhoudelijke eisen die worden gesteld aan de bijdrageverplichting zonder alternatief blijft mitsdien – zolang er geen nieuw verzoek om een prejudiciële beslissing wordt gedaan – een taak van de nationale rechter.

*e) Evenredigheidsbeginsel*

53. Tot slot betogen meerdere van de betrokken ondernemingen dat de verplichting tot storting van een bijdrage, zonder dat er een alternatief wordt geboden, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

54. Toegegeven kan worden dat de lidstaten bij de omzetting van een richtlijn en in het bijzonder bij de benutting van de bij de omzetting geboden speelruimte, het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen.[7] De uitvoeringsmaatregelen mogen niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken wetgeving worden nagestreefd. Wanneer hierbij kan worden gekozen tussen meerdere geschikte maatregelen, moet die maatregel worden gekozen die het minst bezwarend is. Voorts mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.[8]

55. Is eenmaal aangetoond dat de bijdrageverplichting zonder alternatief een gelijkwaardige mate aan besparingen oplevert als de verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie als bedoeld in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27, dan is zij echter in ieder geval geschikt om de erkende doelstellingen van de richtlijn te behalen.

56. Wat betreft de noodzakelijkheid en de evenredigheid tussen nadelen en doelstellingen, dient aan de lidstaten bij de omzetting in beginsel veel ruimte te worden gelaten, aangezien een dergelijke analyse een complexe prognose vereist. Dit heeft de Uniewetgever impliciet erkend, waar hij de lidstaten in artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27 heeft toegestaan om af te wijken van het in de richtlijn voorziene regelgevingsmodel.

57. In het bijzonder geldt dat zolang de bijdrageverplichting is afgestemd op het criterium van artikel 20, lid 6, van richtlijn 2012/27, te weten dat de hoogte van de bijdrage gelijk is aan de investeringen die nodig zijn om aan de besparingsverplichtingen te voldoen, de lidstaat binnen de grenzen van de geboden speelruimte blijft. Van strijd met het evenredigheidsbeginsel is bijgevolg geen sprake.

*3. Voorlopige conclusie*

58. De voorlopige conclusie is dat de regeling van een lidstaat die een nationale verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie invoert waarbij de aan verplichtingen gebonden ondernemingen slechts aan hun verplichtingen kunnen voldoen door een jaarlijkse financiële bijdrage aan een overeenkomstig artikel 20, lid 4, van richtlijn 2012/27 opgericht energie-efficiëntiefonds, kan kwalificeren als andere beleidsmaatregel in de zin van artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27, indien deze regeling een gelijkwaardig niveau van besparingen oplevert als de verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie als bedoeld in artikel 7, lid 1, van de richtlijn en voorts voldoet aan de vereisten van artikel 7, leden 10 en 11.

59. Of de nationale wetgever heeft voorzien in de (nog niet toegepaste) mogelijkheid om de aan verplichtingen gebonden ondernemingen toe te staan, als alternatief voor de storting besparingen aan te tonen, is voor het antwoord op de eerste drie vragen daarentegen niet relevant.

## *C. Aanwijzing van energiedistributeurs en/of detailhandelaars in energie*

60. Met zijn vierde vraag wenst de Tribunal Supremo te vernemen, of het in overeenstemming is met artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27 om binnen dezelfde toeleveringsketen aan bepaalde ondernemingen wel, maar aan andere ondernemingen geen energie-efficiëntieverplichtingen op te leggen. De vijfde vraag gaat erom, of een dergelijke beslissing motivering behoeft.

7 Zie arresten van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punt 87); 11 juni 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, punt 41), en 9 maart 2010, ERG e.a. (C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 86).

8 Arrest van 11 juni 2009, Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, punt 41).

61. Weliswaar heb ik zojuist geconstateerd dat de Spaanse regeling in haar huidige toepassing niet rechtstreeks de omzetting van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27 dient, en slechts als andere beleidsmaatregel in de zin van artikel 7, lid 9, van de richtlijn kwalificeert, maar dit betekent niet dat de voorwaarden van artikel 7, leden 1 en 4, daarom niet van belang zouden zijn. Veeleer vormen deze bepalingen de grondslag voor de aanwijzing van de ondernemingen, die ook volgens de Spaanse regeling aan verplichtingen zijn gebonden. Daarom behoren zij te worden nageleefd.

*1. Vierde vraag – aan verplichtingen gebonden ondernemingen*

62. Het is voorstelbaar dat de vierde vraag in wezen berust op de Spaanse versie van artikel 7, lid 4, van richtlijn 2012/27, want op grond van deze taalversie wijst elke lidstaat de aan verplichtingen gebonden ondernemingen onder de op zijn grondgebied actieve energiedistributeurs *en* detailhandelaars in energie aan. Daarentegen moeten ingevolge bijvoorbeeld de Duitse, Franse, Engelse en Portugese versie deze aan verplichtingen gebonden partijen worden aangewezen uit de kring van energiedistributeurs *en/of* detailhandelaars in energie. Daarnaast heeft de Commissie bij de mondelinge behandeling op verschillende taalversies gewezen waarin slechts het voegwoord „of" wordt gebruikt.

63. De Spaanse versie zou mitsdien aldus kunnen worden uitgelegd dat de lidstaten verplichtingen moeten opleggen aan zowel energiedistributeurs als detailhandelaars in energie, waar de andere genoemde taalversies een keuze voor een van deze groepen mogelijk maken.

64. Ongeacht de taalversie, blijkt uit de totaliteit van de richtlijn evenwel dat het daadwerkelijk aan de lidstaten is (en moet zijn) om te beslissen of zij energiedistributeurs of detailhandelaars in energie aan verplichtingen binden.

65. Ook in de Spaanse versie bepaalt artikel 7, lid 4, van richtlijn 2012/27 dat de lidstaten *onder* genoemde groepen moeten kiezen welke ondernemingen zij aan verplichtingen binden. Bovendien houdt artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/27 ook in de Spaanse versie in, dat de aan verplichtingen gebonden ondernemingen kunnen komen uit de kring van energiedistributeurs *en/of* detailhandelaars in energie. De definitie van aan verplichtingen gebonden partij in artikel 2, punt 14, alsmede overweging 20 laten ook in de Spaanse versie „en" zelfs weg en spreken slechts van „of".

66. Uit overweging 20 blijkt dat de lidstaten met name de keuze moeten krijgen deze verplichting niet op te leggen aan kleine energiedistributeurs, kleine detailhandelaars in energie en kleine energieverbruikers, teneinde al te grote administratieve lasten te vermijden.

67. Het lijkt overigens praktisch gezien nogal bezwaarlijk om bij een cumulatieve verplichting van zowel energiedistributeurs als detailhandelaars in energie om energie op het niveau van de eindafnemers te besparen, de desbetreffende verplichtingen op juiste wijze te verdelen.

68. Krachtens de definitie van artikel 2, punt 20, van richtlijn 2012/27, is een energiedistributeur verantwoordelijk voor het transport van energie, met het oog op levering aan eindafnemers of aan distributiestations die energie aan eindafnemers verkopen, terwijl ingevolge artikel 2, punt 22, een detailhandelaar in energie een persoon is die energie aan eindafnemers verkoopt. Energiedistributeurs en detailhandelaars in energie kunnen mitsdien schakels in dezelfde toeleveringsketen zijn dan wel in dezelfde onderneming zijn verenigd. Indien echter twee schakels binnen de toeleveringsketen dezelfde besparingsverplichting zouden hebben, zou het totale volume aan noodzakelijke besparingen door de eindafnemer verdubbelen.

69. Weliswaar is niet ondenkbaar dat deze verdubbeling door middel van regelgeving kan worden ondervangen, maar het lijkt eenvoudiger om de besparingsverplichting slechts aan één onderneming binnen de keten op te leggen. Deze zal de aan de verplichting verbonden kosten in de regel doorberekenen aan de volgende ondernemingen binnen de keten, zodat deze kosten uiteindelijk terechtkomen bij de eindafnemers.

70. Hetzelfde geldt voor de bijdrage aan het energie-efficiëntiefonds. Zoals gesteld door Endesa, zou het erbij betrekken van een volgend stadium in de distributieketen tot een dubbele betaling van de bijdrage leiden.

71. Bijgevolg is het opleggen van energie-efficiëntieverplichtingen aan slechts bepaalde schakels in een toeleveringsketen en niet ook aan andere schakels binnen diezelfde keten verenigbaar met artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27.

72. Of de door Spanje gemaakte keuze verenigbaar is met artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27, hangt af van de vraag of zij berust op objectieve en niet-discriminerende criteria, zoals vereist door artikel 7, lid 4. De prejudiciële verwijzing bevat echter onvoldoende gegevens om het Hof in staat te stellen deze vraag te beantwoorden. Dit blijft dan ook voorbehouden aan de Tribunal Supremo.

*2. Vijfde vraag – motivering van de keuze*

73. Met zijn vijfde vraag wenst de Tribunal Supremo te vernemen, of het verenigbaar is met artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27 om de aan verplichtingen gebonden partijen aan te wijzen zonder daarbij te motiveren waarom andere ondernemingen binnen de desbetreffende toeleveringsketen hier niet onder vallen.

74. Op dit punt moet ten eerste worden vastgesteld, dat artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27 niet uitdrukkelijk bepaalt dat aan de keuze een motivering ten grondslag moet liggen.

75. Het vereiste van motivering ligt echter besloten in het rechtsstaatprincipe[9], dat krachtens artikel 2 VEU gemeen is aan alle lidstaten en ook ten grondslag ligt aan de Unie.[10] Ten aanzien van de instellingen van de Unie is de motiveringsplicht specifiek geregeld in artikel 296 VWEU[11] en als onderdeel van het recht op behoorlijk bestuur in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[12] Voor zover het recht op behoorlijk bestuur een algemeen beginsel van het Unierecht weerspiegelt, brengt het eisen met zich waaraan de lidstaten moeten voldoen bij de uitvoering van het Unierecht.[13]

9 Conclusie van advocaat-generaal Reischl in de zaak Bonu/Raad (89/79, EU:C:1980:37, blz. 566).

10 Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punten 30 en 31). Zie voor het begrip rechtsgemeenschap en rechtsunie arresten van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166, punt 23); 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 281 en 316); 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 91), en 6 oktober 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 60).

11 Arrest van 17 juni 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, punt 19).

12 Arrest van 17 juli 2014, YS e.a. (C-141/12 en C-372/12, EU:C:2014:2081, punt 67).

13 Arresten van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 49 en 50), en 9 november 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punt 39).

76. Het vereiste dat besluiten van nationale autoriteiten met redenen omkleed moeten zijn, neemt in dat verband een bijzonder belangrijke positie in, aangezien het degenen tot wie het besluit gericht is, in staat stelt om zich zo goed mogelijk te kunnen verdedigen en met kennis van zaken te beoordelen of het zinvol is om beroep in te stellen tegen dat besluit. De motiveringsplicht is bovendien nodig om controle van de rechtmatigheid van deze beslissingen door de rechter mogelijk te maken.[14] Voorts bevordert een motiveringsplicht zelfcontrole van het bestuur en kan zij rust brengen.[15]

77. Evenwel bestaat er voor wettelijke maatregelen van een lidstaat met algemene strekking in beginsel geen motiveringsplicht.[16] Zelfs op het niveau van het Unierecht kan, wanneer het een handeling van algemene strekking betreft, de motivering ermee volstaan het geheel aan omstandigheden dat tot de vaststelling ervan heeft geleid, en haar algemene doelstellingen aan te geven.[17]

78. De omzetting van artikel 7, lid 4, van richtlijn 2012/27 dient echter aan verdergaande eisen te voldoen. Deze bepaling verlangt immers dat elke lidstaat voor de toepassing van artikel 7, lid 1, eerste alinea, aan verplichtingen gebonden partijen aanwijst volgens objectieve, niet-discriminerende *criteria*.

79. Deze criteria moet de lidstaat op enigerlei wijze openbaren, bijvoorbeeld in de parlementaire geschiedenis. Anders zou het namelijk niet mogelijk zijn te toetsen of de toegepaste criteria daadwerkelijk objectief en niet-discriminerend zijn en of zij juist zijn toegepast. Hierdoor zou een effectieve rechtsbescherming onevenredig worden bemoeilijkt.[18]

80. Verschillende belanghebbenden hebben aangevoerd dat de keuze voor de aan verplichtingen gebonden partijen in ieder geval in de toelichting bij wet 18/2014 wordt gemotiveerd. Het is aan de nationale rechter te bepalen of dit juist is en zo ja, of deze motivering voldoende is om aan te tonen dat objectieve en niet-discriminerende criteria worden gehanteerd.

81. Mitsdien vereist de aanwijzing van bepaalde ondernemingen als aan verplichtingen gebonden partijen overeenkomstig artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27 dat de criteria op grond waarvan deze ondernemingen wel, maar andere ondernemingen niet worden aangewezen, openbaar worden gemaakt.

## V. Conclusie

82. Ik geef het Hof mitsdien in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) De regeling van een lidstaat die een nationale verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie invoert waarbij de aan verplichtingen gebonden ondernemingen slechts aan hun verplichtingen kunnen voldoen door een jaarlijkse financiële bijdrage aan een overeenkomstig artikel 20, lid 4, van richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie opgericht energie-efficiëntiefonds, kan kwalificeren als andere beleidsmaatregel in de zin van artikel 7, lid 9, van richtlijn 2012/27, indien deze regeling een gelijkwaardig niveau van besparingen oplevert als de verplichtingsregeling voor energie-efficiëntie als bedoeld in artikel 7, lid 1, van de richtlijn en voorts voldoet aan de vereisten van artikel 7, leden 10 en 11.

14 Arrest van 9 november 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punt 40); zie ook eerdere arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, EU:C:1987:442, punt 15); 15 februari 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, punt 36), en 4 juni 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punt 53).

15 Zie mijn conclusie van 22 januari 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, punten 31-33.).

16 Arrest van 17 juni 1997, Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, punt 19).

17 Arresten van 17 maart 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, punt 59); 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 29), en 4 mei 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, punt 130).

18 Zie in deze zin arrest van 15 oktober 1987, Heylens e.a. (222/86, EU:C:1987:442, punt 15).

2) Het opleggen van energie-efficiëntieverplichtingen aan slechts bepaalde schakels in een toeleveringsketen en niet ook aan andere schakels binnen diezelfde keten is verenigbaar met artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27.

3) De aanwijzing van bepaalde ondernemingen als aan verplichtingen gebonden partijen overeenkomstig artikel 7, leden 1 en 4, van richtlijn 2012/27 vereist dat de criteria op grond waarvan deze ondernemingen wel, maar andere ondernemingen niet worden aangewezen, openbaar worden gemaakt."