Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 8. maj 2014[1]

Forenede sager C-359/11 og C-400/11

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesgerichtshof (Tyskland))

»Direktiv 2003/54/EF — det indre marked for elektricitet — direktiv 2003/55/EF — det indre marked for naturgas — kontrakter mellem leverandører og kunder på grundlag af national lovgivning — forsyningspligt — almindelige betingelser — leverandørens ensidige tilpasning af prisen for ydelsen — tilstrækkelig grad af forbrugerbeskyttelse — endelige kunder — krav om gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår — indbyrdes forhold til direktiv 93/13/EØF — urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler — begrænsning af en doms tidsmæssige virkninger«

1. Mange offentlige servicesektorer[2], som engang var monopoler, har undergået betydelige ændringer som følge af liberaliseringen af markedet. Dette er også tilfældet med hensyn til energimarkedet. I denne sammenhæng fastsætter elektricitets- og gasdirektiverne[3] (eller under ét »energidirektiverne«) reglerne for en gradvis liberalisering af energimarkedet i Den Europæiske Union[4]. Selv om disse direktiver hovedsageligt vedrører åbningen af energisektoren for konkurrence, indeholder de også bestemmelser, som skal sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår for endelige kunder. I henhold til disse bestemmelser – som skal garantere en forsyningspligt[5] – skal medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger til at beskytte kunder, navnlig sårbare kunder, mod afbrydelser af energiforsyningen, og én af mekanismerne til at gøre dette er at udpege en forsyningspligtig leverandør.

2. I henhold til tysk ret har gas- og elforsyningsselskaber en forpligtelse til at indgå kontrakter med privatkunder, når de opererer på grundlag af en forsyningspligt. I forbindelse med disse kontrakter anvendes en tarif for energiforsyningen. Det spørgsmål, der rejser sig i hovedsagen, er, om leverandørerne – som en naturlig følge af denne forpligtelse – har en lovfæstet ret til ensidigt at foretage prisændringer. For at løse dette spørgsmål ønsker den tyske Bundesgerichtshof nu vejledning fra Domstolen om det passende beskyttelsesniveau, som endelige kunder skal omfattes af i henhold til

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Disse sektorer omfatter telekommunikation, posttjenester, elektricitet og naturgas samt jernbanetjenester.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26.6.2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF (EUT L 176, s. 37) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26.6.2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF (EUT L 176, s. 57).

4 — Gennemførelsen af det indre marked for energi, KOM(2001) 125 endelig, s. 2 (herefter »Kommissionens meddelelse fra 2001«).

5 — Selv om disse bestemmelser (dvs. elektricitetsdirektivets artikel 3 og gasdirektivets artikel 3, citeret i henholdsvis punkt 6 og 10 nedenfor) er affattet som en offentlig serviceforpligtelse, vil jeg i det følgende omtale forpligtelsen i henhold til disse bestemmelser som en forsyningspligt.

EU-retten, i forbindelse med disse forsyningskontrakter. Spørgsmålet er uden tvivl af største betydning. Lovligheden af pristilpasningerne afhænger nemlig af fortolkningen af det krav, der er fastsat i elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3, om, at kontraktbetingelser og -vilkår skal være gennemsigtige.

3. I den forbindelse skal Domstolen også tage stilling til det eventuelle indbyrdes forhold mellem dette krav om gennemsigtighed og forpligtelserne i henhold til artikel 3 og 5 i direktiv 93/13[6]. Dette behov er opstået, fordi Domstolen for nylig vejledte om sidstnævnte forpligtelser i RWE Vertrieb-sagen[7], også i forbindelse med kontrakter om energiforsyning. Den væsentlige udfordring i den foreliggende sag er derfor at fastslå, om alle disse forskellige krav bør fortolkes ensartet, selv om de retlige instrumenter, som de hidrører fra, forfølger forskellige mål. Som jeg vil tilstræbe at vise nedenfor, er jeg af den opfattelse, at spørgsmålet bør besvares benægtende.

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

1. Elektricitetsdirektivet

4. I henhold til 24. betragtning til elektricitetsdirektivet skal privatkunder og, når medlemsstaterne anser det for hensigtsmæssigt, små virksomheder, sikres samme ret til at få leveret elektricitet af en bestemt kvalitet til klart sammenlignelige, gennemsigtige og rimelige priser. I den forbindelse skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at beskytte sårbare kunder.

5. Ifølge 26. betragtning er overholdelse af offentlige tjenesteydelser et grundlæggende krav i elektricitetsdirektivet. Med henblik herpå er der i direktivet opstillet fælles minimumsstandarder, hvormed der tages hensyn til målsætningerne om universel beskyttelse og forsyningssikkerhed.

6. I elektricitetsdirektivets artikel 3, som fastsætter reglerne for offentlige serviceforpligtelser og forbrugerbeskyttelse, bestemmes følgende:

»3. Medlemsstaterne sikrer, at alle privatkunder og, når medlemsstaterne anser det for hensigtsmæssigt, små virksomheder, […], omfattes af en forsyningspligt, dvs. har ret til at få leveret elektricitet af en bestemt kvalitet til rimelige, let og klart sammenlignelige og gennemsigtige priser på deres område. Medlemsstaterne kan for at sikre forsyningspligt med henblik herpå udpege en forsyningspligtig leverandør […]

[…]

5. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder og sikrer især, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder, herunder foranstaltninger for at hjælpe dem med at undgå afbrydelser af energiforsyningen. I den forbindelse kan medlemsstaterne træffe foranstaltninger for at beskytte endelige kunder i fjerntliggende områder. De sikrer et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår, almindelig information og ordninger for bilæggelse af tvister. Medlemsstaterne sikrer, at privilegerede kunder reelt kan skifte til en ny leverandør. Med hensyn til i det mindste privatkunder omfatter disse foranstaltninger de tiltag, der omhandles i bilag A.«

6 — Direktiv af 5.4.1993 om urimelige kontraktvilkår i forbrugeraftaler (EFT L 95, s. 29).

7 — Sag C-92/11.

7. I bilag A til elektricitetsdirektivet anføres de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at beskytte forbrugerne. Det hedder heri:

»Med forbehold af [EU's] bestemmelser om forbrugerbeskyttelse, særlig [...] direktiv 97/7/EF [8] og [direktiv 93/13], skal de foranstaltninger, der henvises til i artikel 3, sikre, at kunder:

a) har ret til en kontrakt med deres elleverandør, idet der i kontrakten angives følgende:

— […]

— hvordan aktuel information om gældende tariffer og vedligeholdsgebyrer kan indhentes

— kontraktens løbetid, betingelserne for fornyelse og afslutning af ydelserne og af kontrakten samt en eventuel ret til opsigelse

— eventuel erstatning eller tilbagebetaling, hvis det i kontrakten fastsatte kvalitetsniveau ikke overholdes, […]

— […]

Betingelserne skal være rimelige og velkendte på forhånd. Under alle omstændigheder underrettes der om betingelserne forud for kontraktens indgåelse eller bekræftelse. […]

b) underrettes med passende varsel, hvis leverandøren agter at ændre kontraktbestemmelserne, og orienteres om deres ret til at hæve kontrakten, når de modtager denne underretning. Leverandørerne giver deres kunder direkte meddelelse om enhver gebyrforhøjelse, idet dette skal ske på et passende tidspunkt og senest én normal faktureringsperiode efter forhøjelsens ikrafttræden[; m]edlemsstaterne sikrer, at kunderne kan hæve kontrakten, hvis de ikke godkender de nye betingelser, som elleverandøren har underrettet dem om

c) modtager gennemsigtige oplysninger om gældende priser og tariffer og om standardvilkår og betingelser for adgang til og brug af elleverancer

d) tilbydes et bredt udvalg af betalingsmetoder[; e]nhver forskel i vilkår og betingelser skal afspejle leverandørens udgifter ved de forskellige betalingssystemer. De generelle vilkår og betingelser skal være rimelige og gennemsigtige. De skal anføres i et klart og forståeligt sprog. […]«

2. Gasdirektivet

8. Ifølge 26. betragtning til gasdirektivet bør medlemsstaterne sikre, at kunderne, når de tilsluttes gassystemet, bliver underrettet om deres ret til at få leveret naturgas af en bestemt kvalitet og til rimelige priser. I den henseende kan de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at beskytte endelige kunder, være forskellige for husholdninger på den ene side og små og mellemstore virksomheder på den anden side.

9. Det er endvidere præciseret i 27. betragtning, at overholdelse af krav vedrørende offentlige tjenesteydelser er et grundlæggende krav i gasdirektivet. I denne henseende er der i dette direktiv opstillet fælles minimumsstandarder, hvormed der tages hensyn til bl.a. målsætningerne om forbrugerbeskyttelse og forsyningssikkerhed.

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.5.1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler vedrørende fjernsalg – Erklæring fra Rådet og Parlamentet ad artikel 6, stk. 1 – Erklæring fra Kommissionen ad artikel 3, stk. 1, første led (EFT L 144, s. 19).

10. Ligesom elektricitetsdirektivets artikel 3 definerer gasdirektivets artikel 3 konturerne af den offentlige serviceforpligtelse, som gasforsyningsselskaber er pålagt, og forbrugerbeskyttelsen. Det hedder heri:

»3. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger til at beskytte de endelige kunder og til at sikre en høj grad af forbrugerbeskyttelse, og sikrer navnlig, at der er passende sikkerhedsforanstaltninger, der beskytter sårbare kunder, herunder passende foranstaltninger for at hjælpe dem med at undgå afbrydelser af energiforsyningen. I denne forbindelse kan medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger til at beskytte endelige kunder i fjerntliggende områder, som er tilsluttet gassystemet. Medlemsstaterne kan med henblik herpå udpege en forsyningspligtig leverandør. De sikrer et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår gennemsigtighed i generelle kontraktbetingelser og -vilkår, almindelig information og ordninger for bilæggelse af tvister. Medlemsstaterne sikrer, at privilegerede kunder reelt kan skifte til en ny leverandør. Med hensyn til i det mindste privatkunder omfatter disse foranstaltninger [...] de tiltag, der omhandles i bilag A.«

11. Ligesom elektricitetsdirektivet indeholder bilag A en liste over foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at beskytte forbrugerne. Det hedder heri:

»Med forbehold af [EU's] bestemmelser om forbrugerbeskyttelse, særlig [direktiv 97/7] og [direktiv 93/13], skal de foranstaltninger, der henvises til i artikel 3, sikre, at kunder:

a) har ret til en kontrakt med deres gasleverandør, idet der i kontrakten angives følgende:

   — […]

   — hvordan aktuel information om gældende tariffer og vedligeholdsgebyrer kan indhentes

   — kontraktens løbetid, betingelserne for fornyelse og afslutning af ydelserne og af kontrakten samt en eventuel ret til opsigelse

   — […]

Betingelserne skal være rimelige og velkendte på forhånd. Under alle omstændigheder gives der oplysning om betingelserne forud for kontraktens indgåelse eller bekræftelse. Hvis kontrakterne indgås via mellemmænd, oplyses der også om betingelserne forud for kontraktens indgåelse

b) underrettes med passende varsel, hvis leverandøren har til hensigt at ændre kontraktbestemmelserne, og orienteres om deres ret til at hæve kontrakten, når de modtager denne underretning[; l]everandørerne giver deres kunder direkte meddelelse om enhver gebyrforhøjelse, idet dette skal ske på et passende tidspunkt og senest én normal faktureringsperiode efter forhøjelsens ikrafttræden[; m]edlemsstaterne sikrer, at kunderne kan hæve kontrakten, hvis de ikke godkender de nye betingelser, som gasleverandøren har underrettet dem om

c) modtager gennemsigtige oplysninger om gældende priser og tariffer og om standardvilkår og betingelser for adgang til og brug af gasleverancer

d) tilbydes et bredt udvalg af betalingsmetoder[; e]ventuelle forskelle i vilkår og betingelser skal afspejle leverandørens omkostninger ved forskellige betalingssystemer[; d]e generelle vilkår og betingelser skal være rimelige og gennemsigtige[; d]e skal anføres i et klart og forståeligt sprog. [...]

[…]

g) som er tilsluttet gassystemet, informeres i henhold til gældende national lovgivning om deres rettigheder med hensyn til levering af naturgas af en bestemt kvalitet til rimelige priser.«

B – *Tysk ret*

12. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var de generelle vilkår og betingelser for elforsyningsselskabers forpligtelse til at tilslutte enhver til deres forsyningsnet og levere elektricitet til den pågældende til almindelige tarifpriser (tarifkunder) fastlagt i bestemmelserne i Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (herefter »AVBEltV«)[9] og senere i bestemmelserne i Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz (herefter »StromGVV«)[10]. Disse bestemmelser udgør også en integreret del af den forsyningskontrakt, der blev indgået med tarifkunderne.

13. I AVBEltV's § 4 bestemmes følgende:

»(1) Elselskabet leverer [el] til de til enhver tid gældende almindelige takster og vilkår.

(2) Ændringer i de almindelige tariffer og betingelser bliver først gyldige efter bekendtgørelse.«

14. Retten til opsigelse er fastsat i AVBEltV's § 32, som bestemmer:

»(1) Kontraktforholdet fortsætter uden afbrydelse, indtil en af parterne med en måneds varsel opsiger det til udgangen af en kalendermåned. […]

(2) Ændres de almindelige tariffer, eller ændrer elselskabet i medfør af denne bekendtgørelse sine almindelige betingelser, kan kunden med to ugers varsel opsige kontraktforholdet til udgangen af den kalendermåned, der følger efter bekendtgørelsen.«

15. StromGVV's § 5, stk. 2, bestemmer:

»Ændringer af de almindelige priser og de supplerende betingelser træder i hvert enkelt tilfælde i kraft ved en måneds begyndelse og først efter bekendtgørelse, der skal ske mindst seks uger før den forestående ændring. Det primære forsyningsselskab er forpligtet til samtidig med bekendtgørelsen ved brev at underrette kunderne om de forestående ændringer og til at offentliggøre dem på sin hjemmeside. Ændringer af almindelige tariffer og betingelser træder først i kraft efter bekendtgørelse.«

16. I henhold til StromGVV's § 20 kan kontrakten med det primære elforsyningsselskab opsiges med en måneds varsel til udgangen af en kalendermåned.

17. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var de generelle vilkår og betingelser for gasforsyningsselskabers forpligtelse til at tilslutte enhver til deres forsyningsnet og levere gas til den pågældende til almindelige tarifpriser (tarifkunder) fastlagt i bestemmelserne i Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden (herefter »ABVGasV«)[11]. Disse bestemmelser udgjorde også en integreret del af den forsyningskontrakt, der blev indgået med tarifkunderne.

9 — Bekendtgørelse om almindelige betingelser for elforsyning til tarifkunder af 21.6.1979 (BGBl I, s. 684).

10 — Bekendtgørelse om almindelige betingelser for den primære elforsyning til privatkunder og den alternative elforsyning fra lavspændingsnettet af 26.10.2006 (BGBl. I, s. 2391).

11 — Bekendtgørelse om almindelige betingelser for gasforsyning til tarifkunder af 21.6.1979 (BGBl. I, s. 676).

18. I AVBGasV's § 4 bestemmes følgende:

»(1) Gasselskabet leverer gas til de til enhver tid gældende almindelige takster og vilkår […]

(2) Ændringer af almindelige tariffer og betingelser træder først i kraft efter bekendtgørelse.«

19. Retten til opsigelse er fastsat i AVBGasV's § 32 på følgende måde:

»(1) Kontraktforholdet fortsætter uden afbrydelse, indtil en af parterne med en måneds varsel opsiger det til udgangen af en kalendermåned. […]

(2) Ændres de almindelige tariffer, eller ændrer gasselskabet i medfør af denne bekendtgørelse sine almindelige betingelser, kan kunden med to ugers varsel opsige kontraktforholdet til udgangen af den kalendermåned, der følger efter bekendtgørelsen.«

20. Endvidere er både el- og gasforsyningsselskabernes ret til ensidigt at tilpasse priserne begrænset af den forelæggende rets praksis, som kun giver forsyningsselskaberne ret til at ændre priserne, for så vidt som disse ændringer er rimelige. Priserne kan derfor tilpasses efter et rimeligt skøn, og en eventuel tilpasning er kun bindende for den anden part, hvis den opfylder kravet om rimelighed. I denne henseende er en eventuel pristilpasning underlagt domstolskontrol. Kravet om rimelighed indebærer også, at forsyningsselskaberne er forpligtet til at tage hensyn til eventuelle omkostningsformindskelser.

II – **Faktiske omstændigheder, procedurer og de præjudicielle spørgsmål**

21. I sag C-359/11 får Alexandra Schulz fra Technische Werke Schussental GmbH und Co. KG (herefter »TWS«), et gasforsyningsselskab, leveret naturgas via en rørledning som tarifkunde til sin ejendom i Baienfurt til den for privatkunder gældende tarif. I tidsrummet fra den 1. januar 2005 til den 1. januar 2007 forhøjede TWS fire gange prisen for den leverede gas; den 1. april 2007 fulgte derpå en nedsættelse af prisen. Alexandra Schulz protesterede mod de årsopgørelser, der fulgte efter pristilpasningerne, for årene 2005, 2006 og 2007 med den begrundelse, at hun anså prisforhøjelserne for urimelige.

22. I sagen for den forelæggende ret har TWS nedlagt påstand om betaling af restbeløbet for årene 2005-2007. Amtsgericht tog TWS' påstand om betaling af 2 733,12 EUR plus morarenter og advokatomkostninger til følge. Ankeinstansen gav ikke Alexandra Schulz medhold i dennes appel, men gav hende tilladelse til at indbringe revisionsanke til den forelæggende ret.

23. I denne forbindelse har Bundesgerichtshof, der er i tvivl om de anfægtede bestemmelsers forenelighed med EU-retten, besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 3, stk. 3, sammenholdt med bilag A, litra b) og/eller c), i [direktiv 2003/55], fortolkes således, at en national lovbestemmelse om prisændringer i kontrakter om levering af naturgas til privatkunder, som får leveret gas inden for rammerne af den generelle forsyningspligt (tarifkunder), opfylder kravene til den nødvendige grad af gennemsigtighed, når grunden til, forudsætningerne for og omfanget af en prisændring ganske vist ikke er angivet, men det er sikret, at gasforsyningsselskabet på forhånd underretter sine kunder om enhver prisforhøjelse med et passende varsel, og at kunderne har ret til at frigøre sig fra kontrakten ved opsigelse, såfremt de ikke vil acceptere de ændrede betingelser, som de har fået underretning om?«

24. I sag C-400/11 fik Josef Egbringhoff leveret gas og elektricitet fra Stadtwerke Ahaus GmbH (herefter »SWA«), et kommunalt forsyningsselskab. I SWA's opgørelse for året 2004 ansatte SWA prisen for sine gasleverancer til 3,521 cent/kWh og prisen for sine elleverancer til 9,758 cent/kWh.

25. Mellem 2005 og 2008 foretog SWA adskillige prisforhøjelser for den leverede el og gas. Hver af disse forhøjelser blev bekendtgjort offentligt. Den 18. januar 2008 protesterede Josef Egbringhoff mod SWA's opgørelse af 6. januar 2006 vedrørende gas- og elleverancer for året 2005 med den begrundelse, at den var urimelig. Han betalte dog kun de beløb til efterbetaling, der var opført på opgørelserne for årene 2005, 2006 og 2007, med forbehold. SWA efterkom ikke Josef Egbringhoffs gentagne opfordringer til at dokumentere, at de opkrævede vederlag var rimelige, og til at tilbagebetale de vederlag for el- og gasleverancer på i alt 746,54 EUR, som efter Josef Egbringhoffs opfattelse var blevet betalt uberettiget.

26. Ved stævning indleveret den 30. december 2008 har Josef Egbringhoff krævet, at SWA tilbagebetaler ham 746,54 EUR med tillæg af renter. Han har endvidere nedlagt påstand om, at det anerkendes, at SWA er forpligtet til ved beregningen af priserne for gas- og elleverancer for 2008 at lægge de priser, der var gældende for 2004, til grund. Mens Joses Egbringhoff ikke har fået medhold i de tidligere instanser, fik han tilladelse til at indbringe revisionsanke til den forelæggende ret.

27. Som i forbindelse med Alexandra Schulz' appel er Bundesgerichtshof i Josef Egbringhoffs sag i tvivl om de anfægtede tyske bestemmelsers forenelighed med EU-retten. Den har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 3, stk. 5, sammenholdt med bilag A, litra b) og/eller c), i [direktiv 2003/54], fortolkes således, at en national lovbestemmelse om prisændringer i kontrakter om levering af elektricitet til privatkunder, som får leveret elektricitet inden for rammerne af den generelle forsyningspligt (tarifkunder), opfylder kravene til den nødvendige grad af gennemsigtighed, når grunden til, forudsætningerne for og omfanget af en prisændring ganske vist ikke er angivet, men det er sikret, at elforsyningsselskabet på forhånd underretter sine kunder om enhver prisforhøjelse med et passende varsel, og at kunderne har ret til at frigøre sig fra kontrakten ved opsigelse, såfremt de ikke vil acceptere de ændrede betingelser, som de har fået underretning om?«

28. I sag C-359/11 er der indgivet skriftlige indlæg af TWS, den tyske regering og Kommissionen. I sag C-400/11 er der indgivet skriftlige indlæg af Josef Egbringhoff, SWA, den tyske regering og Kommissionen.

29. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 7. januar 2014 er sagerne blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen. Alexandra Schulz, TWS, Josef Egbringhoff og SWA afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 27. februar 2014, og det samme gjorde den tyske regering og Kommissionen.

III – **Analyse**

A – *Konteksten*

30. Med spørgsmålene ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, i hvilket omfang kravet om gennemsigtighed i elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3, er opfyldt, når de nationale lovbestemmelser vedrørende el- og gasforsyning på grundlag af en forsyningspligt i en situation, hvor leverandøren beslutter at tilpasse priserne ensidigt efter en passende

forhåndsunderretning, kun fastsætter en ret til at opsige kontrakten [12]. Ved behandlingen af dette spørgsmål skal det tages i betragtning, at disse bestemmelser ikke kræver, at leverandøren, der opererer på grundlag af en forsyningspligt, giver kunden oplysninger om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af pristilpasningen.

31. Behovet for at vejlede om kravet om gennemsigtighed i energidirektiverne opstår i forbindelse med bestræbelser på EU-plan på at åbne og liberalisere det europæiske marked for energi. Denne liberaliseringsproces er foregået på grundlag af de samme principper i forbindelse med både elektricitet og naturgas, og det forekommer derfor hensigtsmæssigt at give et enkelt svar på de forelagte spørgsmål, selv om der kan konstateres visse væsentlige forskelle mellem de to retsakter [13].

32. I betragtning af, at de målsætninger, der ligger til grund for energidirektiverne, er identiske, bør kravet om gennemsigtighed fortolkes på samme måde for begge retsakter. Der er to målsætninger. På den ene side er det overordnede mål med energidirektiverne, som allerede nævnt ovenfor, at sikre liberaliseringen af energimarkedet gennem en gradvis overgang til fri konkurrence i en sektor, der traditionelt har været karakteriseret ved nationale monopoler. Sagt på en anden måde skal disse direktiver sikre opnåelsen af et indre marked for energi [14]. På den anden side lægger de også særlig vægt på behovet for at garantere forsyningssikkerheden [15].

33. Sidstnævnte målsætning er tæt forbundet med forsyningspligten i energidirektivernes artikel 3. En forsyningspligt som den, der er fastsat i de relevante bestemmelser i energidirektiverne, indføres for at sikre, at en tjeneste (i dette tilfælde energiforsyning) leveres til kunder til en rimelig pris og på rimelige vilkår, uanset en kundes økonomiske, sociale eller geografiske situation [16]. Denne ordning supplerer med andre ord tjenester, der tilbydes på et konkurrencepræget marked, og fungerer således som et »sikkerhedsnet« for de mest sårbare kunder [17]. Set fra energiforsyningsselskabernes side griber forsyningspligten imidlertid betydeligt ind i deres frihed til at drive virksomhed, navnlig i betragtning af, at de priser, der tilbydes på grundlag af en forsyningspligt, skal være rimelige [18].

34. De sager, der verserer for den forelæggende ret, afspejler klart de vanskeligheder, der er forbundet med at forene interesserne blandt endelige kunder, der får leveret energi på grundlag af en forsyningspligt, og interesserne blandt de leverandører, der opererer på grundlag af en sådan. Sagerne vedrører kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering [19] af elektricitet og/eller gas. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at energiforsyningsselskaber i Tyskland i henhold til denne forsyningsordning har en lovfæstet forpligtelse til at tilslutte enhver til deres forsyningsnet og levere elektricitet og gas til almindelige tarifpriser. Med andre ord falder disse kontrakter, der er reguleret i national lovgivning,

12 — Som det blev præciseret under retsmødet, vedrører de forelagte spørgsmål national lovgivnings forenelighed med EU-retten og ikke den eventuelle direkte virkning af de omhandlede bestemmelser i forbindelse med en national sag. I denne forstand er spørgsmålet, hvorvidt – og i givet fald, i hvilket omfang – disse nationale bestemmelser kan fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, ikke af relevans i denne sag.

13 — Selv en hurtig gennemgang af energidirektivernes artikel 3 bekræfter dette. Én forfatter har således beskrevet gasdirektivet som »mindre vidtgående« end elektricitetsdirektivet med hensyn til forsyningspligten og behovet for at sikre rimelige priser. Jf. i den henseende S. Pront-van Brommel, »The Development of the European Electricity Market in a Juridical No Man's Land«, i A. Dorsman m.fl. (red.), *Financial Aspects in Energy*, Springer-Verlag, Berlin, 2011, s. 167-193, på s. 187.

14 — Jf. Kommissionens meddelelse fra 2001, nævnt i fodnote 4 ovenfor.

15 — Ibidem, s. 41.

16 — Vedrørende begrebet forsyningspligt generelt jf. P. Rott, »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, s. 323-345, på s. 330 ff. Jf. også P. Nihoul, »The status of consumers in European liberalisation directives«, *Yearbook of Consumer Law*, 2009, s. 67-106.

17 — Rott, op.cit., s. 330.

18 — Mens elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, indeholder en reference til rimelige priser, indeholder gasdirektivets artikel 3, stk. 3, ikke noget herom. Denne forskel kan efter min opfattelse imidlertid ikke fortolkes således, at der ikke er noget krav om behovet for at sikre rimelige priser i forbindelse med gasforsyningen på grundlag af forsyningspligten i denne bestemmelse. Retten til at få leveret naturgas til rimelige priser er nemlig udtrykkeligt nævnt i 26. betragtning til gasdirektivet samt i bilag A, litra g), til direktivet.

19 — Efter tysk ret har energiforsyningsselskaber også mulighed for at indgå kontrakter med forbrugere med henblik på levering af elektricitet eller gas inden for rammerne af den almindelige aftalefrihed. Denne form for kontrakt benævnes af historiske grunde en »særkontrakt«. Foruden muligheden for at indgå sådanne kontrakter er forsyningsselskaberne efter national ret forpligtet til at indgå kontrakter med kunder, hvor der anvendes en almindelig tarif (kontrakter, der er omfattet af en generel forsyningspligt).

ikke ind under den almindelige aftalefrihed. Dette fremgår særlig klart af, at leverandørerne på grundlag af de relevante nationale bestemmelser skal indgå kontrakter endog med uønskede kunder. På samme måde begrænser disse regler i vidt omfang leverandørernes muligheder for at opsige kontrakter med sådanne kunder (en form for indgreb, som der klart tilskyndes til i energidirektivernes artikel 3, hvorefter medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger for at sikre, at afbrydelser af energiforsyningen undgås).

35. Som kort nævnt ovenfor giver Domstolens nylige dom i RWE Vertrieb-sagen udtrykkeligt vejledning om, hvilken målestok det er relevant at anvende hvad angår kravene om gennemsigtighed i henhold til direktiv 93/13. Selv om den pågældende sag hovedsageligt drejer sig om fortolkningen af direktiv 93/13, berørte den også gasdirektivet i betragtning af, at genstanden for de pågældende kontrakter var forsyning med naturgas på grundlag af »særkontrakter« [20].

36. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at direktiv 93/13 fra sit anvendelsesområde udtrykkeligt udelukker – i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2 – kontraktvilkår, som »afspejler love eller bindende administrative bestemmelser«. Derfor finder det pågældende direktiv ikke anvendelse på de her omhandlede kontrakter, et aspekt, der accepteres af alle de parter, der har afgivet indlæg [21]. Dette forklarer også, hvorfor den forelæggende ret søger vejledning om kravene til gennemsigtighed i energidirektiverne, men ikke i relation til direktiv 93/13.

37. I betragtning af, at Alexandra Schulz, Josef Egbringhoff og Kommissionen alle har gjort gældende, at Domstolens udtalelse i RWE Vertrieb-dommen om kravet om gennemsigtighed i henhold til direktiv 93/13 kan overføres direkte til den foreliggende sammenhæng, vil jeg dog indledningsvis forklare, hvorfor jeg ikke finder dette hensigtsmæssigt.

B – *Domstolens dom i RWE Vertrieb-sagen og konsekvenserne heraf for de foreliggende sager*

38. I RWE Vertrieb-sagen gav Domstolen udtrykkelig vejledning om, hvilken målestok det er relevant at anvende ved vurderingen af, om kontraktvilkår for gasforsyningskontrakter, der – selv om der udtrykkeligt henvises til nationale lovbestemmelser som de her omhandlede, dvs. ABVGasV's § 4 – indgås inden for rammerne af ordningen med den almindelige aftalefrihed, er (u)rimelige. Det omhandlede standardiserede kontraktvilkår i RWE Vertrieb-sagen, hvorved den pågældende gasleverandør forbeholdt sig ret til at tilpasse priserne, udgjorde en simpel henvisning til sådanne bestemmelser. I lovgivningen blev der blot igen henvist til de gældende almindelige takster og vilkår. Domstolen, der var anmodet om at præcisere betydningen af kravet om gennemsigtighed i henhold til direktiv 93/13, understregede behovet for at sikre, at *begrundelsen og retningslinjerne for svingninger* i de gældende omkostninger er klart beskrevet i en kontrakt. Herved kan forbrugeren på grundlag af klare og forståelige kriterier forudse eventuelle ændringer af disse omkostninger. Desuden blev retten til at opsige kontrakten anset for at være af særlig betydning i forbindelse med vurderingen af, om sådanne standardiserede kontraktvilkår er rimelige [22].

39. Selv om Domstolen overlod det til den forelæggende ret at foretage den faktiske vurdering af, om de standardiserede kontraktvilkår var rimelige, anførte den klart, at en simpel henvisning i almindelige betingelser til lovgivning, hvori parternes rettigheder og forpligtelser er fastsat, ikke opfyldte denne forpligtelse til at gøre forbrugeren bekendt med begrundelsen og retningslinjerne for ændringer af de pågældende omkostninger samt dennes ret til at opsige kontrakten. I RWE Vertrieb-sagen blev det anset for at være af afgørende betydning, at forbrugeren af den erhvervsdrivende blev underrettet om

20 — Jf. fodnote 19 ovenfor.

21 — Jeg vil derfor ikke behandle det mere generelle – og klart omdiskuterede – spørgsmål om, hvad der kan eller ikke kan udgøre kontraktvilkår, som »afspejler love eller bindende administrative bestemmelser«.

22 — RWE Vertrieb-dommen, præmis 55 og domskonklusionen.

indholdet af de omhandlede bestemmelser – eller snarere de rettigheder, der fulgte af disse bestemmelser – *inden* kontrakten blev indgået [23]. Efter min opfattelse var en sådan konklusion berettiget i betragtning af, at de pågældende nationale regler blot igen henviste til de gældende almindelige takster og vilkår.

40. Hvis denne fortolkning blev direkte overført til den foreliggende sammenhæng, ville den uundgåelige konklusion være, at nationale bestemmelser som de ved den forelæggende ret omhandlede ikke opfylder kravet om gennemsigtighed i energidirektiverne. Selv om de her omhandlede nationale bestemmelser sikrer, at en kontrakt kan opsiges, såfremt kunden ikke er enig i pristilpasninger, der indføres ensidigt af leverandøren, undlader de at kræve, at det pågældende el- eller gasforsyningsselskab skal *informere* kunden om begrundelsen og retningslinjerne for at ændre omkostningerne.

41. Jeg vil advare mod en sådan udvidende fortolkning af RWE Vertrieb-dommen.

42. Som nævnt ovenfor blev de i RWE Vertrieb-sagen omhandlede kontrakter indgået inden for rammerne af ordningen med den almindelige aftalefrihed. Bestemmelserne om tilpasningen af gaspriserne i de almindelige betingelser, der var indføjet i disse kontrakter, henviste imidlertid til national lovgivning (nærmere bestemt ABVGasV's § 4), der regulerer kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering, ligesom den foreliggende sag. Ordlyden af de omhandlede almindelige betingelser i RWE Vertrieb-sagen henviste til national lovgivning, som ikke indeholdt noget om de omstændigheder, hvorunder der kunne foretages pristilpasninger. Endvidere omfattede den nationale lovgivning ikke kontrakter af den i RWE Vertrieb-sagen omhandlede type, men kun kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering [24]. Under disse omstændigheder blev en simpel henvisning til sådanne bestemmelser, uden en yderligere forklaring vedrørende deres indhold, af Domstolen ikke anset for at være forenelig med »[a]rtikel 3 og 5 i direktiv 93/13, *sammenholdt med* artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/55« (min fremhævning) [25].

43. Som den tyske regering har bemærket, undersøgtes i RWE Vertrieb-sagen konsekvenserne af kravene om gennemsigtighed i direktiv 93/13, sammenholdt med gasdirektivet. Efter min opfattelse udelukker anvendelsen af ordene »sammenholdt med« fra begyndelsen muligheden for at overføre Domstolens fortolkning i RWE Vertrieb-sagen til andre sammenhænge, såsom de her omhandlede sager, hvor direktiv 93/13 ikke finder anvendelse [26]. I betragtning af lovrammerne i RWE Vertrieb-sagen og henvisningerne til retspraksis vedrørende direktiv 93/13 [27] er det således efter min opfattelse klart, at Domstolens fortolkning hovedsageligt havde fokus på de relevante bestemmelser i direktiv 93/13.

44. Som Domstolen selv accepterede, er udelukkelsen af kontraktvilkår, der afspejler bestemmelser i national lovgivning, der regulerer en bestemt type af kontrakt, fra anvendelsesområdet for direktiv 93/13 begrundet i, at der allerede er foretaget en afvejning, som skal forene de berørte interesser. Det kan således med føje lægges til grund, at den nationale lovgiver har foretaget en afbalanceret afvejning af alle kontrahenternes rettigheder og forpligtelser [28].

45. Dette er netop tilfældet her.

23 — Ibidem.

24 — Jf. RWE Vertrieb-dommen, præmis 17 og 18.

25 — Ibidem, præmis 55 og domskonklusionen.

26 — Jf. også mit forslag til afgørelse af 29.5.2013 i sag C-95/12, Kommissionen mod Tyskland, punkt 32.

27 — Sag C-472/10, Invitel, præmis 24, 26 og 28.

28 — RWE Vertrieb-dommen, præmis 28. Jf. også punkt 47 i generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse i samme sag.

46. Et aspekt, der ikke bør overses, er, at de her omhandlede kontrakter i modsætning til kontrakterne i RWE Vertrieb-sagen – som bevidst var udelukket fra anvendelsesområdet for den nationale lovgivning om kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering – faktisk er reguleret af denne nationale lovgivning, dvs. af ABVGasV (samt AVBEltV og StromGVV). Som Domstolen har bemærket, kan en eventuel hensigt fra parternes side om at udstrække anvendelsen af lovbestemmelser til en anderledes kontrakt ikke sidestilles med den nationale lovgivers afbalancerede afvejning af alle parternes rettigheder og forpligtelser i forbindelse med den pågældende kontrakt [29].

47. Jeg er derfor helt enig med den tyske regering i, at under omstændigheder, hvor direktiv 93/13 ikke finder anvendelse, findes det eneste relevante referencepunkt for vurderingen af, hvorvidt den omhandlede nationale lovgivning opfylder kravet om gennemsigtighed i energidirektiverne, i disse direktiver. Jeg vil nu forsøge at belyse dette krav lidt nærmere.

C – *Kravet om gennemsigtighed i henhold til energidirektiverne*

48. Kravet om gennemsigtighed med hensyn til kontraktbetingelser og -vilkår er fastsat i elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3. Begge disse bestemmelser har til formål at sikre – ved siden af det overordnede mål om liberalisering af energisektoren – »et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, især for så vidt angår gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår, almindelig information og ordninger for bilæggelse af tvister«.

49. Ordlyden af disse bestemmelser er utvivlsomt af begrænset støtte til at afgøre, hvad »gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår« muligvis eller muligvis ikke omfatter. Det kunne således gøres gældende, som Kommissionen har gjort, at det trods forskellene mellem de omstændigheder, der ligger til grund for de foreliggende sager, og omstændighederne i den sag, som gav anledning til RWE Vertrieb-dommen, ville være berettiget at fortolke kravet om gennemsigtighed i henhold til energidirektiverne på samme måde som kravet om gennemsigtighed i direktiv 93/13. Dette ville navnlig være nødvendigt af hensyn til forbrugerbeskyttelsen.

50. For at illustrere, hvorfor jeg er uenig i denne tilgang, vil jeg først behandle de forskellige formål med direktiv 93/13 og energidirektiverne, og hvordan disse formål indvirker på de krav, der pålægges henholdsvis erhvervsdrivende og leverandører. Jeg vil derpå komme nærmere ind på, hvordan de divergerende interesser blandt leverandører og kunder efter min opfattelse kan forenes i forbindelse med liberaliseringen af energimarkedet.

1. Kontrakter, der indgås frit, i modsætning til kontrakter, der indgås inden for rammerne af en forsyningspligt

51. Som forklaret ovenfor fastslog Domstolen i RWE Vertrieb-dommen, at oplysninger vedrørende grunden til, forudsætningerne for og omfanget af fremtidige pristilpasninger bør gives forud for kontraktens indgåelse. Under omstændigheder som de i hovedsagerne foreliggende ser jeg ingen grund til at gå så langt. Grunden hertil er den forskellige sammenhæng, som kontrakter, der er omfattet af direktiv 93/13, indgår i, i forhold til kontrakter, der er omfattet af energidirektiverne.

52. Et aspekt, der er af særlig betydning, er, at det inden for rammerne af den almindelige aftalefrihed, hvor direktiv 93/13 spiller ind, står erhvervsdrivende frit *ikke* at indgå en kontrakt med en bestemt forbruger [30]. De har også, i modsætning til leverandører, der opererer på grundlag af en forsyningspligt, mulighed for at ændre priserne uden at skulle overholde kriteriet om rimelighed i

29 — Ibidem, præmis 29.

30 — Nihoul, op.cit., med hensyn til, at det ikke automatisk kan antages, at alle forbrugere har samme betydning og værdi for virksomheder, der søger kunder.

elektricitets- og gasdirektiverne [henholdsvis artikel 3, stk. 5, og bilag A, litra g)]. I dette kontraktforhold mellem en forbruger og en erhvervsdrivende står forbrugeren utvivlsomt svagest. Dette forholder sig navnlig sådan, da en forbruger kun har en begrænset forhandlingsstyrke i forhold til professionelle erhvervsdrivende (og navnlig med hensyn til standardiserede kontraktbetingelser og -vilkår).

53. Under disse omstændigheder kan betydningen af at besidde alle de nødvendige oplysninger forud for kontraktens indgåelse næppe undervurderes [31]. I den endelige analyse vil disse oplysninger gøre det muligt for forbrugeren at træffe et kvalificeret valg mellem erhvervsdrivende og i det væsentlige sammenligne de generelle vilkår og betingelser for de kontrakter, som disse erhvervsdrivende tilbyder [32]. De hjælper forbrugeren med at vælge mellem forskellige erhvervsdrivende – som Domstolen synes at have accepteret i RWE Vertrieb-sagen – hvis denne forud for kontraktens indgåelse informeres om begrundelsen for fremtidige pristilpasninger og retningslinjerne for beregningen heraf.

54. I modsætning hertil opererer kontrakter, der er reguleret af forsyningspligten i elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3, inden for en anden sammenhæng. Denne sammenhæng er markedsliberalisering. Det fremgår imidlertid som nævnt også både af betragtningerne [33] til disse direktiver og af forarbejderne [34], at det anses for at være af største betydning – inden for rammerne af denne forsyningspligt – at garantere forsyningssikkerheden og vedtage foranstaltninger for at undgå afbrydelser af energiforsyningen [35].

55. Opnåelsen af disse mål forudsætter, at leverandørerne forbliver økonomisk rentable. En af grundene hertil er, at de skal levere en minimumstjeneste til alle privilegerede kunder på standardiserede vilkår i en situation, hvor deres frihed til at fastsætte priser og opsige kontrakter med uønskede kunder er væsentligt begrænset af national lovgivning. En accept af, at leverandører, der opererer på grundlag af begrænsningerne i forbindelse med en forsyningspligt, skal være i stand til at videregive omkostningsstigninger til kunderne, synes derfor at være et egnet middel til at bilægge den iboende konflikt mellem de to hovedformål med energidirektiverne.

56. I den henseende anerkendes det, som den forelæggende ret har bemærket, udtrykkeligt i bilag A, litra b), til hvert af energidirektiverne, som gør det muligt at ændre kontraktbestemmelserne og tilpasse prisen, at leverandører, der opererer på grundlag af begrænsningerne i forbindelse med en forsyningspligt, har en legitim interesse i at videregive en omkostningsstigning i kontraktens løbetid til kunderne uden at behøve at opsige kontrakten. Denne ret til at tilpasse priserne synes navnlig berettiget, når de pågældende leverandører har en lovfæstet forpligtelse, på grundlag af en forsyningspligt, til at indgå kontrakter med en bestemt kategori af kunder.

31 — Formålet med direktiv 93/13 er således præcist at afhjælpe denne skævhed og genindføre ligheden mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende. Jf. i denne henseende dom af 14.3.2013, sag C-415/11, Aziz, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

32 — Ifølge én forfatter er dette den »konkurrencemæssige funktion« af kravet om gennemsigtighed i direktiv 93/13. Jf. H.-W. Micklitz, »Chapter 3. Unfair terms in consumer contracts«, i H.-W. Micklitz, N. Reich og P. Rott, *Understanding EU Consumer Law*, Intersentia, Antwerpen, 2009, s. 119-150, på s. 138.

33 — Behovet for at garantere forsyningssikkerheden og samtidig sikre forsyningspligten illustreres ved 24. betragtning, sammenholdt med 26. betragtning til elektricitetsdirektivet, og 26. betragtning, sammenholdt med 27. betragtning til gasdirektivet.

34 — KOM(2001) 125 endelig, s. 41.

35 — Der er to mål i forbindelse med liberaliseringen af energisektoren. På den ene side tilstræber den at skabe et konkurrencepræget marked, og på den anden side søger den at sikre, at energiforsyningen – som anses for at være af almindelig økonomisk interesse – garanteres så vidt muligt. Jf. med hensyn til gasdirektivet dom af 20.4.2010, sag C-265/08, Federutility m.fl, Sml. I, s. 3377, præmis 20 ff. Jf. M. Bartl, »The affordability of energy: how much protection for the vulnerable consumers?«, *Journal of Consumer Policy*, (33) 2010, s. 225-245, på s. 226.

57. Behovet for at videregive omkostningsstigninger for at sikre økonomisk rentabilitet understreger absolut begrundelsen for accepten af ensidige pristilpasninger inden for rammerne af en forsyningspligt. Behovet for at sikre økonomisk rentabilitet forklarer imidlertid kun i nogen grad, hvad gennemsigtighed i kontraktbetingelser og -vilkår muligvis eller muligvis ikke omfatter i denne sammenhæng. Omfatter det en forpligtelse til at informere kunden om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af eventuelle fremtidige pristilpasninger? Og hvornår skal disse oplysninger i givet fald præcist gives?

2. En afbalanceret afvejning af kundernes rettigheder og leverandørernes rettigheder inden for rammerne af en forsyningspligt

58. I modsætning til de grundlæggende principper om et konkurrencepræget marked er en leverandør, der opererer på grundlag af en forsyningspligt, forpligtet til at indgå kontrakter endog med uønskede kunder og forsyne disse kunder med elektricitet eller gas til rimelige priser [36]. Det er efter min opfattelse klart, at denne forpligtelse i betydelig grad forringer disse leverandørers mulighed for at ændre omkostningsstrukturen efter eget skøn. For at afhjælpe denne anomali har den nationale lovgiver grebet ind, i overensstemmelse med energidirektivernes artikel 3, for at foretage en afbalanceret afvejning »af alle kontrahenternes rettigheder og forpligtelser« [37]. Tilbage står imidlertid spørgsmålet, om denne afbalancerede afvejning – i lyset af kravet om gennemsigtighed i disse bestemmelser – er blevet foretaget korrekt af den tyske lovgiver, navnlig i betragtning af behovet for at beskytte sårbare kunder.

59. Under hensyn til den grundlæggende kontekstuelle forskel, der er beskrevet ovenfor, mellem kontrakter, der indgås inden for rammerne af ordningen med den almindelige aftalefrihed, og kontrakter, der er baseret på lovgivning om en forsyningspligt, ser jeg ingen overbevisende grund til at fortolke kravet om gennemsigtighed i elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3, således, at medlemsstaterne skal sikre, at kunderne informeres om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af pristilpasninger *forud* for kontraktens indgåelse [38]. I betragtning af, at hovedformålet med energidirektiverne ikke er forbrugerbeskyttelse [39], men markedsliberalisering, skal behovet for at beskytte kunderne således forenes med el- og gasforsyningsselskabernes interesser. Hvis der skal foretages en afbalanceret afvejning i denne henseende, mener jeg, at medlemsstaterne skal sikre, at kunderne får de pågældende oplysninger på det tidspunkt, hvor de informeres om pristilpasningen, og dette af følgende grunde.

36 — Der er fastsat en forpligtelse til at kontrahere i bilag A, litra a), til energidirektiverne. Jf. også Bartl, op.cit., med hensyn til overkommelige energipriser og en analyse af forskellige løsninger, som medlemsstater har indført for at løse problemet med at sikre overkommelige energipriser for sårbare kunder. Et aspekt, der ikke bør overses i denne forbindelse, er endvidere, at kravet om at opfylde en forsyningspligt i energisektoren til en rimelig pris nu også har fået status som primær ret på EU-plan. Foruden artikel 14 TEUF, der vedrører tjenesteydelser af almen interesse, kræves det således bl.a. i protokol 26 til Lissabontraktaten, at der sikres overkommelige priser i forbindelse med forsyningspligten.

37 — RWE Vertrieb-dommen, præmis 28.

38 — I denne henseende er jeg grundlæggende uenig med generaladvokat Trstenjaks analyse i punkt 69 (som henviser til fodnote 50) i hendes forslag til afgørelse i RWE Vertrieb-sagen. Ifølge hende henhører både direktiv 93/13 og gasdirektivet under forbrugerbeskyttelsesretten i EU og bør opfattes således, at de supplerer hinanden (og derfor skal fortolkes ensartet). For hende udgør disse instrumenter et samlet regelsæt. Efter min opfattelse er dette baseret på en vildfarelse. Mens direktiv 93/13 vedrører forbruger(aftale)retten, omhandler gas- (og elektricitets)direktiverne et helt andet retligt område, nemlig markedsliberalisering og indførelse af en forsyningspligt i forbindelse med energiforsyning af endelige kunder. Under hensyn til denne forskel finder jeg det ikke hensigtsmæssigt at strømline fortolkningen af gennemsigtighedsbegreberne inden for disse forskellige rammer ved hjælp af en retlig fortolkning.

39 — Dette illustreres bl.a. af den terminologi, der anvendes i energidirektiverne. Mens direktiv 93/13 således vedrører kontrakter indgået mellem forbrugere og erhvervsdrivende, henvises der i energidirektiverne til kunder og leverandører. Det er også værd at bemærke, at foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at beskytte de endelige kunder i henhold til energidirektiverne, også kan omfatte både privatkunder og små og mellemstore virksomheder.

60. Med hensyn til kunders rettigheder er efter min opfattelse to elementer af særlig betydning i denne forbindelse: retten til at opsige kontrakten og retten til om fornødent at anfægte rimeligheden af den omhandlede prisforhøjelse[40]. Disse rettigheder er indbyrdes forbundne, for så vidt som de begge kræver – for at være effektive – at kunden besidder tilstrækkelige oplysninger om begrundelsen for prisforhøjelsen og retningslinjerne for beregningen heraf. Sådanne oplysninger har ikke nødvendigvis kun til formål at sætte kunden i stand til at vurdere, om det kan betale sig at opsige kontrakten (hvis det er muligt) og vælge en anden leverandør. De er uden tvivl også af afgørende betydning for en kunde, der skal afgøre, hvorvidt vedkommende vil anfægte en prisforhøjelse.

61. Trods den manøvremargen, som bilag A, litra b), til hvert af energidirektiverne giver med hensyn til pristilpasning, kræves det således også i denne bestemmelse, at medlemsstaterne sikrer, at kunderne med et rimeligt varsel informeres om planer om at ændre kontraktbetingelser og -vilkår. Desuden skal medlemsstaterne sikre, at kunderne informeres om deres ret til at hæve en eksisterende kontrakt i denne henseende. Kundernes ret standser imidlertid ikke dér.

62. Som den forelæggende ret har bemærket, synes bilag A, litra c), at være af særlig interesse i denne forbindelse i betragtning af, at formålet er at sikre, at kunderne modtager gennemsigtige oplysninger om gældende priser og tariffer og om standardvilkår og betingelser for adgang til og brug af elleverancer. Sagt på en anden måde fremgår det, at mens litra b) klart kræver, at kunderne garanteres en ret til at opsige kontrakten, hvis priserne hæves, tilføjer litra c) endnu et lag til dette krav ved at fastsætte, at de gældende priser skal være gennemsigtige. I modsætning til det, som den tyske regering har gjort gældende, er det med henblik på at sikre en sådan gennemsigtighed, når priserne faktisk bliver tilpasset, altafgørende, at kunden informeres om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af tilpasningen.

63. Når dette er sagt og i betragtning af, at medlemsstaterne har et betydeligt skøn ved gennemførelsen af energidirektivernes bestemmelser i national ret, mener jeg, at det bør overlades til den nationale lovgiver at afgøre, hvordan denne grund og retningslinjerne for tilpasningen mere specifikt skal kommunikeres til kunderne. Dette skøn kan imidlertid ikke udvides til at omfatte en beslutning om ikke at gøre noget for at opveje leverandørers ret til at tilpasse priserne ensidigt, som det synes at være tilfældet i Tyskland. Hvis et sådan skøn således blev accepteret, ville det i væsentlig grad underminere effektiviteten af kravet om gennemsigtighed i energidirektiverne og i sidste instans fratage det enhver betydning.

64. Dette fører ganske vist til forskellige beskyttelsesniveauer for endelige kunder, hvilket i den endelige analyse afhænger af, hvorvidt direktiv 93/13 finder anvendelse. Det kunne endog fremføres, at det stiller særligt sårbare kunder i en svagere position end kunder, der frit kan vælge leverandør. Dette synes imidlertid at være accepteret af EU-lovgiveren. Bilag A til hvert af energidirektiverne henviser derfor udtrykkeligt til direktiv 93/13 ved at anføre, at de foranstaltninger, der henvises til i artikel 3 i hvert af disse direktiver, er »[m]ed forbehold af [EU's] bestemmelser om forbrugerbeskyttelse [navnlig direktiv 93/13]«. Efter min opfattelse er den eneste tænkelige forklaring på dette, at EU-lovgiveren ikke havde til hensigt – ved hjælp af en simpel henvisning til direktiv 93/13 – at afstemme det niveau for kundebeskyttelse, der følger af energidirektiverne, med niveauet i henhold til direktiv 93/13. Dette fremgår af den omstændighed, at et forslag herom, som Europa-Parlamentet havde fremsat under

40 — Selv om denne ret ikke er fastsat udtrykkeligt i energidirektiverne, ser jeg den som en nødvendig konsekvens af den generelle pligt til at forsyne endelige kunder med energi til rimelige priser. Uden mulighed for at anfægte pristilpasninger ville kravet om rimelighed således forblive uvirksomt.

lovgivningsprocessen, ikke blev afspejlet i den endelige udgave af energidirektiverne [41]. Dette lovgivningsmæssige valg indebærer med andre ord, at beskyttelsen i henhold til direktiv 93/13 kan være højere og i det mindste ikke automatisk bør overføres til kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering i energisektoren.

65. Det, der imidlertid er klart, er, at EU-lovgiveren ved udformningen af bestemmelserne i bilag A til energidirektiverne – og navnlig i litra b) – lagde særlig vægt på behovet for at sikre, at de endelige kunder er i stand til at opsige kontrakten, hvis de ikke accepterer prisforhøjelser. Dette synes således berettiget ud fra en kontraktmæssig synsvinkel i betragtning af, at leverandørernes ret til at tilpasse priserne ensidigt udsætter kunden for risikoen for uberettigede prisforhøjelser. Efter min opfattelse er retten til at opsige kontrakten af største vigtighed for alle kunder – uanset om de kan betragtes som sårbare. For at kunne udøve denne ret effektivt skal kunden informeres om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af pristilpasningen på det tidspunkt, hvor denne informeres om den pågældende tilpasning, og ikke senere [42].

66. Selv om det synes sandsynligt, at det i realiteten kun er en meget lille procentdel af kunderne, der vil anfægte pristilpasninger på grundlag af sådanne oplysninger, kan det hævdes, at behovet for at give sådanne oplysninger alene i et vist omfang vil hindre uberettigede prisforhøjelser. I den forstand bidrager kravet om gennemsigtighed i energidirektiverne også til at fastholde priserne på et »rimeligt« niveau, en forpligtelse, der er én af hjørnestenene i forsyningspligten i disse direktiver.

67. Dette fører mig til den konklusion, at elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3, skal fortolkes således, at kravet om gennemsigtighed i disse bestemmelser med hensyn til levering af elektricitet eller gas til privatkunder på grundlag af en kontrakt vedrørende forsyningspligtig levering ikke er opfyldt gennem nationale lovbestemmelser, som ved regulering af pristilpasninger i forbindelse med sådanne kontrakter ikke kræver, at leverandørerne informerer kunden om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af pristilpasningen senest *på det tidspunkt, hvor kunden informeres om tilpasningen*.

68. Endelig har TWS, SWA og den tyske regering anmodet Domstolen om at begrænse dommens tidsmæssige virkninger, såfremt Domstolen måtte fastslå, at de relevante tyske bestemmelser om pristilpasning er uforenelige med EU-retten. Som jeg vil forklare nedenfor, er jeg overbevist om, at det er begrundet at efterkomme denne anmodning under de foreliggende omstændigheder.

D – *Virkningerne af en konstatering af uforenelighed bør være begrænset i tid*

69. Som bekendt accepterer Domstolen kun at begrænse de tidsmæssige virkninger af sine domme under ganske særlige omstændigheder, hvor to kumulative betingelser er opfyldt. Dette kan forklares ved, at Domstolens fortolkning af en retsregel har til formål at belyse og præcisere betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den burde have været forstået og anvendt fra sin ikrafttræden. På denne baggrund er den første betingelse, der skal være opfyldt, at konstateringen af uforenelighed skal indebære en »risiko for alvorlige økonomiske følger«. Ved vurderingen af, hvorvidt dette er tilfældet, er antallet af retsforhold, der var stiftet i god tro i henhold til retsforskrifter, som på

41 — Parlamentet havde faktisk fremsat et forslag om, at der i disse bilag blev indføjet et yderligere litra, der ville have udvidet anvendelsesområdet for direktiv 93/13 til kontrakter vedrørende forsyningspligten i energisektoren, men som ikke blev accepteret og ikke indgår i den endelige udgave af energidirektiverne. Jf. i denne henseende del 1 i Europa-Parlamentets betænkning af 1.3.2002 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 96/92/EF og 98/30/EF om fælles regler for det indre marked for henholdsvis elektricitet og naturgas (A5-0077/2002), forslag til retsakt, ændringsforslag 89 og 160, s. 65, 66 og 107. Jf. også mine bemærkninger til generaladvokat Trstenjaks analyse vedrørende dette spørgsmål i fodnote 39 ovenfor.

42 — Det blev nævnt under retsmødet, at leverandørerne i henhold til national ret skal give kunden alle relevante oplysninger vedrørende pristilpasninger, så snart der er anlagt sag ved en domstol. Jeg mener imidlertid ikke, at en sådan forpligtelse på nogen meningsfuld måde kan erstatte forpligtelsen til at informere kunden om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af en pristilpasning, som det fremgår af sag C-400/11, hvor Josef Egbringhoff forgæves forsøgte at få disse oplysninger, inden han anlagde sag ved en domstol. Hvad angår vurderingen af, hvorvidt en anfægtelse af rimeligheden af en pristilpasning kan få medhold eller ej, skal disse oplysninger således være tilgængelige for kunden allerede forud for indledningen af en retssag.

det pågældende tidspunkt blev anset for at være lovligt i kraft, af særlig betydning. Den anden betingelse, der skal være opfyldt, er, at der skal være fulgt en ulovlig adfærd på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende fortolkningen og rækkevidden af den pågældende EU-retlige bestemmelse [43].

70. Efter min opfattelse er begge disse betingelser opfyldt i denne forbindelse.

71. Inden jeg går videre til de faktiske omstændigheder i de foreliggende sager, skal det alligevel understreges, at en lignende anmodning, der blev fremsat i RWE Vertrieb-sagen, blev klart afvist af Domstolen. Dette afslag skyldtes hovedsageligt, at de økonomiske følger for gasforsyningsselskaberne ikke fuldstændig afhang af Domstolens fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser. Disse følger blev snarere i den endelige analyse anset for at afhænge af den forelæggende rets vurdering af rimeligheden af de anfægtede kontraktbetingelser og -vilkår i lyset af de faktiske omstændigheder i hvert enkelt tilfælde [44].

72. I modsætning hertil [45] er der i denne forbindelse tale om en situation, hvor Domstolen anmodes om ikke kun at belyse betydningen af *andre* EU-retlige bestemmelser, men også helt grundlæggende tage stilling til, om de relevante tyske lovbestemmelser er forenelige med EU-retten.

73. Jeg er derfor ikke i tvivl om, at en konstatering af uforenelighed ville indebære en risiko for alvorlige økonomiske følger for de pågældende el- og gasforsyningsselskaber. Følges den forelæggende rets logik, afhænger el- og gasforsyningsselskabernes ret til at tilpasse priserne af den måde, hvorpå Domstolen fortolker betydningen og rækkevidden af kravet om gennemsigtighed i elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3. Hvis Domstolen skulle følge min tilgang til de fortolkningsmæssige spørgsmål, der er rejst i disse sager, ville pristilpasninger som de i hovedsagerne omhandlede være ugyldige.

74. Det siger sig selv, at virkningen af et sådant resultat for hele energisektoren i Tyskland langt fra ville være ubetydelige [46]. Denne konklusion påvirkes efter min opfattelse ikke af, at antallet af kunder, der bliver forsynet med energi på grundlag af kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering, har været støt faldende i Tyskland [47]. Selv om spørgsmålet om, hvor alvorlige de økonomiske følger af en konstatering af uforenelighed vil være, nødvendigvis vil afhænge af den forældelsesfrist, som anvendes af den nationale ret (et spørgsmål, som endnu ikke synes at være afgjort på nationalt plan [48]), er det min opfattelse, at en »risiko for alvorlige økonomiske følger« ikke kan udelukkes. Selv om antallet af kunder, der berøres af Domstolens dom, ligeledes nødvendigvis vil afhænge af den forældelsesfrist, som anvendes, må det antages – selv i betragtning af den faldende tendens i forbindelse med kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering – at dette antal er (betydeligt) højere end det skøn for 2013, som TWS fremlagde under retsmødet [49].

43 — Jf. f.eks. dom af 10.5.2012, forenede sager C-338/11 – C-347/11, FIM Santander Top 25 Euro, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

44 — RWE Vertrieb-dommen, præmis 60.

45 — Såfremt Domstolen imidlertid skulle udvide sin argumentation i RWE Vertrieb-dommen til at omfatte omstændigheder som i den foreliggende sag, ville det være ulogisk at acceptere en anmodning om at begrænse de tidsmæssige virkninger af en dom, der bekræfter en fortolkning, som allerede er fastlagt i en tidligere sag. Der ville nemlig ikke længere foreligge en »objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende fortolkningen og rækkevidden af de pågældende EU-retlige bestemmelser«.

46 — Ifølge de tal, som TWS har fremlagt under retsmødet, bliver 18 og 4 mio. privatkunder på nuværende tidspunkt forsynet med henholdsvis elektricitet og gas på grundlag af kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering.

47 — Denne udvikling kan – som det blev anført under retsmødet – forklares ved, at kunderne i stadig højere grad skifter leverandør og vælger særkontrakter, der tilbydes på et konkurrencepræget marked.

48 — Et spørgsmål vedrørende de gældende forældelsesregler blev rejst under retsmødet. Mens det synes at være fast retspraksis, at forældelsesfristen for krav på grundlag af *særkontrakter* er tre år, er den gældende forældelsesfrist med hensyn til kontrakter vedrørende forsyningspligtig levering endnu ikke blevet afgjort. I denne henseende er der intet, der tyder på, at det fra begyndelsen kan udelukkes, at der vil blive anvendt en længere forældelsesfrist på ti år.

49 — Jf. fodnote 47 ovenfor.

75. Når dette er sagt, er risikoen for betydelige økonomiske følger i reglen ikke tilstrækkelig til at sikre, at en anmodning om begrænsning af en doms tidsmæssige virkninger bliver efterkommet. Som jeg allerede har forklaret [50], ville enhver anden tilgang betyde – i modsætning til det underliggende princip om kun at efterkomme sådanne anmodninger under ganske særlige omstændigheder – at de groveste og mest langvarige tilsidesættelser ville blive behandlet lempeligst. Dette er grunden til, at den anden betingelse, som kombinerer kravet om, at de involverede skal være i god tro, med kravet om, at der skal være reel usikkerhed vedrørende betydningen og rækkevidden af de relevante EU-retlige bestemmelse, også skal være opfyldt.

76. Selv denne betingelse synes at være opfyldt i hovedsagerne [51]. For det første er det klart, at priserne er blevet tilpasset af el- og gasforsyningsselskaberne i god tro i henhold til national lovgivning, som blev anset for at være lovligt i kraft. For det andet er der, som jeg har vist ovenfor, ingen objektiv grund til at udstrække anvendelsen af Domstolens udtalelse i RWE Vertrieb-dommen til situationer, der ikke er reguleret ved direktiv 93/13. For så vidt som disse dicta ikke har nogen direkte relevans i denne forbindelse, har kravet om gennemsigtighed som udtrykt i energidirektiverne ikke hidtil været genstand for en præjudiciel fortolkning. Som dette forslag til afgørelse viser, er der fortsat betydelig usikkerhed med hensyn til betydningen af dette krav. Kun Domstolen kan løse denne usikkerhed ved at træffe præjudiciel afgørelse i de foreliggende sager.

77. Under hensyn til disse overvejelser foreslår jeg, at Domstolen efterkommer den anmodning, der som led i denne sag er fremsat om at begrænse de tidsmæssige virkninger af dens dom, såfremt Domstolen måtte være af den opfattelse, som jeg er, at de omhandlede nationale bestemmelser ikke opfylder kravet om gennemsigtighed i elektricitetsdirektivets artikel 3, stk. 5, og gasdirektivets artikel 3, stk. 3.

IV – **Forslag til afgørelse**

78. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer Bundesgerichtshofs præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Artikel 3, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF og artikel 3, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF af 26. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF skal fortolkes således, at kravet om gennemsigtighed i disse bestemmelser med hensyn til levering af elektricitet eller gas til privatkunder på grundlag af en kontrakt vedrørende forsyningspligtig levering ikke er opfyldt gennem nationale lovbestemmelser, som ved regulering af pristilpasninger i forbindelse med sådanne kontrakter ikke kræver, at leverandørerne informerer kunden om grunden til, forudsætningerne for og omfanget af pristilpasningen senest på det tidspunkt, hvor kunden informeres om tilpasningen.

Fortolkningen af ovennævnte bestemmelser får først virkning på datoen for Domstolens afsigelse af dom i de foreliggende sager.«

50 — Jf. mit forslag til afgørelse af 24.19.2013 i sag C-82/12, Transportes Jordi Besoara, punkt 54.

51 — Dette forholder sig selvfølgelig kun således, for så vidt som Domstolen ikke finder, at enhver usikkerhed med hensyn til foreneligheden af nationale retsforskrifter med kravet om gennemsigtighed i energidirektiverne – på grundlag af principperne i RWE Vertrieb-dommen – allerede var blevet fjernet.