Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 8. svibnja 2014.[1]

Spojeni predmeti C-359/11 i C-400/11

Alexandra Schulz
protiv
Technische Werke Schussental GmbH und Co. KG
Josef Egbringhoff
protiv
Stadtwerke Ahaus GmbH

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Bundesgerichtshof (Njemačka))

„Direktiva 2003/54/EZ – Unutarnje tržište električne energije – Direktiva 2003/55/EZ – Unutarnje tržište prirodnog plina – Ugovori između opskrbljivača i potrošača na temelju nacionalnog zakonodavstva – Obveza univerzalne usluge – Opći uvjeti – Jednostrana promjena cijene usluge od strane opskrbljivača – Primjeren stupanj zaštite potrošača – Krajnji kupci – Zahtjev transparentnosti u odnosu na ugovorne uvjete – Povezanost s Direktivom 93/13/EEZ – Nepošteni uvjeti u potrošačkim ugovorima – Ograničenje vremenskih učinaka presude“

1. Mnogi sektori iz područja javnih usluga[2] koji su nekada bili monopoli značajno su se izmijenili uslijed liberalizacije tržišta. Tako je i s energetskim tržištem. U tom smislu Direktiva o električnoj energiji i Plinska direktiva[3] (ili zajedno: energetske direktive) sadrže pravila o postupnoj liberalizaciji energetskog tržišta u Europskoj uniji.[4] Iako se te direktive posebice odnose na otvaranje energetskog sektora tržišnom natjecanju, one također sadrže i odredbe čiji je cilj osigurati visok stupanj zaštite potrošača, osobito u odnosu na transparentnost ugovornih uvjeta za krajnje kupce. Te odredbe – čiji je cilj jamčiti univerzalnu uslugu[5] – od država članica zahtijevaju poduzimanje primjerenih radnji u svrhu zaštite potrošača, osobito onih ugroženih, od isključenja, pri čemu je jedan od mehanizama za to imenovanje opskrbljivača zadnjeg izbora.

2. Prema njemačkom pravu opskrbljivači električnom energijom i plinom dužni su sklopiti ugovore s kupcima iz kategorije kućanstvo kada djeluju na temelju OUU-a. Na te se ugovore primjenjuje opća tarifa za opskrbu električnom energijom. Pitanje koje se postavlja u glavnom postupku jest uživaju li pružatelji usluga također – kao protutežu toj obvezi – zakonsko pravo jednostrano mijenjati cijene. Radi odgovora na to pitanje Bundesgerichtshof (njemački savezni vrhovni sud) od ovog Suda traži smjernice o primjerenom stupnju zaštite koju na temelju prava Unije treba pružiti krajnjim

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Ti sektori uključuju telekomunikacije i poštanske usluge, električnu energiju, prirodni plin i usluge željezničkog prijevoza.

3 — Direktiva 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL 2003, L 176, str. 37.) i Direktiva 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL 2003, L 176, str. 57.)

4 — Uspostava unutarnjeg energetskog tržišta, COM(2001) 125 *final*, str. 2. (u daljnjem tekstu: Komunikacija Komisije iz 2001.)

5 — Iako su te odredbe (odnosno članak 3. Direktive o električnoj energiji i članak 3. Plinske direktive, navedeni u nastavku u točki 6. odnosno 10.) sastavljene u smislu obveze javne usluge, u nastavku ću o obvezi koju nameću te odredbe govoriti kao o obvezi univerzalne usluge (ili „OUU“).

potrošačima kada je riječ o tim ugovorima o opskrbi. To je pitanje nesumnjivo iznimno značajno. To je tako zbog toga što je zakonitost promjena cijena vezana uz tumačenje koje treba dati zahtjevu da ugovorni uvjeti budu transparentni sadržanom u članku 3. stavku 5. Direktive o električnoj energiji i članku 3. stavku 3. Plinske direktive.

3. U tom smislu Sud također mora zauzeti stajalište o mogućoj povezanosti zahtjeva transparentnosti i obveze na temelju članaka 3. i 5. Direktive 93/13.[6] To je potrebno zato što je Sud nedavno dao smjernice o navedenim obvezama u predmetu RWE Vertrieb,[7] koji se također odnosi na ugovore o opskrbi energijom. Stoga je u predmetnom slučaju ključni izazov ustanoviti treba li sve te različite zahtjeve tumačiti na jedinstven način unatoč činjenici da pravni akti iz kojih oni proizlaze imaju različite ciljeve. Kao što ću nastojati prikazati u nastavku, vjerujem da na to pitanje treba dati negativan odgovor.

I – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije*

1. Direktiva o električnoj energiji

4. Uvodna izjava 24. Direktive o električnoj energiji navodi da kupcima iz kategorije kućanstvo i – u slučajevima u kojima to države članice smatraju odgovarajućim malim poduzećima – treba osigurati pravo na opskrbu električnom energijom određene kvalitete po jasno usporedivim, transparentnim i razumnim cijenama. U tom kontekstu bi države članice trebale poduzeti potrebne mjere za zaštitu ugroženih kupaca.

5. Sukladno uvodnoj izjavi 26. poštovanje zahtjeva javne usluge temeljni je zahtjev Direktive o električnoj energiji. U tu svrhu direktiva propisuje zajedničke minimalne standarde koji uzimaju u obzir ciljeve univerzalne zaštite i sigurnosti opskrbe.

6. Članak 3. Direktive o električnoj energiji, koji sadrži pravila o obvezama javne usluge i zaštiti kupaca, određuje:

„3. Države članice osiguravaju da svi kupci iz kategorije kućanstvo, i, kada to države članice smatraju odgovarajućim, mala poduzeća […] uživaju univerzalnu uslugu, to jest pravo na opskrbu električnom energijom određene kvalitete unutar svojeg državnog područja po razumnim, jednostavno i jasno usporedivim i transparentnim cijenama. Radi osiguravanja pružanja univerzalne usluge, države članice mogu imenovati opskrbljivača zadnjeg izbora.

[…]

5. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere radi zaštite krajnjih kupaca i posebno osiguravaju postojanje prikladnih mjera radi zaštite ugroženih kupaca, uključujući mjere koje pomažu spriječiti njihovo isključenje. U tom kontekstu države članice mogu poduzimati mjere za zaštitu krajnjih kupaca u udaljenim područjima. One osiguravaju visoke razine zaštite potrošača, posebno u pogledu transparentnosti općih uvjeta ugovora, općih informacija i mehanizama rješavanja sporova. Države članice osiguravaju da povlašteni kupac ima stvarnu mogućnost prijelaza na novog opskrbljivača. U pogledu najmanje kupaca iz kategorije kućanstvo, te mjere uključuju one predviđene u Prilogu A.“

6 — Direktiva od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (SL 1993, L 95, str. 29.)

7 — Presuda od 21. ožujka 2013. u predmetu RWE Vertrieb, C-92/11

7. Prilog A. Direktivi o električnoj energiji navodi mjere koje države članice moraju poduzeti kako bi zaštitile potrošače. On određuje:

„Ne dovodeći u pitanje pravila [Europske unije] o zaštiti potrošača, posebno Direktivu 97/7/EZ [8] i [Direktivu 93/13], mjere iz članka 3. trebaju osigurati da potrošači:

(a) imaju pravo na ugovor sa svojim pružateljem elektroenergetske usluge u kojem su navedeni:

— […]

— način na koji se mogu dobiti najnovije informacije o svim primjenjivim tarifama i naknadama za održavanje;

— trajanje ugovora, uvjeti produljenja i prestanka usluga i ugovora te postojanje prava na raskid ugovora;

— bilo koja naknada ili povrat sredstava koji se primjenjuju u slučaju nepridržavanja ugovorene razine kvalitete usluge; […]

— […]

Uvjeti moraju biti pošteni i unaprijed dobro poznati. U svakom slučaju, te bi informacije trebale biti pružene prije sklapanja ili potvrđivanja ugovora. …

(b) dobiju prikladnu obavijest o svakoj namjeri promjene ugovornih uvjeta i budu obaviješteni o svojem pravu na raskid ugovora nakon primitka te obavijesti. Pružatelji usluga svoje pretplatnike o svakom povećanju naknade izravno obavješćuju u odgovarajuće vrijeme, a najkasnije do isteka prvog obračunskog razdoblja nakon što povećanje stupi na snagu. Države članice osiguravaju da potrošači imaju slobodu raskida ugovora ako ne prihvaćaju nove uvjete o kojima ih je obavijestio njihov pružatelj elektroenergetske usluge;

(c) dobiju transparentne informacije o primjenjivim cijenama i tarifama te o standardnim uvjetima u pogledu pristupa elektroenergetskim uslugama i uporabe tih usluga;

(d) raspolažu širokim izborom načina plaćanja. Svaka razlika u uvjetima mora odražavati troškove različitih sustava plaćanja za opskrbljivača. Opći uvjeti moraju biti pošteni i transparentni. Moraju biti predstavljeni jasnim i razumljivim jezikom. […]“ [neslužbeni prijevod]

2. Plinska direktiva

8. Sukladno uvodnoj izjavi 26. Plinske direktive države članice trebale bi osigurati da su potrošači, kada su priključeni na plinski sustav, obaviješteni o svojem pravu na opskrbu prirodnim plinom određene kvalitete i po razumnoj cijeni. U tom smislu mjere država članica za zaštitu krajnjih kupaca mogu se razlikovati u odnosu na, s jedne strane, kućanstva i, s druge strane, mala i srednja poduzeća.

9. Uvodna izjava 27. dalje pojašnjava da je poštovanje zahtjeva javne usluge temeljni zahtjev plinske direktive. U tom su smislu u toj direktivi određeni zajednički minimalni standardi koji, između ostalog, uzimaju u obzir ciljeve zaštite potrošača i sigurnosti opskrbe.

8 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 1997. o zaštiti potrošača u pogledu ugovora na daljinu – Izjava Vijeća i Parlamenta o članku 6. stavku 1. – Izjava Komisije o prvom podstavku članka 3. stavka 1. (SL 1997, L 144, str. 19.)

10. Slično članku 3. Direktive o električnoj energiji, članak 3. Plinske direktive definira granice obveze javne usluge opskrbljivača plinom te zaštite potrošača. On određuje:

„3. Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere radi zaštite krajnjih kupaca i osiguravanja visoke razine zaštite potrošača te posebno osiguravaju postojanje prikladnih mjera radi zaštite ugroženih kupaca, uključujući prikladne mjere koje pomažu spriječiti njihovo isključenje. U tom kontekstu države članice mogu poduzimati primjerene mjere za zaštitu potrošača u udaljenim područjima koji su priključeni na plinski sustav. One mogu imenovati opskrbljivača zadnjeg izbora za potrošače priključene na plinski sustav. Države članice osiguravaju visoke razine zaštite potrošača, posebno u pogledu transparentnosti općih uvjeta ugovora, općih informacija i mehanizama rješavanja sporova. One osiguravaju da povlašteni kupac ima stvarnu mogućnost prijelaza na novog opskrbljivača. U pogledu najmanje kupaca iz kategorije kućanstvo, te mjere uključuju one predviđene u Prilogu A.

11. Slično Direktivi o električnoj energiji, Prilog A. sadrži popis mjera koje države članice moraju poduzeti kako bi zaštitile potrošače. On određuje:

„Ne dovodeći u pitanje pravila [EU-a] o zaštiti potrošača, posebno [Direktivu 97/7] i [Direktivu 93/13], mjere iz članka 3. trebaju osigurati da potrošači:

(a) imaju pravo na ugovor sa svojim pružateljem usluge plina u kojem su navedeni

— […]

— način na koji se mogu dobiti najnovije informacije o svim primjenjivim tarifama i naknadama za održavanje;

— trajanje ugovora, uvjeti produljenja i prestanka usluga i ugovora te je li dopušten raskid ugovora;

— […]

Uvjeti moraju biti pošteni i unaprijed dobro poznati. U svakom slučaju, te bi informacije trebale biti pružene prije sklapanja ili potvrđivanja ugovora. Kada se ugovori sklapaju putem posrednika, gore navedene informacije također se pružaju prije sklapanja ugovora:

(b) dobiju prikladnu obavijest o svakoj namjeri promjene ugovornih uvjeta i budu obaviješteni o svojem pravu na raskid ugovora nakon primitka te obavijesti. Pružatelji usluga svoje pretplatnike o svakom povećanju naknade izravno obavješćuju u odgovarajuće vrijeme, a najkasnije do isteka prvog obračunskog razdoblja nakon što povećanje stupi na snagu. Države članice osiguravaju da potrošači imaju slobodu raskida ugovora ako ne prihvaćaju nove uvjete o kojima ih je obavijestio njihov pružatelj usluge plina;

(c) dobiju transparentne informacije o primjenjivim cijenama i tarifama te o standardnim uvjetima u pogledu pristupa uslugama plina i uporabe tih usluga;

(d) raspolažu širokim izborom načina plaćanja. Svaka razlika u uvjetima mora odražavati troškove različitih sustava plaćanja za opskrbljivača. Opći uvjeti moraju biti pošteni i transparentni. Moraju biti predstavljeni jasnim i razumljivim jezikom. […]

[…]

(g) priključeni na plinski sustav se obavještavaju o svojim pravima, sukladno nacionalnom zakonodavstvu, na opskrbu prirodnim plinom određene kvalitete po razumnim cijenama.“ [neslužbeni prijevod]

B – *Njemačko pravo*

12. U vrijeme nastanka činjenica o kojima se raspravlja u glavnom postupku opći uvjeti na temelju kojih su opskrbljivači električnom energijom bilo koju osobu koja to zatraži morali priključiti na svoj sustav opskrbe i dostavljati joj električnu energiju po cijenama iz opće tarife (potrošači po općoj tarifi) bili su uređeni odredbama Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (u daljnjem tekstu: AVBEltV),[9] a kasnije odredbama sadržanima u Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz (u daljnjem tekstu: StromGVV).[10] Te odredbe također su sastavni dio ugovora o opskrbi sklopljenih s potrošačima po općoj tarifi.

13. Članak 4. AVBEltV-a određuje:

„(1) Opskrbljivač električnom energijom dostavljat će električnu energiju u skladu s primjenjivim općim tarifama i općim uvjetima.

(2) Promjene u općim tarifama i općim uvjetima stupaju na snagu nakon njihove objave.“

14. Pravo na raskid ugovora uređeno je člankom 32. AVBEltV-a koji određuje:

„(1) Ugovorni odnos nastavlja se bez prekida dok ga jedna od ugovornih strana ne raskine uz otkazni rok od mjesec dana koji istječe na kraju kalendarskog mjeseca […]

(2) Ako se promijene opće tarife ili ako opskrbljivač električnom energijom izmijeni svoje opće uvjete na temelju ove uredbe, potrošač može raskinuti ugovorni odnos uz otkazni rok od dva tjedna koji istječe na kraju kalendarskog mjeseca koji slijedi nakon objave.“

15. Članak 5. stavak 2. StromGVV-a određuje:

„Promjene općih cijena i daljnjih uvjeta stupit će na snagu početkom predmetnog mjeseca, ali tek nakon njihove objave do koje mora doći najmanje šest tjedana prije namjeravane promjene. Istodobno s objavom osnovni opskrbljivač dužan je potrošačima poslati pisanu obavijest o namjeravanim promjenama te ih objaviti na svojoj internetskoj stranici. Promjene u općim tarifama i općim uvjetima stupit će na snagu tek nakon objave.“

16. U skladu s člankom 20. StromGVV-a otkazni rok za osnovni ugovor o opskrbi istječe krajem predmetnoga kalendarskog mjeseca.

17. U vrijeme nastanka činjenica o kojima se raspravlja u glavnom postupku opći uvjeti prema kojima su opskrbljivači plinom bilo koju osobu koja to zatraži morali priključiti na svoj sustav opskrbe i dostavljati joj plin po cijenama iz opće tarife (potrošači po općoj tarifi) bili su uređeni odredbama Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden (u daljnjem tekstu: ABVGasV).[11] Te odredbe također čine sastavni dio ugovora o opskrbi sklopljenih s potrošačima po općoj tarifi.

18. Članak 4. AVBGasV-a određuje:

„(1) Opskrbljivač plinom dostavljat će plin u skladu s primjenjivim općim tarifama i općim uvjetima.

9 — Uredba o općim uvjetima za opskrbu električnom energijom potrošača po općoj tarifi od 21. lipnja 1979. (BGBl I, str. 684.)

10 — Uredba o općim uvjetima za osnovnu opskrbu kupaca iz kategorije kućanstvo i zamjensku opskrbu električnom energijom iz niskonaponske mreže od 26. listopada 2006. (BGBl. I, str. 2391.)

11 — Uredba o općim uvjetima za opskrbu plinom potrošačima po općoj tarifi od 21. lipnja 1979. (BGBl. I, str. 676.)

(2) Promjene u općim tarifama i općim uvjetima stupaju na snagu nakon njihove objave.“

19. Pravo na raskid ugovora uređeno je člankom 32. AVBGasV-a na sljedeći način:

„(1) Ugovorni odnos nastavlja se bez prekida dok ga jedna od ugovornih strana ne raskine uz otkazni rok od mjesec dana koji istječe na kraju kalendarskog mjeseca […]

(2) Ako se promijene opće tarife ili ako opskrbljivač električnom energijom izmijeni svoje opće uvjete na temelju ove uredbe, potrošač može raskinuti ugovorni odnos uz otkazni rok od dva tjedna koji istječe na kraju kalendarskog mjeseca koji slijedi nakon objave.“

20. Osim toga, pravo opskrbljivača električnom energijom i plinom da jednostrano mijenjaju cijene ograničeno je sudskom praksom suda koji je uputio zahtjev koja opskrbljivačima priznaje pravo promjene cijena samo u mjeri u kojoj su takve promjene razumne. Sukladno tome cijene se mogu promijeniti u skladu s razumno upotrijebljenom diskrecijskom ovlasti i svaka promjena obvezuje drugu stranu samo ako je razumna. Iz tog je razloga svaka promjena cijena podložna sudskom nadzoru. Zahtjev razumnosti također podrazumijeva to da su opskrbljivači obvezni uzeti u obzir moguća smanjenja troškova.

II – **Činjenično stanje, postupci i prethodna pitanja**

21. U predmetu C-359/11, Technische Werke Schussental GmbH und Co. KG (u daljnjem tekstu: TWS), opskrbljivač prirodnim plinom, dostavlja A. Schulz kao potrošaču po općoj tarifi plin iz plinovoda po domaćoj tarifi na njezino imanje u Baienfurtu. U razdoblju od 1. siječnja 2005. do 1. siječnja 2007. TWS je četiri puta povećao cijene dostavljenog plina; cijena je ponovno smanjena 1. travnja 2007. A. Schulz je pobijala promjene cijena u svojim godišnjim obračunima za 2005., 2006. i 2007. na temelju toga što je smatrala da su povećanja cijena nerazumna.

22. U postupku pred sudom koji je uputio zahtjev TWS zahtijeva nepodmirena potraživanja za godine 2005. do 2007. Amtsgericht (općinski sud) prihvatio je tužbu TWS-a za isplatu iznosa od 2 733,12 eura, uvećanoga za zatezne kamate i sudske troškove. Žalbeni sud odbio je žalbu A. Schulz, ali joj je odobrio da podnese pravni lijek o pravnom pitanju pred sudom koji je uputio zahtjev (revizija).

23. U tim je okolnostima, zbog sumnji glede sukladnosti predmetnog zakonodavstva s pravom Unije, Bundesgerichthof odlučio prekinuti postupak i postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 3. stavak 3. [Direktive 2003/55] u vezi s Prilogom A. točkom (b) i/ili točkom (c) iste direktive tumačiti u smislu da nacionalni propis o promjeni cijena u ugovorima o dostavi prirodnog plina koji su sklopljeni s kupcima iz kategorije kućanstvo koji se opskrbljuju u okviru obveze univerzalne usluge (potrošači po općoj tarifi) zadovoljava zahtjeve transparentnosti kada taj propis ne precizira razloge, uvjete i opseg promjena cijena, ali kupcima osigurava da ih opskrbljivač prirodnim plinom pravodobno obavijesti o svakom povećanju cijena te oni imaju pravo na raskid ugovora ako ne žele prihvatiti priopćenu promjenu uvjeta?“

24. U predmetu C-400/11 Stadwerke Ahaus GmbH (u daljnjem tekstu: SWA) je općinski opskrbljivač koji J. Egbringhoffu isporučuje plin i električnu energiju. SWA je u financijskom izvješću za 2004. utvrdio cijenu opskrbe plinom na 3,521 cent/kWh i opskrbe električnom energijom na 9,758 centi/kWh.

25. SWA je u više navrata između 2005. i 2008. povećavao cijene opskrbe električnom energijom i plinom. Sva su ta povećanja objavljena. J. Egbringhoff je 18. siječnja 2008. pobijao financijsko izvješće SWA-a od 6. siječnja 2006. o isporukama plina i električne energije u 2005. na temelju toga što je nerazumno. On je međutim uvjetno platio dodatne troškove iskazane na računima za obračunske godine 2005., 2006. i 2007. SWA nije razmotrio ponovljene zahtjeve J. Egbringhoffa da dokaže razumnost naplaćenih cijena i da mu vrati ukupan iznos troškova od 746,54 eura, za koji on smatra da mu je neosnovano naplaćen za opskrbu električnom energijom i plinom.

26. U tužbi podnesenoj 30. prosinca 2008. J. Egbringhoff od SWA zahtijeva povrat iznosa od 746,54 eura, uvećanoga za kamate. Osim toga on zahtijeva da se utvrdi da SWA kao osnovu izračuna cijena plina i električne energije za obračunsku godinu 2008. treba uzeti cijene koje su bile na snazi 2004. Iako na sudovima nižeg stupnja nije imao uspjeha sa svojom tužbom, odobreno mu je da podnese pravni lijek o pravnom pitanju pred sudom koji je uputio zahtjev.

27. Kao glede revizije koju je podnijela A. Schultz, Bundesgerichthof sumnja u sukladnost predmetnog njemačkog zakonodavstva s pravom Unije. U tim je okolnostima on odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 3. stavak 5. [Direktive 2003/54] u vezi s Prilogom A. točkom (b) i/ili točkom (c) iste direktive tumačiti u smislu da nacionalni propis o promjeni cijena u ugovorima o dostavi električne energije koji su sklopljeni s kupcima iz kategorije kućanstvo koji se opskrbljuju u okviru obveze univerzalne usluge (potrošači po općoj tarifi) zadovoljava zahtjeve transparentnosti kada taj propis ne precizira razloge, uvjete i opseg promjena cijena, ali kupcima osigurava da ih opskrbljivač prirodnim plinom pravodobno obavijesti o svakom povećanju cijena te oni imaju pravo na raskid ugovora ako ne žele prihvatiti priopćenu promjenu uvjeta?“

28. U predmetu C-359/11 TWS, njemačka vlada i Komisija podnijele su pisana očitovanja, dok su ih u predmetu C-400/11 podnijeli J. Egbringhoff, SWA, njemačka vlada i Komisija.

29. Rješenjem predsjednika Suda od 7. siječnja 2014. predmeti su spojeni u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude. A. Schulz, TWS, J. Egbringhoff, SWA, njemačka vlada i Komisija iznijeli su svoja usmena izlaganja na raspravi 27. veljače 2014.

III – **Analiza**

A – *Okvir*

30. Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita u kojoj je mjeri zadovoljen zahtjev transparentnosti utvrđen u članku 3. stavku 5. Direktive o električnoj energiji i članku 3. stavku 3. Plinske direktive kada nacionalne zakonodavne odredbe koje uređuju opskrbu električnom energijom i plinom u okviru OUU-a predviđaju jedino pravo na raskid ugovora u slučaju kada pružatelj usluge odluči jednostrano promijeniti cijene nakon primjerene prethodne obavijesti.[12] Prilikom ispitivanja tog pitanja potrebno je uzeti u obzir činjenicu da te odredbe ne nameću opskrbljivaču koji djeluje u okviru OUU-a obvezu da potrošaču priopći informacije o razlozima, uvjetima i opsegu promjene cijena.

12 — Kao što je pojašnjeno na raspravi, postavljena pitanja odnose se na sukladnost nacionalnog zakonodavstva s pravom Unije, a ne na moguć izravni učinak predmetnih odredbi u okviru postupaka pred nacionalnim sudovima. U tom smislu ovdje nije relevantno pitanje mogu li se – i ako da, do koje mjere – te nacionalne odredbe tumačiti u skladu s pravom Unije.

31. Potreba davanja smjernica o zahtjevu transparentnosti sadržanom u energetskim direktivama nastaje u okviru napora na razini Unije za otvaranje i liberalizaciju europskog tržišta energije. Taj se proces liberalizacije temelji na istim načelima i za električnu energiju i za prirodni plin te se stoga čini primjerenim dati jedan odgovor na postavljena pitanja unatoč tome što se između ta dva zakonodavna akta mogu primijetiti određene materijalne razlike. [13]

32. S obzirom na to da su ciljevi energetskih direktiva istovjetni, zahtjev transparentnosti se treba tumačiti na isti način glede oba akta. Ti su ciljevi dvojaki. S jedne strane, kao što je već gore primijećeno, glavni je cilj energetskih direktiva osigurati liberalizaciju energetskog tržišta postupnim uvođenjem tržišnog natjecanja u sektore koje tradicionalno obilježavaju nacionalni monopoli. Drugim riječima, namjena tih direktiva jest osiguranje uspostave unutarnjeg tržišta energije. [14] S druge strane, one osobito naglašavaju potrebu osiguranja sigurnosti opskrbe. [15]

33. Drug cilj usko je vezan uz OUU utvrđen u oba članka 3. energetskih direktiva. OUU – onako kako je utvrđen u predmetnim odredbama energetskih direktiva – ustanovljen je u cilju osiguranja toga da usluga (u predmetnom slučaju, opskrba energijom) potrošačima bude ponuđena po razumnoj cijeni i po razumnim uvjetima, neovisno o njihovoj ekonomskoj, društvenoj ili geografskoj situaciji. [16] Drugim riječima, taj sustav nadopunjuje usluge koje se nude na konkurentskom tržištu i stoga ima ulogu „sigurnosne mreže“ za najugroženije kupce. [17] Međutim, OUU, promatran iz perspektive opskrbljivača energijom, bitno zadire u njihovu slobodu poslovanja, osobito uzimajući u obzir činjenicu da cijene koje se nude u okviru OUU-a trebaju biti razumne. [18]

34. Predmeti koji su u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev jasno oslikavaju poteškoće koje su prisutne prilikom pomirenja interesa krajnjih kupaca koji se opskrbljuju energijom u okviru OUU-a i interesa pružatelja usluga koji djeluju u istom tom okviru. Predmeti se odnose na ugovore o univerzalnoj opskrbi [19] električnom energijom i/ili plinom. Iz odluke kojom je sud uputio zahtjev proizlazi da, prema tom sustavu opskrbe, njemački opskrbljivači energijom imaju zakonsku obvezu bilo koju osobu koja to zatraži priključiti na svoj sustav opskrbe i dostavljati joj električnu energiju i plin po cijenama iz opće tarife. Drugim riječima, ti ugovori, koji su uređeni nacionalnim zakonodavstvom, ne ulaze u područje slobode ugovaranja. To se može osobito jasno vidjeti iz činjenice da su pružatelji usluga na temelju relevantnih nacionalnih odredbi obvezni sklapati ugovore i s nepoželjnim potrošačima. Isto tako, ta pravila bitno sužavaju mogućnost pružatelja usluga da raskinu ugovore s takvim potrošačima (oblik uplitanja koji jasno podržavaju članci 3. energetskih direktiva, koji od država članica zahtijevaju da poduzmu mjere koje osiguravaju sprječavanje isključenja).

13 — Tek i kratak pregled članaka 3. energetskih direktiva potvrđuje to stajalište. Naime, kada je riječ o OUU-u i potrebi osiguranja razumnih cijena, prema mišljenju jednog autora Plinska je direktiva „manje dalekosežna“ od Direktive o električnoj energiji. Vidjeti u tom smislu Pront-van Brommel, S., „The Development of the European Electricity Market in a Juridical No Man's Land“, u Dorsman, A. i dr. (ur.), *Financial Aspects in Energy*, Springer-Verlag, Berlin: 2011., str. 167. do 193., na str. 187.

14 — Vidjeti Komunikaciju Komisije iz 2001., navedenu u bilješci 4.

15 — *Ibid*., str. 41.

16 — Općenito o pojmu opće usluge vidjeti Rott, P., „A New Social Contract Law for Public Services? – Consequences from Regulation of Services of General Economic Interest in the EC“, *European Review of Contract Law* (1) 2000., str. 323. do 345., osobito na str. 330. i dalje; vidjeti također Nihoul, P., „The status of consumers in European liberalisation directives“, *Yearbook of Consumer Law*, 2009., str. 67. do 106.

17 — Rott, op. cit., str. 330.

18 — Dok članak 3. stavak 5. Direktive o električnoj energiji govori o razumnoj cijeni, članak 3. stavak 3. Plinske direktive to ne spominje. Ipak, smatram da se taj nesklad ne može tumačiti tako da u odnosu na opskrbu plinom sukladno OUU-u uređenom tom odredbom ne postoji nijedan zahtjev koji se odnosi na potrebu osiguranja razumnih cijena. To je tako zato što je pravo na opskrbu prirodnim plinom po razumnim cijenama izričito navedeno u uvodnoj izjavi 26. Plinske direktive kao i u točki (g) Priloga A. toj direktivi.

19 — Prema njemačkom pravu opskrbljivači energijom također imaju mogućnost s potrošačima sklopiti ugovore o opskrbi električnom energijom ili plinom na temelju slobode ugovaranja. Ta vrsta ugovora se iz povijesnih razloga naziva „poseban ugovor“. Uz postojanje mogućnosti sklapanja takvih ugovora opskrbljivači su na temelju nacionalnog zakonodavstva obvezni sklopiti ugovore s potrošačima na koje se primjenjuje opća cijena (ugovori koji ulaze u univerzalnu obvezu opskrbe).

35. Kao što je ukratko spomenuto gore, nedavna presuda Suda u predmetu RWE Vertrieb sadrži izričite smjernice glede primjerenog mjerila koje je potrebno primijeniti kada je riječ o zahtjevima transparentnosti iz Direktive 93/13. Iako se taj predmet ponajprije odnosi na tumačenje Direktive 93/13, on se također dotiče Plinske direktive s obzirom na to da je predmet dotičnih ugovora opskrba prirodnim plinom na temelju „posebnih ugovora“. [20]

36. Međutim, važno je primijetiti da Direktiva 93/13 iz svojeg područja primjene – sukladno svojem članku 1. stavku 2. – izričito isključuje ugovorne uvjete koji su „odraz obveznih zakonskih ili regulatornih odredaba“. Zato ta direktiva nije primjenjiva na ugovore o kojima je ovdje riječ, što i prihvaćaju sve stranke koje su podnijele očitovanja. [21] Time je objašnjeno i zašto sud koji je uputio zahtjev traži smjernice o zahtjevu transparentnosti utvrđenom u energetskim direktivama, a ne traži ih u odnosu na Direktivu 93/13.

37. Ipak, budući da A. Schulz, J. Egbringhoff i Komisija tvrde da se zaključci Suda u predmetu RWE Vertrieb o zahtjevu transparentnosti iz Direktive 93/13 mogu izravno primijeniti na predmetne okolnosti, počet ću objašnjenjem zašto smatram da to nije primjereno.

B – *Presuda Suda u predmetu RWE Vertrieb i njezin utjecaj na ove slučajeve*

38. Sud je u predmetu RWE Vertrieb dao izričite smjernice o primjerenom mjerilu koje je potrebno primijeniti prilikom procjene (ne)poštenosti ugovornih uvjeta koji uređuju ugovore o opskrbi plinom, koji su – izričito se pozivajući na nacionalne zakonodavne odredbe kao što su one koje su predmet ovog postupka, odnosno članak 4. ABVGasV-a – sklopljeni na temelju slobode ugovaranja. Standardni ugovorni uvjet koji je bio predmet postupka u predmetu RWE Vertrieb, a na temelju kojeg je predmetni opskrbljivač plinom zadržavao pravo na promjenu cijena, samo se pozivao na takvu odredbu. Zakonodavstvo je, s druge strane, jednostavno upućivalo natrag na primjenjive opće tarife i opće uvjete. Sud je, upitan da pojasni značenje zahtjeva transparentnosti iz Direktive 93/13, istaknuo potrebu osiguranja toga da ugovor na transparentan način određuje *razlog i način promjene* primjenjivih troškova. To potrošaču omogućuje da na temelju jasnog i razumljivog mjerila predvidi promjene koje mogu nastati u odnosu na te troškove. K tome, Sud je smatrao da je za procjenu toga jesu li takvi standardni ugovorni uvjeti pošteni osobito značajno pravo na raskid ugovora. [22]

39. Iako je Sud je ostavio sudu koji je uputio zahtjev da stvarno procjeni poštenje standardnih uvjeta, on je jasno naznačio da obveza obavještavanja potrošača o razlogu i načinu promjene tih troškova i njegovom pravu na raskid ugovora nije ispunjena time što se u općim uvjetima samo upućuje na zakonodavstvo koje uređuje prava i obveze strana. U predmetu RWE Vertrieb Sud je smatrao da je osobito važno da je prodavač ili opskrbljivač obavijestio potrošača o sadržaju predmetnih odredbi – odnosno prava koja proizlaze iz tih odredbi – *prije* sklapanja ugovora. [23] Smatram da je takav zaključak opravdan s obzirom na to da su predmetna nacionalna pravila samo upućivala natrag na primjenjive opće tarife i opće uvjete.

40. Kada bi se to tumačenje izravno primijenilo u ovim predmetima, neizbježan zaključak bio bi taj da nacionalne odredbe kao što su one koje su predmet postupka pred sudom koji je uputio zahtjev ne zadovoljavaju zahtjev transparentnosti koji je utvrđen u energetskim direktivama. Iako predmetne nacionalne odredbe osiguravaju to da potrošač može raskinuti ugovor kada se ne slaže s promjenom cijena koju je jednostrano proveo pružatelj usluga, one od predmetnog opskrbljivača električnom energijom ili plinom ne zahtijevaju da *obavijesti* potrošača o razlogu i načinu promjene troškova.

20 — Vidjeti gore navedenu bilješku 19.

21 — Stoga se neću baviti općenitijim – i očito spornim – pitanjem koje se odnosi na to od što (ne) predstavlja ugovorni uvjet koji je „odraz obveznih zakonskih ili regulatornih odredaba“.

22 — Presuda u predmetu RWE Vertrieb, t. 55. i izreka.

23 — *Idem.*

41. Nisam sklon tako širokom tumačenju presude u predmetu RWE Vertrieb.

42. Kao što je gore navedeno, ugovori o kojima je riječ u predmetu RWE Vertrieb sklopljeni su na temelju slobode ugovaranja. Međutim, odredbe o promjenama cijena plina iz općih uvjeta umetnutih u te ugovore upućivale su na nacionalno zakonodavstvo (odnosno članak 4. ABVGasV-a) koje uređuje ugovore o univerzalnoj opskrbi kao u predmetnom slučaju. Tekst općih uvjeta koji su bili sporni u predmetu RWE Vertrieb upućivao je na nacionalno zakonodavstvo koje nije govorilo ništa o okolnostima pod kojima se može dopustiti promjena cijena. Osim toga, nacionalno zakonodavstvo nije predvidjelo vrstu ugovora koja je bila sporna u predmetu RWE Vertrieb, već samo ugovore o univerzalnoj opskrbi.[24] U tim okolnostima Sud je smatrao da samo upućivanje na takve odredbe bez daljnjeg pojašnjenja njihovog sadržaja nije u skladu s „člancima 3. i 5. Direktive 93/13 *u vezi s* člankom 3. stavkom 3. Direktive 2003/55“ (istaknuto).[25]

43. Kao što to ističe njemačka vlada, u predmetu RWE Vertrieb ispitivao se utjecaj zahtjeva transparentnosti utvrđenog Direktivom 93/13 u vezi s Plinskom direktivom. Po mojem mišljenju upotreba izraza „u vezi s“ odmah isključuje mogućnost prijenosa tumačenja koje je Sud usvojio u predmetu RWE Vertrieb na druge situacije na koje se ne može primijeniti Direktiva 93/13,[26] kao što su slučajevi o kojima je ovdje riječ. Naime, s obzirom na pravni okvir u predmetu RWE Vertrieb i upućivanja na sudsku praksu o Direktivi 93/13,[27] čini mi se jasnim da je Sud prilikom tumačenja glavni naglasak stavio na relevantne odredbe Direktive 93/13.

44. Kao što je to priznao i sam Sud, razlog zbog kojeg su iz područja primjene Direktive 93/13 isključeni ugovorni uvjeti koji odražavaju odredbe nacionalnog zakonodavstva koje uređuju određenu vrstu ugovora leži u činjenici da se već pokušalo uravnotežiti predmetne interese. Naime, moguće je opravdano pretpostaviti da je nacionalni zakonodavac pronašao primjerenu ravnotežu između svih prava i obveza strana u takvim ugovorima.[28]

45. Upravo je tako u predmetnom slučaju.

46. Ne smije se previdjeti da su, za razliku od ugovora koji su sporni u predmetu RWE Vertrieb – koji su namjerno isključeni iz područja primjene nacionalnog zakonodavstva o ugovorima o univerzalnoj opskrbi – ugovori o kojima je ovdje riječ zapravo uređeni nacionalnim zakonodavstvom, odnosno ABVGasV-om (kao i AVBEltV-om i StromGVV-om). Kao što je Sud primijetio, kada strane izraze namjeru o proširenju primjene zakonske odredbe na drugu vrstu ugovora, to se ne može izjednačiti s time da nacionalni zakonodavac uspostavi ravnotežu između svih prava i obveza strana predmetnih ugovora.[29]

47. Zato se u potpunosti slažem s njemačkom vladom da, u okolnostima u kojima se ne može primijeniti Direktiva 93/13, jedino relevantno uporište za procjenu zadovoljava li nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ zahtjev transparentnosti kako je utvrđen u energetskim direktivama treba tražiti u samim tim direktivama. Sada ću pokušati pojasniti taj zahtjev.

24 — Vidjeti presudu RWE Vertrieb, t. 17. i 18.

25 — *Idem*., t. 55. i izreka.

26 — Vidjeti također moje mišljenje, izneseno 29. svibnja 2013. u predmetu Komisija/Njemačka, t. 32. (presuda od 22. listopada 2013.)

27 — Presuda od 26. travnja 2012. u predmetu Invitel, C-472/10, t. 24., 26. i 28.

28 — Vidjeti presudu u predmetu RWE Vertrieb, t. 28.; vidjeti također t. 47. mišljenja nezavisne odvjetnice V. Trstenjak u istom predmetu

29 — *Idem*, t. 29.

C – *Zahtjev transparentnosti iz energetskih direktiva*

48. Zahtjev transparentnosti u odnosu na ugovorne uvjete utvrđen je člankom 3. stavkom 5. Direktive o električnoj energiji i člankom 3. stavkom 3. Plinske direktive. Obje odredbe – uz glavni cilj liberalizacije energetskog sektora – trebaju osigurati „visoke razine zaštite potrošača, posebno u pogledu transparentnosti općih uvjeta ugovora, općih informacija i mehanizama rješavanja sporova."

49. Može se tvrditi da tekst tih odredbi nije od velike koristi prilikom određivanja što obuhvaća ili ne obuhvaća „transparentnost kada je riječ o ugovornim uvjetima". Naime moguće je tvrditi, kao što to čini Komisija, da bi, unatoč razlikama između okolnosti predmetnih slučajeva i okolnosti u slučaju koji je doveo do presude u predmetu RWE Vertrieb, bilo opravdano zahtjev transparentnosti iz energetskih direktiva tumačiti na isti način kao i zahtjev transparentnosti utvrđen u Direktivi 93/13. To bi osobito bilo potrebno radi zaštite potrošača.

50. Kako bih objasnio zašto se ne slažem s tim pristupom, prvo ću govoriti o različitim ciljevima na kojima se temelje Direktiva 93/13 i energetske direktive te o tome kako ti ciljevi utječu na zahtjeve nametnute trgovcima i pružateljima usluga. Zatim ću pojasniti kako različiti interesi pružatelja usluga i potrošača, prema mojem mišljenju, mogu biti usklađeni u posebnom okviru liberalizacije energetskog tržišta.

1. Ugovori koji se sklapaju slobodno u odnosu na ugovore koji se sklapaju u okviru OUU-a

51. Kao što je gore objašnjeno, Sud je u predmetu RWE Vertrieb smatrao da obavijesti o razlozima, uvjetima i opsegu budućih promjena cijena trebaju biti dostavljene *prije* sklapanja ugovora. U okolnostima kao što su one u predmetima koji se vode pred sudom koji je uputio zahtjev, ne vidim potrebu da se ode toliko daleko. Razlog za to leži u razlici između okvira u kojem djeluju ugovori na koje se primjenjuje Direktiva 93/13 i okvira u kojem djeluju ugovori na koje se primjenjuju energetske direktive.

52. Osobito je važno da u području slobode ugovaranja u kojem se primjenjuje Direktiva 93/13 trgovci imaju slobodu *ne* sklopiti ugovor s određenim potrošačima.[30] Oni također, za razliku od pružatelja usluga koji djeluju u okviru OUU-a, imaju mogućnost promjene cijena bez potrebe poštovanja mjerila razumnosti koje je utvrđeno u Direktivi o električnoj energiji (članak 3. stavak 5.) i Plinskoj direktivi (članak 3. stavak 3.). U tom ugovornom odnosu potrošača i trgovca potrošač je nesumnjivo u slabijem položaju. To je osobito tako zato što potrošač ima tek ograničenu mogućnost pregovaranja s profesionalnim trgovcima (a osobito kada je riječ o standardnim ugovornim uvjetima).

53. U tim okolnostima ne može se podcjenjivati važnost posjedovanja svih potrebnih informacija prije sklapanja ugovora.[31] U konačnici će te obavijesti potrošaču omogućiti da bude informiran prilikom izbora između trgovaca i da, u biti, usporedi opće uvjete koji uređuju ugovore koje ti trgovci nude.[32] Ako je potrošač prije sklapanja ugovora obaviješten o razlogu budućih promjena cijena i načinu njihovog izračuna, to mu pomaže da izabere između različitih trgovaca, a čini se da je to i Sud prihvatio u predmetu RWE Vertrieb.

30 — Nihoul, op.cit., o tome kako nije moguće automatski pretpostaviti da su poduzećima koja traže potrošače svi potrošači jednako važni i vrijedni

31 — Naime, cilj na kojem počiva Direktiva 93/13 upravo je ispraviti tu neravnotežu i ponovno uspostaviti jednakost između potrošača i trgovca. Vidjeti u tom smislu presudu od 14. ožujka 2013. u predmetu Aziz, C-415/11, t. 45. i navedenu sudsku praksu.

32 — Prema mišljenju jednog od autora to je „funkcija konkurentnosti" zahtjeva transparentnosti utvrđenoga u Direktivi 93/13. Vidjeti Micklitz, H.-W., „Chapter 3. Unfair terms in consumer contracts", u Micklitz, H.-W., Reich, N. i Rott, P., *Understanding EU Consumer Law*, Intersentia, Antwerp: 2009., str. 119. do 150. na str. 138.

54. Suprotno tome, ugovori koji se sklapaju na temelju OUU-a koji je utvrđen u članku 3. stavku 5. Direktive o električnoj energiji i članku 3. stavku 3. Plinske direktive djeluju u drukčijem okviru. Taj okvir je liberalizacija tržišta. Međutim, kao što je prethodno navedeno, isto tako se iz uvodnih izjava [33] tih direktiva kao i iz *pripremnih radova* [34] može vidjeti da je osiguranje sigurnosti opskrbe i usvajanje mjera za sprječavanje isključenja – u okviru OUU-a – iznimno važno. [35]

55. Ostvarenje tih ciljeva svakako pretpostavlja da pružatelji usluga ostanu gospodarski održivi. Jedan od razloga za to jest to da su oni obvezni pružiti minimalnu uslugu svim potrošačima koji na to imaju pravo po standardiziranim uvjetima pri čemu je njihova sloboda određivanja cijena i raskida ugovora s nepoželjnim potrošačima bitno ograničena nacionalnim zakonodavstvom. Stoga se čini da je prihvaćanje toga da pružatelji usluga koji djeluju u okviru OUU-a moraju moći prenijeti povećanje troškova na potrošače prihvatljivo sredstvo usklađivanja unutarnjeg sukoba između dva glavna cilja energetskih direktiva.

56. U tom smislu, kao što ističe sud koji je uputio zahtjev, točka (b) priloga A. u obje energetske direktive, koja dopušta promjenu ugovornih uvjeta i cijene, izričito priznaje da pružatelji usluga koji djeluju u okviru OUU-a imaju opravdan interes prijenosa povećanja troškova tijekom trajanja ugovora na potrošače bez potrebe za raskidom ugovora. To se pravo promjene cijena čini osobito utemeljenim s obzirom na to da ti pružatelji usluga imaju na temelju OUU-a zakonsku obvezu sklopiti ugovore s određenom kategorijom potrošača.

57. Potreba prijenosa povećanih troškova radi osiguranja gospodarske održivosti zasigurno pojašnjava razloge na kojima počiva prihvaćanje jednostranih promjena cijena u okviru OUU-a. Međutim potreba osiguranja gospodarske održivosti samo do određene mjere objašnjava što može ili ne može obuhvaćati transparentnost ugovornih uvjeta u konkretnim okolnostima. Obuhvaća li ona dužnost da se potrošača obavijesti o razlozima, uvjetima i opsegu mogućih budućih promjena cijena? I, ako je tako, kada točno treba priopćiti informaciju?

2. Uspostava primjerene ravnoteže između prava potrošača i prava pružatelja usluga u okviru OUU-a

58. Suprotno osnovnim načelima konkurentnog tržišta, pružatelj usluga koji djeluje u okviru OUU-a obvezan je sklopiti ugovore i s nepoželjnim potrošačima te im dostavljati električnu energiju ili plin po razumnim cijenama. [36] Čini mi se jasnim da ta obveza znatno ugrožava mogućnost da ti pružatelji usluga promjene strukturu troškova prema vlastitoj prosudbi. Radi ispravka te anomalije nacionalni zakonodavac je, u skladu s člancima 3. energetskih direktiva, intervenirao kako bi uspostavio ravnotežu „između svih prava i obveza strana [tih] ugovora“. [37] Međutim, kada je riječ o zahtjevu transparentnosti utvrđenom u tim odredbama, ostaje pitanje je li njemačko zakonodavstvo ispravno uspostavilo tu ravnotežu, osobito uzimajući u obzir potrebu zaštite ugroženih potrošača.

33 — Potreba osiguranja sigurnosti opskrbe uz istodobno osiguranje univerzalne usluge proizlazi iz uvodne izjave 24. u vezi s uvodnom izjavom 26. Direktive o električnoj energiji i uvodnim izjavama 26. i 27. Plinske direktive.

34 — COM (2001) 125 *final*, str. 41.

35 — Ciljevi povezani s liberalizacijom energetskog sektora su dvojaki. S jedne strane, to je stvaranje konkurentskog tržišta, a s druge strane, osiguranje da opskrba energijom – za koju se smatra da je od općega gospodarskog interesa – bude što šire zajamčena. Kada je riječ o plinskoj direktivi vidjeti presudu od 20. travnja 2010. u predmetu Federutility i dr., C-265/08, ZOdl., str. I-3377., t. 20. i dalje; vidjeti Bartl, M., „The affordability of energy: how much protection for the vulnerable consumers?“, Journal of Consumer Policy, (33) 2010., str. 225. do 245., na str. 226.

36 — Obveza sklapanja ugovora sadržana je u točkama (a) oba priloga A. energetskim direktivama. Vidjeti također Bartl, op.cit., o isplativosti energije i analizi različitih rješenja koja su države članice usvojile za rješavanje problema osiguranja pristupačnih cijena energije za ugrožene potrošače. Osim toga, ovdje se ne smije previdjeti to da je zahtjev osiguranja univerzalne usluge po razumnoj cijeni u energetskom sektoru u međuvremenu isto tako stekao status primarnog prava na razini Unije. Naime, osim članka 14. UFEU-a, koji se također odnosi na usluge od općeg interesa, Protokol 26. Lisabonskog ugovora između ostalog zahtijeva osiguranje pristupačnosti u okviru univerzalne usluge.

37 — Presuda u predmetu RWE Vertrieb, t. 28.

59. Imajući na umu gore opisanu temeljnu pojmovnu razliku između ugovora sklopljenih na temelju slobode ugovaranja i onih koji se temelje na zakonodavstvu koje uređuje OUU, ne vidim uvjerljiv razlog za tumačenje zahtjeva transparentnosti utvrđenog u članku 3. stavku 5. Direktive o električnoj energiji i članku 3. stavku 3. Plinske direktive tako da on od država članica zahtijeva da osiguraju da razlozi, uvjeti i opseg promjena cijena budu priopćeni potrošačima *prije* sklapanja ugovora.[38] Naime, budući da glavni cilj energetskih direktiva nije zaštita potrošača[39] nego liberalizacija tržišta, potreba zaštite potrošača mora se uskladiti s interesima opskrbljivača električnom energijom i plinom. Ako se u tom smislu uspostavi primjerena ravnoteža, vjerujem da države članice moraju osigurati to da ta informacija bude dostupna potrošačima u vrijeme kada su obaviješteni o promjeni cijene. To je tako iz sljedećih razloga.

60. Kada je riječ o pravu potrošača, čini mi se da postoje dva elementa od osobite važnosti: pravo na raskid ugovora i pravo pobijanja, kada je to potrebno, razumnosti predmetnog povećanja cijena.[40] Ta prava su međusobno povezana do te mjere da oba – kako bi bila učinkovita – zahtijevaju da je potrošač dovoljno obaviješten o razlogu povećanja cijene i načinu njezinog izračuna. Takva informacija nije potrebna samo zato da bi potrošač mogao procijeniti isplati li mu se raskinuti ugovor (kada je to moguće) i odabrati drugog opskrbljivača. Ona je isto tako neupitno izuzetno važna za potrošača koji mora odlučiti hoće li ili ne pobijati povećanje cijene.

61. Naime, unatoč mogućnosti promjene cijena sadržanoj u obje točke (b) priloga A. energetskim direktivama, te odredbe također zahtijevaju od država članica da osiguraju da su potrošači pravodobno obaviješteni o namjeri promjene ugovornih uvjeta. Osim toga, države članice moraju osigurati da potrošači u tom smislu budu obaviješteni o svojem pravu na odustanak od postojećeg ugovora. Međutim, potrošači imaju i druga prava.

62. Kao što je primijetio sud koji je uputio zahtjev, točka (c) Priloga A. čini se osobito interesantnom s obzirom na to da joj je cilj osigurati da potrošači dobiju transparentne informacije o primjenjivim cijenama i tarifama te o standardnim uvjetima u pogledu pristupa elektroenergetskim uslugama i njihove uporabe. Drugim riječima, dok točka (b) jasno zahtijeva da potrošači imaju pravo na raskid ugovora u slučaju povećanja cijena, točka (c) tom zahtjevu dodaje još jednu dimenziju određujući da primjenjive cijene budu transparente. Suprotno argumentima koje ističe njemačka vlada, radi osiguranja takve transparentnosti kada su jednom cijene promijenjene, neophodno je da potrošaču budu priopćeni razlozi, uvjeti i opseg promjena.

63. S obzirom na prethodno navedeno i imajući na umu da države imaju široke diskrecijske ovlasti prilikom implementacije odredbi energetskih direktiva u nacionalno pravo, vjerujem da bi nacionalnom zakonodavcu trebalo ostaviti odluku o tehničkim detaljima priopćenja razloga i načina promjene cijena potrošačima. Međutim ta diskrecijska ovlast ne može dovesti do odluke da se ne čini ništa kako bi se uravnotežilo pravo pružatelja usluga da jednostrano promijene cijene, a čini se da je tako u Njemačkoj. Naime, kada bi takva diskrecija bila prihvaćena, to bi značajno umanjilo učinkovitost zahtjeva transparentnosti utvrđenoga energetskim direktivama i u konačnici ga učinilo potpuno nevažnim.

38 — Kada je riječ o tome, uopće se ne slažem s analizom nezavisne odvjetnice Trstenjak u točki 69. (koja se poziva na bilješku 50.) njezinog mišljenja u predmetu RWE Vertrieb. Ona smatra da su i Direktiva 93/13 i Plinska direktiva akti prava Unije o zaštiti potrošača i da se treba smatrati da one nadopunjuju jedna drugu (i, posljedično, da ih je potrebno jedinstveno tumačiti). Za nju ti akti predstavljaju jedinstven pravni korpus. Ja smatram da se ta izjava temelji na pogrešci. Dok se Direktiva 93/13 odnosi na (ugovorno) pravo potrošača, Plinska direktiva (i Direktiva o električnoj energiji) odnose se na potpuno drugu sferu prava, odnosno na liberalizaciju tržišta i uspostavu OUU-a u okviru opskrbe energijom krajnjih kupaca. Uzimajući u obzir tu razliku, ne mislim da je prikladno određivati pojmove transparentnosti u ovim različitim okvirima putem sudskog tumačenja.

39 — To se između ostalog vidi iz pojmova koji su upotrebljeni u energetskim direktivama. Naime, dok se Direktiva 93/13 odnosi na ugovore sklopljene između potrošača i trgovaca, energetske direktive odnose se na potrošače i pružatelje usluga. Isto je tako značajno napomenuti da mjere koje, sukladno energetskim direktivama, trebaju poduzeti države članice radi zaštite krajnjih kupaca mogu također obuhvatiti kako kupce iz kategorije kućanstvo tako i mala i srednja poduzeća.

40 — Iako to pravo nije izričito priznato u energetskim direktivama, smatram ga nužnom posljedicom obveze univerzalne usluge dostave energije krajnjim kupcima po razumnoj cijeni. Bez mogućnosti pobijanja promjena cijena zahtjev razumnosti zaista bi ostao mrtvo slovo na papiru.

64. Jasno je da takva situacija dovodi do različitih razina zaštite krajnjih kupaca, ovisno o tome primjenjuje li se u konačnici Direktiva 93/13 ili ne. Naime, moglo bi se tvrditi da ona ugrožene potrošače stavlja u slabiji položaj od onoga u kojem su potrošači koji mogu slobodno izabrati pružatelja usluga. Međutim, čini se da zakonodavstvo Unije to prihvaća. Oba priloga A. energetskim direktivama se u tom smislu izričito pozivaju na Direktivu 93/13 navodeći da mjere iz članaka 3. tih direktiva „ne dovode u pitanje pravila [Europske unije] o zaštiti potrošača [posebno Direktivu 93/13]“. Smatram da je jedino moguće objašnjenje za ovo to da zakonodavstvo Unije nije imalo namjeru – samo putem upućivanja na Direktivu 93/13 – uskladiti razinu zaštite potrošača koja proizlazi iz energetskih direktiva s onom koja proizlazi iz Direktive 93/13. To je očito iz činjenice što prijedlog koji je u tom smislu istaknuo Europski parlament tijekom zakonodavnog postupka nije izražen u završnoj verziji energetskih direktiva.[41] Drugim riječima, ovaj zakonodavni izbor implicira da zaštita na temelju Direktive 93/13 može biti viša te da se barem ne smije automatski prenijeti u okvir ugovora o univerzalnoj opskrbi u energetskom sektoru.

65. Međutim, jasno je da je prilikom oblikovanja odredbi iz priloga A. energetskim direktivama – a osobito iz njihovih točaka (b) – zakonodavac Unije stavio osobit naglasak na potrebu osiguranja mogućnosti da krajnji kupci raskinu svoje ugovore ako ne prihvaćaju povećanja cijena. Naime, to se čini opravdanim iz perspektive ugovora, imajući na umu da pravo opskrbljivača na jednostranu promjenu cijena izlaže potrošača riziku neopravdanog povećanja cijena. Po mojem mišljenju za sve je potrošače – bez obzira na to može li ih se smatrati ugroženima ili ne – pravo na raskid ugovora iznimno važno. Kako bi se mogao učinkovito koristiti tim pravom, potrošač mora biti obaviješten o razlozima, uvjetima i opsegu promjene cijena u vrijeme kada je obaviješten da će doći do promjena, a ne kasnije.[42]

66. Naime, iako se čini da će zapravo samo mali postotak potrošača pobijati promjene cijena na temelju takvih informacija, moguće je da bi sama potreba priopćenja tih informacija do određene mjere odvraćala od neopravdanih povećanja cijena. U tom smislu zahtjev transparentnosti utvrđen u energetskim direktivama također pridonosi održanju cijena na „razumnoj“ razini, pri čemu je ta obveza jedan od temelja OUU-a utvrđenoga u tim direktivama.

67. To me dovodi do zaključka da članak 3. stavak 5. Direktive o električnoj energiji i članak 3. stavak 3. Plinske direktive treba tumačiti u smislu da, kada je riječ o opskrbi električnom energijom ili plinom kupaca iz kategorije kućanstvo na temelju ugovora o univerzalnoj opskrbi, odredbe nacionalnog prava koje, uređujući promjene cijena uređene takvim ugovorima, od opskrbljivača ne zahtijevaju da potrošaču priopće razloge, uvjete i opseg promjene cijena *najkasnije do trenutka kada je potrošač obaviješten o promjeni* ne zadovoljavaju zahtjev transparentnosti utvrđen odredbama tih direktiva.

68. Naposljetku, TWS, SWA i njemačka vlada su od suda zahtijevali da ograniči vremenske učinke svoje presude ako odluči da mjerodavne njemačke odredbe o promjeni cijena nisu u skladu s pravom Unije. Kao što ću u nastavku objasniti, uvjeren sam da u predmetnim okolnostima postoje osnove za prihvaćanje tog zahtjeva.

41 — Naime, prijedlog Parlamenta da se tim prilozima doda još jedna točka koja bi proširila primjenjivost Direktive 93/13 na ugovore koji uređuju univerzalnu uslugu u energetskom sektoru nije bio prihvaćen te nije uključen u završnu verziju energetskih direktiva. Vidjeti u tom smislu Dio I. Izvješća Europskog parlamenta od 1. ožujka 2002. o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o promjeni direktiva 96/92/EZ i 98/3/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i prirodnog plina (A5-0077/2002), zakonodavne prijedloge, promjene 89. i 160, str. 65., 66. i 107.; također vidjeti moj komentar na analizu nezavisne odvjetnice Trstenjak o tom pitanju u gore navedenoj bilješci 39.

42 — Na raspravi je bilo navedeno da pružatelji usluga moraju, sukladno nacionalnom pravu, potrošaču priopćiti sve relevantne informacije o promjenama cijena jednom kada je tužba podnesena sudu. Međutim, ne vjerujem da takva obveza može smisleno nadomjestiti obvezu priopćavanja razloga, uvjeta i opsega promjena cijena potrošačima u vrijeme kada je ta promjena priopćena potrošaču, kao što se vidi u predmetu C-400/11, u kojem je J. Egbringhoff uzaludno pokušao dobiti informacije prije započinjanja postupka pred sudom. Naime, iz perspektive procjene hoće li pobijanje razumnosti promjene cijena biti uspješno ili ne, ta informacija mora biti dostupna potrošaču već prije pokretanja postupka pred sudom.

D – *Učinci utvrđivanja neusklađenosti trebaju se vremenski ograničiti*

69. Dobro je poznato da Sud pristaje ograničiti vremenske učinke svojih presuda samo u izvanrednim okolnostima kada su kumulativno ispunjena dva uvjeta. To je objašnjeno time da je tumačenje pravnog pravila od strane Suda namijenjeno pojašnjenju i definiranju značenja i opsega tog pravila kako ga je trebalo razumjeti i primijeniti od trenutka njegovog stupanja na snagu. U tim okolnostima prvi uvjet koji treba biti ispunjen jest to da utvrđenje neusklađenosti dovodi do „opasnosti od teških ekonomskih učinaka“. Pri procjeni je li to tako, osobito je važan broj pravnih odnosa koji su zasnovani na dobroj vjeri na temelju pravila za koja se u to vrijeme smatralo da su valjano na snazi. Drugi uvjet koji je potrebno ispuniti jest to da su se nezakonite radnje temeljile na objektivnoj i značajnoj nesigurnosti glede tumačenja i opsega predmetne odredbe prava Unije. [43]

70. Smatram da su u ovom slučaju ispunjena oba uvjeta.

71. Prije ispitivanja okolnosti predmeta o kojima je ovdje riječ, svakako se mora istaknuti to da je Sud sličan zahtjev, postavljen u predmetu RWE Vertrieb, odlučno odbio. To odbijanje je u biti bilo potaknuto time da financijske posljedice za opskrbljivače plinom nisu u potpunosti ovisile o tumačenju mjerodavnog prava Unije od strane Suda. Štoviše, smatralo se da te posljedice u konačnici ovise o ocjeni suda koji je uputio zahtjev o poštenju pobijanih ugovornih uvjeta u okolnostima svakog pojedinog slučaja. [44]

72. Suprotno tome, [45] ovdje je riječ o situaciji u kojoj je Sud zamoljen ne samo da pojasni značenje *drugih* odredbi prava Unije nego, što je važnije, da isto tako odluči o sukladnosti mjerodavnih njemačkih zakonodavnih odredbi s pravom Unije.

73. Zato sam uvjeren da bi utvrđenje neusklađenosti za sobom dovelo do opasnosti od teških ekonomskih učinaka za predmetne opskrbljivače električnom energijom i plinom. Slijedom rasuđivanja suda koji je uputio zahtjev, pravo opskrbljivača električnom energijom i plinom da promjene cijene ovisi o načinu na koji Sud tumači značenje i opseg zahtjeva transparentnosti utvrđenoga u članku 3. stavku 5. Direktive o električnoj energiji i članku 3. stavku 3. Plinske direktive. Ako Sud odluči slijediti moj pristup o pitanjima tumačenja koja su nastala u ovim predmetima, promjene cijena kao što su one koje su sporne u predmetima pred sudom koji je uputio zahtjev bile bi ništave.

74. Suvišno je reći da utjecaj takvog ishoda na cijeli energetski sektor u Njemačkoj nipošto ne bi bio beznačajan. [46] Prema mojem mišljenju na taj zaključak ne utječe činjenica da se čini da u Njemačkoj polagano opada broj potrošača koji se opskrbljuju energijom na temelju ugovora o univerzalnoj usluzi. [47] Iako će težina financijskih posljedica koje proizlaze iz uspostave neusklađenosti nužno ovisiti o zastarnom roku koji primjeni nacionalni sud (problem za koji se čini da se još mora riješiti na

43 — Vidjeti npr. presudu od 10. ožujka 2012. u spojenim predmetima FIM Santander Top 25 Euro, C-338/11 do C-347/11, t. 60. i navedenu sudsku praksu.

44 — Presuda u predmetu RWE Vertrieb, t. 60.

45 — Međutim, ako Sud proširi rasuđivanje koje je usvojio u predmetu RWE Vertrieb na okolnosti kao što su ove u ovom predmetu, bilo bi nelogično prihvatiti zahtjev za ograničenje vremenskih učinaka presude koja potvrđuje tumačenje koje je već usvojeno u ranijem predmetu. To je tako zato što ne bi više postojala nikakva „objektivna i značajna nesigurnost glede tumačenja i opsega prava Unije“.

46 — Prema brojevima koje je na raspravi priložio TWS, 18 odnosno 4 milijuna potrošača u kategoriji kućanstvo se trenutačno opskrbljuje električnom energijom odnosno plinom na temelju ugovora koji uređuju univerzalnu opskrbu.

47 — Naime, kako je navedeno na raspravi, taj razvoj je objašnjen time da sve veći broj potrošača mijenja opskrbljivača i odabire posebne ugovore koji se nude na konkurentom tržištu.

nacionalnoj razini [48]), smatram da se ne može isključiti „opasnost od teških ekonomskih učinaka“. Iako će broj potrošača na koje će se odnositi presuda ovog Suda također ovisiti o zastarnom roku koji će se primijeniti, mora se pretpostaviti – unatoč trendu opadanja broja ugovora o univerzalnoj opskrbi – da je taj broj (znatno) viši od procjene za 2013. koju je TWS priložio na raspravi. [49]

75. S obzirom na gore navedeno, opasnost od teških ekonomskih učinaka u pravilu nije dovoljna za osiguranje uspješnosti zahtjeva za ograničenje vremenskih učinaka presude. Kao što sam drugdje objasnio, [50] bilo koji drugi pristup značio bi – suprotno temeljnom načelu dopuštanja takvih zahtjeva samo u iznimnim okolnostima – da bi se prema najozbiljnijim i najdugotrajnijim povredama odnosilo na najbolji mogući način. Zato isto tako mora biti ispunjen i drugi uvjet, koji objedinjuje zahtjev da sudionici postupaju u dobroj vjeri i zahtjev da postoji suštinska nesigurnost o značenju i opsegu mjerodavnih odredbi prava Unije.

76. Čini se da je čak i to mjerilo ispunjeno u predmetima koji se vode pred sudom koji je uputio zahtjev. [51] Kao prvo, jasno je da su opskrbljivači električnom energijom i plinom promijenili cijene u dobroj vjeri na temelju nacionalnog zakonodavstva za koje se smatralo da je valjano na snazi. Kao drugo, kao što sam gore objasnio, ne postoji objektivni razlog koji opravdava proširenje zaključaka Suda u predmetu RWE Vertrieb na situacije na koje se ne primjenjuje Direktiva 93/13. Naime, u mjeri u kojoj ti zaključci nisu izravno značajni u ovom slučaju, zahtjev transparentnosti kako je određen u energetskim direktivama do danas nije bio predmet nijedne odluke o tumačenju u prethodnom postupku. Kao što je vidljivo iz ovog mišljenja, i dalje postoji značajna nesigurnost glede značenja tog zahtjeva. Samo ovaj Sud može ukloniti tu nesigurnost donošenjem odluke u prethodnom postupku u ovim slučajevima.

77. U tim okolnostima predlažem Sudu da udovolji zahtjevu za ograničenje vremenskih učinaka svoje presude podnesenom tijekom ovih postupaka ako, kao ja, zaključi da predmetne nacionalne odredbe ne zadovoljavaju zahtjev transparentnosti koji je utvrđen u članku 3. stavku 5. Direktive o električnoj energiji i članku 3. stavku 3. Plinske direktive.

IV – **Zaključak**

78. S obzirom na gore navedene argumente, predlažem da Sud na pitanja koja mu je uputio Bundesgerichtshof odgovori na sljedeći način:

Članak 3. stavak 5. Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ te članak 3. stavak 3. Direktive 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ treba tumačiti u smislu da, kada je riječ o opskrbi električnom energijom ili plinom kupaca iz kategorije kućanstvo na temelju ugovora o univerzalnoj opskrbi, odredbe nacionalnog prava koje, uređujući promjene cijena uređene takvim ugovorima, od opskrbljivača ne zahtijevaju da potrošaču priopće razloge, uvjete i opseg promjene cijena najkasnije do trenutka kada je potrošač obaviješten o promjeni ne zadovoljavaju zahtjev transparentnosti utvrđen odredbama tih direktiva.

Tumačenje gore navedenih odredbi stupa na snagu kada Sud donese presudu u ovim predmetima.

48 — Na raspravi se pojavilo pitanje primjenjivog zastarnog roka. Dok se čini da je prema ustaljenoj sudskoj praksi zastarni rok za zahtjeve koji proizlaze iz *posebnih ugovora* tri godine, primjenjivi zastarni rok u odnosu na ugovore koji uređuju univerzalnu opskrbu treba se još utvrditi. U tom smislu nema indikacija da bi se na početku mogla isključiti primjena zastarnog roka dužeg od deset godina.

49 — Vidjeti gore navedenu bilješku 46.

50 — Vidjeti moje mišljenje izneseno 24. listopada 2013. u predmetu Transportes Jordi Besoara, t. 54. (presuda od 27. veljače 2014. u predmetu C-82/12)

51 — To je naravno tako samo u mjeri u kojoj Sud ne smatra da je, sljedeći načela izložena u predmetu RWE Vertrieb, uklonjena svaka nesigurnost glede sukladnosti nacionalnih pravila sa zahtjevom transparentnosti sadržanim u energetskim direktivama.