Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 8 maj 2014[1]

Förenade målen C-359/11 och C-400/11

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

(begäran om förhandsavgörande från Bundesgerichtshof (Tyskland))

”Direktiv 2003/54/EG — Inre marknad för el — Direktiv 2003/55/EG — Inre marknad för gas — Avtal mellan leverantörer och kunder grundat på nationell lagstiftning — Skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster — Allmänna villkor — Leverantörens ensidiga ändring av tjänstens pris — Lämplig konsumentskyddsnivå — Krav på klara och begripliga avtalsvillkor — Samband med direktiv 93/13/EEG — Oskäliga villkor i konsumentavtal — Begränsning av en doms rättsverkningar i tiden”

1. Många offentliga tjänstesektorer[2] som tidigare var monopol har genomgått stora förändringar till följd av marknadsliberalisering. Detta gäller även energimarknaden. I el- och gasdirektiven[3] (nedan tillsammans kallade energidirektiven) fastställdes regler för den gradvisa liberaliseringen av energimarknaden i Europeiska unionen.[4] Även om det främsta syftet med nämnda direktiv är att öppna energisektorn för konkurrens innehåller de också bestämmelser för att garantera en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av klara och begripliga avtalsvillkor för slutförbrukare. Genom dessa bestämmelser – som är avsedda att garantera en samhällsomfattande tjänst[5] – åläggs medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att skydda kunder, särskilt utsatta kunder, från att stängas av från leverans. En av mekanismerna för att göra detta är att utse en anvisad sistahandsleverantör.

2. Enligt tysk rätt är gas- och elleverantörer förpliktade att ingå avtal med hushållskunder när de bedriver verksamhet som omfattas av en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. I avtalen tillämpas en standardtaxa för leverans av energi. Tvisten i de nationella målen avser huruvida tjänsteleverantörerna – som en naturlig följd av nämnda leveransplikt – även har en lagstadgad rätt att ensidigt ändra priserna. För att lösa den tvisten har Bundesgerichtshof begärt ett

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Dessa tjänster innefattar telekommunikationer, posttjänster, el och naturgas och järnvägstjänster.

3 — **Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, s. 37) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (EUT L 176, s. 57).**

4 — Fullbordande av den inre marknaden för energi, KOM(2001) 125 slutlig, s. 2 (nedan kallad 2001 års meddelande).

5 — Även om dessa bestämmelser (det vill säga artikel 3 i eldirektivet och artikel 3 i gasdirektivet, vilka återges nedan i punkterna 6 och 10) har formulerats i form av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster kommer jag i det följande att hänvisa till den skyldighet som åläggs enligt bestämmelserna som en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

förhandsavgörande från domstolen avseende vilken skyddsnivå slutförbrukare enligt unionsrätten bör omfattas av i fråga om dessa leveransavtal. Frågan är utan tvekan av stor betydelse. Skälet till detta är att prisändringarnas laglighet beror på tolkningen av det krav på klara och begripliga avtalsvillkor som anges i artikel 3.5 i eldirektivet respektive artikel 3.3 i gasdirektivet.

3. I detta hänseende måste domstolen även ta ställning till det eventuella sambandet mellan detta krav på transparens och de skyldigheter som anges i artiklarna 3 och 5 i direktiv 93/13.[6] Detta behov har uppstått på grund av att domstolen nyligen tolkade den sistnämnda uppsättningen skyldigheter i sin dom i målet RWE Vertrieb,[7] även detta i samband med avtal om leverans av energi. Den stora utmaningen i förevarande mål är därför att fastställa huruvida samtliga dessa krav bör ges en enhetlig tolkning, trots att de rättsakter de härrör från eftersträvar olika mål. Jag kommer nedan att försöka visa varför jag anser att den frågan bör besvaras nekande.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

1. Eldirektivet

4. I skäl 24 i eldirektivet anges att hushållskunder – och när medlemsstaterna anser det lämpligt, små företag – bör tillförsäkras rätten att få tillgång till el av en bestämd kvalitet till priser som kan jämföras enkelt och klart, medger insyn och är rimliga. Medlemsstaterna bör i detta hänseende vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda sårbara kunder.

5. Enligt skäl 26 är respekt för kraven på allmännyttiga tjänster ett grundläggande krav i eldirektivet. I direktivet anges därför gemensamma minimikrav som beaktar målen om universellt skydd och försörjningstrygghet.

6. I artikel 3 i eldirektivet, som fastställer regler avseende skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster och kundskydd, föreskrivs följande:

”…

3. Medlemsstaterna skall inom sitt territorium se till att alla hushållskunder, och, när medlemsstaterna anser det lämpligt, små företag, … har rätt till samhällsomfattande tjänster, det vill säga rätt till elleveranser av en bestämd kvalitet till lätt och tydligt jämförbara och rimliga priser av ett slag som medger insyn. För att garantera leveranser av samhällsomfattande tjänster får medlemsstaterna utse en sistahandsleverantör …

…

5. Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukare, och de skall särskilt se till att utsatta kunder skyddas, bl.a. genom åtgärder för att hjälpa dem undvika avstängning från leverans. Medlemsstaterna får härvid vidta åtgärder för att skydda slutförbrukare i avlägsna områden. De skall garantera en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av klara och begripliga avtalsvillkor, allmän information och mekanismer för tvistlösning. Medlemsstaterna skall se till att berättigade kunder i praktiken kan byta till en ny leverantör. Åtminstone när det gäller hushållskunder skall dessa åtgärder bland annat omfatta dem som anges i bilaga A.

6 — Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, s. 29).

7 — Dom av den 21 mars 2013 i mål C-92/11, RWE Vertrieb.

…”

7. I bilaga A till eldirektivet specificeras vilka åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att skydda konsumenterna. Bilagan har följande lydelse:

”Om inte annat följer av [unionsreglerna] om konsumentskydd, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG[8] och [direktiv 93/13], skall de åtgärder som avses i artikel 3 tillförsäkra kunderna följande:

a) Rätt till ett avtal med sin elhandlare, i vilket följande anges:

— …

— På vilket sätt aktuell information om tariffer och underhållskostnader kan erhållas.

— Avtalets löptid och hur avtalet och tjänsterna förlängs eller sägs upp samt eventuell rätt till frånträde.

— Villkoren för ersättning och återbetalning om tjänsterna inte håller angiven kvalitet.

— …

Villkoren skall vara skäliga och kända på förhand. Information om dem bör under alla omständigheter ges innan avtalet ingås eller bekräftas. …

b) Underrättelse i god tid om varje avsikt att ändra avtalsvillkoren och i samband med denna information underrättelse om att de har rätt att frånträda avtalet. Tjänsteleverantörerna skall underrätta sina kunder direkt om varje avgiftshöjning vid en lämplig tidpunkt som inte infaller senare än en normal faktureringsperiod efter det att höjningen trätt i kraft. Medlemsstaterna skall se till att kunder har möjlighet att frånträda avtal om de inte godtar de nya villkor som eltjänstleverantören meddelat.

c) Klar och tydlig information om priser, tariffer och standardvillkor för tillgång till och utnyttjande av eltjänster.

d) Brett val av betalningssätt. Alla skillnader i villkor och bestämmelser skall motsvara leverantörens kostnader för de olika betalningssystemen. De allmänna villkoren skall vara skäliga, klara och begripliga. De skall meddelas på ett klart och lättbegripligt språk. ...

…”

2. Gasdirektivet

8. Enligt skäl 26 i gasdirektivet bör medlemsstaterna se till att kunderna, när de är anslutna till gassystemet, informeras om sina rättigheter att få tillgång till gasförsörjning av en bestämd kvalitet till överkomliga priser. Åtgärder som vidtas av medlemsstaterna för att skydda slutkonsumenten kan i detta hänseende vara olika för hushåll och små och medelstora företag.

8 — Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal – Rådets och parlamentets uttalande till artikel 6.1 – Kommissionens uttalande till artikel 3.1 första strecksatsen (EGT L 144, s. 19).

9. I skäl 27 anges vidare att respekt för kraven på allmännyttiga tjänster är ett grundläggande krav i gasdirektiv. I direktivet anges därför gemensamma minimikrav – som bland annat beaktar målen om konsumentskydd och försörjningstrygghet.

10. På ett liknande sätt som i artikel 3 i eldirektivet ges i artikel 3 i gasdirektivet en allmän beskrivning den skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som åligger gasleverantörföretagen. I artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukare och för att garantera ett starkt konsumentskydd, och de skall särskilt se till att utsatta förbrukare får tillräckligt skydd, inbegripet lämpliga åtgärder för att hjälpa dem att undvika att få sina leveranser avstängda. Medlemsstaterna får i detta sammanhang vidta lämpliga åtgärder för att skydda kunder i avlägsna områden som är anslutna till gassystemet. Medlemsstaterna får i detta syfte utse en anvisad gasleverantör för kunder som är anslutna till gassystemet. De skall garantera en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av klara och begripliga allmänna avtalsvillkor, allmän information och mekanismer för tvistlösning. Medlemsstaterna skall se till att berättigade kunder i praktiken kan byta till en ny leverantör. Åtminstone när det gäller hushållskunder skall dessa åtgärder omfatta dem som anges i bilaga A.”

11. Precis som i eldirektivet innehåller bilaga A en förteckning över vilka åtgärder medlemsstaterna ska vidta för att skydda konsumenterna. Bilagan har följande lydelse:

”Om inte annat följer av [unionslagstiftningen] om konsumentskydd, särskilt [direktiv 97/7] och [direktiv 93/13], skall åtgärderna i artikel 3 tillförsäkra kunderna följande:

a) Rätt till ett avtal med sin gastjänstleverantör, i vilket följande skall anges:

   — …

   — På vilket sätt aktuell information om tariffer och underhållskostnader kan erhållas.

   — Avtalets löptid och hur avtalet och tjänsterna förlängs eller sägs upp samt eventuell rätt till frånträde.

   — …

Villkoren skall vara skäliga och kända på förhand. Information om dem bör under alla omständigheter ges innan avtalet ingås eller bekräftas. Om avtal ingås genom en mellanhand skall ovannämnda upplysningar också tillhandahållas innan avtalet ingås.

b) Underrättelse i god tid om varje avsikt att ändra avtalsvillkoren och i samband med denna information underrättelse om att de har rätt att frånträda avtalet. Tjänsteleverantörerna skall underrätta sina kunder direkt om varje avgiftshöjning, vid lämplig tidpunkt som inte infaller senare än en normal faktureringsperiod efter det att höjningen trätt i kraft. Medlemsstaterna skall se till att kunder har möjlighet att frånträda avtal om de inte godtar de nya villkor som gasleverantören meddelat.

c) Klar och tydlig information om priser, tariffer och standardvillkor för tillgång till och utnyttjande av gastjänster.

d) Brett val av betalningssätt. Alla skillnader i villkor och bestämmelser skall motsvara leverantörens kostnader för de olika betalningssystemen. De allmänna villkoren skall vara skäliga, klara och begripliga. De skall meddelas på ett klart och lättbegripligt språk. ...

…

g) Information till kunder som är anslutna till gassystemet om deras rättigheter att, enligt tillämplig nationell lagstiftning, få tillgång till naturgas av en bestämd kvalitet till rimliga priser.”

B – *Tysk rätt*

12. Vid tidpunkten för de nationella målen reglerades de allmänna villkor enligt vilka elleveransföretag var skyldiga att ansluta vem som helst till sitt elnät och fakturera dessa enligt de allmänna tarifferna (tariffkunder) av bestämmelserna i Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (nedan kallad AVBEltV)[9] och senare av bestämmelserna i Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elekteizitär aus dem Niederspannungsnetz (nedan kallad StromGVV).[10] Dessa bestämmelser utgör dessutom en viktig del av leveransavtalen med tariffkunder.

13. I 4 § AVBEltV föreskrivs följande:

”1) Elleveransföretaget ska tillhandahålla [el] enligt gällande tariffer och allmänna villkor.

2) Ändringar av allmänna tariffer och villkor träder i kraft först efter att de har offentliggjorts.”

14. Rätten att säga upp ett avtal anges i 32 § AVBElt. I denna paragraf föreskrivs följande:

”1) Avtalet ska löpa tills endera parten säger upp det. Uppsägningstiden är en månad räknat från slutet av kalendermånaden …

2) Om de allmänna tarifferna ändras eller om elleveransföretaget ändrar sina allmänna villkor inom ramen för denna förordning, har kunden rätt att frånträda avtalet, med en uppsägningstid på två veckor räknat från slutet av den kalendermånad som följer på offentliggörandet.”

15. I 5 § andra punkten StromGVV föreskrivs följande:

”Ändringar av de allmänna priserna och andra villkor träder i kraft vid ingången av den relevanta månaden, men först efter att de har offentliggjorts, vilket måste ske senast sex veckor före den planerade ändringen. Samtidigt med offentliggörandet är det företag som ombesörjer den grundläggande försörjningen skyldig att skriftligen underrätta kunden om de planerade ändringarna och att offentliggöra dessa på sin webbplats. Ändringar av allmänna tariffer och villkor träder i kraft först efter att de har offentliggjorts.”

16. Enligt 20 § StromGVV löper uppsägningstiden för att säga upp ett avtal om grundläggande försörjning ut vid utgången av relevant kalendermånad.

17. Vid tidpunkten för de nationella målen reglerades de allmänna villkor enligt vilka gasleveransföretag var skyldiga att ansluta vem som helst till sitt elnät och fakturera dessa enligt de allmänna tarifferna (tariffkunder) av bestämmelserna i Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden (nedan kallad AVBGasV).[11] Dessa bestämmelser utgör dessutom en viktig del av leveransavtalen med tariffkunder.

9 — Förordning om de allmänna villkoren för elförsörjning för tariffkunder av den 21 juni 1979 (BGBl I, s. 684).

10 — Förordning om allmänna villkor för grundläggande försörjning för hushållskunder och ersättningsförsörjning med gas från lågtryckssystemet av den 26 oktober 2006 (BGBl I, s. 2391).

11 — Förordning om de allmänna villkoren för gasförsörjning för tariffkunder av den 21 juni 1979 (BGBl I, s. 676).

18. I 4 § AVBGasV föreskrivs följande:

”1) Gasleveransföretaget ska tillhandahålla gas enligt gällande tariffer och villkor …

2) Ändringar av allmänna tariffer och villkor träder i kraft först efter att de har offentliggjorts.”

19. Rätten att säga upp ett avtal anges i 32 § AVBGasV. I denna paragraf föreskrivs följande:

”1) Avtalet ska löpa tills endera parten säger upp det. Uppsägningstiden är en månad räknat från slutet av kalendermånaden …

2) Om de allmänna tarifferna ändras eller om gasleveransföretaget ändrar sina allmänna villkor inom ramen för denna förordning, har kunden rätt att frånträda avtalet, med en uppsägningstid på två veckor räknat från slutet av den kalendermånad som följer på offentliggörandet.”

20. El- och gasleverantörers rätt att ensidigt ändra sina priser begränsas dessutom av den hänskjutande domstolens praxis, enligt vilken leverantörer endast har rätt att i skälig mån ändra priserna efter eget skön. Alla prisändringar ska följaktligen hålla sig inom skäliga ramar och de är således endast bindande för den andra avtalsparten om de är skäliga. Alla prisändringar kan därför prövas i domstol. Kravet på skälighet innebär dessutom att leverantörer är skyldiga att beakta eventuella kostnadsminskningar.

II – **Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna**

21. Mål C-359/11 avser de leveranser av naturgas till Alexandra Schulz fastighet i Baienfurt som tillhandahålls av naturgasleverantörsföretaget Technische Werke Schussental GmbH und Co.KG (nedan kallat TWS). Alexandra Schulz är tariffkund med hushållsavtal. Under perioden den 1 januari 2005–1 januari 2007 höjde TSW gaspriserna sammanlagt fyra gånger. Den 1 april 2007 sänktes priset igen. Alexandra Schulz ifrågasatte prisändringarna på sina årsöversikter för åren 2005–2007, med motiveringen att prishöjningarna var oskäliga.

22. I målet vid den hänskjutande domstolen har TWS krävt betalning av de utestående beloppen för åren 2005–2007. Amtsgericht biföll TWS:s talan om betalning av 2 733,12 euro, jämte dröjsmålsränta och ombudskostnader. Alexandra Schulz överklagande ogillades. Hon beviljades dock prövningstillstånd vid den hänskjutande domstolen.

23. Eftersom Bundesgerichtshof var osäker på huruvida den omtvistade lagstiftningen var förenlig med unionsrätten beslutade den att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende följande tolkningsfråga:

”Ska artikel 3.3 i, jämförd med punkt b och/eller c i bilaga A till [direktiv 2033/55], tolkas så, att en nationell lagbestämmelse om prisändringar i naturgasleveransavtal med hushållskunder som får leverans inom ramen för den allmänna leveransplikten (tariffkunder) uppfyller kravet på att vara tillräckligt transparent, när skälen och villkoren för samt storleken på en prisändring inte återges där, utan gasleverantören i stället garanterar kunderna att i god tid i förväg underrätta dem om varje prishöjning och att dessa har rätt att frånträda avtalet om de inte godtar de ändrade villkoren?”

24. Mål C-400/11 avser de leveranser av gas och el till Josef Egbringhoff som tillhandahålls av den kommunala distributören Stadtwerke Ahaus GmbH (nedan kallad SWA). I sin översikt för år 2004 fastställde SWA priset för sina gasleveranser till 3,521 cent/kWh och priset för sina elleveranser till 9,758 cent/kWh.

25. Vid flera tillfällen mellan åren 2005 och 2008 höjde SWA priset på den el och gas som levererades. Var och en av dessa höjningar offentliggjordes. Den 18 januari 2008 ifrågasatte Josef Egbringhoff SWA:s översikt av den 6 januari 2006 avseende gas- och elleveranser för år 2005 med motiveringen av den var oskälig. Han gjorde emellertid en villkorad betalning av de extraavgifter som angavs i fakturorna för räkenskapsåren 2005, 2006 och 2007. SWA ignorerade Josef Egbringhoffs upprepade krav på att företaget skulle visa att de priser det tog ut var skäliga och att det skulle betala tillbaka det belopp på sammanlagt 746,54 euro i el- och gasavgifter som Josef Egbringhoff inte ansåg sig skyldig att betala.

26. Josef Egbringhoff väckte talan mot SWA den 30 december 2008 och yrkade att SWA skulle betala tillbaka 746,54 euro, jämte ränta, till honom. Han yrkade vidare att den nationella domstolen skulle förklara att SWA måste utgå från de avgifter som togs ut år 2004 vid beräkningen av sina el- och gasleveranspriser för räkenskapsåret 2008. Talan ogillades i lägre instanser, men Josef Egbringhoff beviljades prövningstillstånd vid den hänskjutande domstolen.

27. Precis som vid Alexandra Schulz överklagande är den hänskjutande domstolen i Josef Egbringhoffs fall osäker på huruvida den omtvistade tyska lagstiftningen är förenlig med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har därför beslutat att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från domstolen avseende följande tolkningsfråga:

”Ska artikel 3.5 i [direktiv 2003/54], jämförd med punkt b och/eller c i bilaga A till samma direktiv, tolkas så, att en nationell lagbestämmelse om prisändringar i elleveransavtal med hushållskunder som får leverans inom ramen för den allmänna leveransplikten (tariffkunder) uppfyller kravet på att vara tillräckligt transparent, när skälen och villkoren för samt storleken på en prisändring inte återges där, men det säkerställs att elleverantören underrättar sina kunder om varje prishöjning i god tid i förväg och kunderna har rätt att genom uppsägning frånträda avtalet om de inte godtar de ändrade villkoren?”

28. I mål C-359/11 har TSW, den tyska regeringen och kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. I mål C-400/11 har Josef Egbringhoff, SWA, den tyska regeringen och kommissionen inkommit med skriftliga yttranden.

29. Domstolens ordförande beslutade den 7 januari 2014 att förena målen C-359/11 och C-400/11 vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen. Alexandra Schulz, TWS, Josef Egbringhoff och SWA yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 27 februari 2014. Detsamma gjorde den tyska regeringen och kommissionen.

III – **Bedömning**

A – *Sammanhanget*

30. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak ställt sina tolkningsfrågor för att få klarhet i huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, kravet på transparens i artikel 3.5 i eldirektivet och artikel 3.3 i gasdirektivet är uppfyllt – i en situation där tjänsteleverantören, efter att på vederbörligt sätt i förväg ha underrättat kunden, beslutar att ensidigt ändra sina priser – om det i de bestämmelser i den nationella lagstiftningen som reglerar el- och gasleveranser inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster enbart föreskrivs en rätt att säga upp avtalet.[12] Vid

12 — Vid förhandlingen förtydligades att tolkningsfrågorna avser huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten och inte huruvida de omtvistade bestämmelserna i de nationella målen eventuellt har direkt effekt. I den meningen är frågan huruvida – och i så fall i vilken utsträckning – de nationella bestämmelserna kan tolkas som förenliga med unionsrätten inte relevant här.

prövningen av denna fråga är det nödvändigt att beakta den omständigheten att en leverantör som fullgör en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster enligt nämnda bestämmelser inte är förpliktad att lämna ut information till kunden om skälen till, villkoren för eller storleken på prisändringen.

31. Behovet av vägledning om hur kravet på transparens i energidirektiven bör tolkas har uppstått på grund av de insatser på EU-nivå som har genomförts för att öppna och liberalisera den europeiska energimarknaden. Liberaliseringsprocessen har genomförts enligt samma principer vad gäller både el och gas och det förefaller därför lämpligt att ge ett gemensamt svar på tolkningsfrågorna, även om det finns vissa skillnader i sak mellan de två rättsakterna. [13]

32. Eftersom energidirektiven har samma syften bör kravet på transparens tolkas likadant i båda rättsakterna. Direktiven har två huvudsyften. Som påpekades ovan är det övergripande målet för energidirektiven att säkerställa liberaliseringen av energimarknaden genom att gradvis införa konkurrens inom en sektor som traditionellt har karaktäriserats av monopol. Direktiven är med andra ord utformade för att skapa en inre marknad för energi. [14] Å andra sidan framhålls även behovet av att trygga energiförsörjningen. [15]

33. Det sistnämnda syftet är nära knutet till den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som anges i artikel 3 i energidirektiven. En skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster – som den som anges i de relevanta bestämmelserna i energidirektiven – fastställs för att garantera att en tjänst (i förevarande fall energileveranser) tillhandahålls kunder till ett rimligt pris och på skäliga villkor, oberoende av kundens ekonomiska, sociala eller geografiska situation. [16] Denna ordning kompletterar med andra ord de tjänster som erbjuds på en konkurrensutsatt marknad och fungerar således som ett ”skyddsnät” för de mest utsatta kunderna. [17] Sett ur energileverantörernas synvinkel utgör skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ett betydande ingrepp i deras frihet att bedriva sin affärsverksamhet, framför allt eftersom de priser som erbjuds inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster måste vara rimliga. [18]

34. De pågående målen vid den hänskjutande domstolen speglar tydligt hur svårt det är att förena intressena hos de slutförbrukare som mottar energileveranser inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och de tjänsteleverantörer som tillhandahåller en sådan tjänst. Målen rör avtal om allmän leveransplikt [19] vad gäller el och/eller gas. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att energileverantörer i Tyskland, inom ramen för denna ordning, enligt lag är förpliktade att ansluta vem som helst till sitt nät och tillhandahålla el och gas enligt allmänna tariffer. Med andra ord omfattas dessa avtal, som regleras i nationell lagstiftning, inte av avtalsfriheten. Detta framgår särskilt tydligt av att tjänsteleverantörerna enligt de relevanta nationella bestämmelserna är

13 — Det räcker med en hastig genomläsning av artikel 3 i energidirektiven för att bekräfta detta. En kommentator har beskrivit gasdirektivet som ”mindre långtgående” än eldirektivet vad gäller skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster och behovet av att garantera rimliga priser. Se, i detta avseende, Pront-van Brommel, S., ”The Development of the European Electricity Market in a Juridical No Man's Land”, i Dorsman, A., m.fl. (eds), *Financial Aspects in Energy*, Springer-Verlag, Berlin: 2011, sidorna 167–193, särskilt sidan 187.

14 — Se 2001 års meddelande från kommissionen (ovan fotnot 4).

15 — Ibidem, s. 41.

16 — För en allmän redogörelse av begreppet samhällsomfattande tjänster, se 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, sidorna 323–345, särskilt sidan 330 och följande sidor. Se även Nihoul, P., ”The status of consumers in European liberalisation directives”, *Yearbook of Consumer Law*, 2009, sidorna 67–106.

17 — Rott, a.a., s. 330.

18 — Artikel 3.5 i eldirektivet innehåller en hänvisning till rimliga priser, medan det däremot inte sägs något om rimliga priser i artikel 3.3 i gasdirektivet. Jag anser dock inte att denna skillnad kan tolkas så, att gasleveranser som tillhandahålls inom ramen för den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som anges i den sistnämnda bestämmelsen inte omfattas av ett krav på rimliga priser. Rätten att tillförsäkras leverans av naturgas till [rimliga] priser anges nämligen uttryckligen i såväl skäl 26 i gasdirektivet som i punkt g i bilaga A till det direktivet.

19 — Enligt tysk rätt har energileverantörer även möjlighet att ingå avtal med kunder om leverans av el eller gas inom ramen för avtalsfriheten. Denna typ av avtal kallas av historiska skäl för ”specialkundsavtal”. Utöver möjligheten att ingå sådana avtal är leverantörerna enligt nationell lagstiftning skyldiga att ingå avtal med kunder i vilka en allmän tariff tillämpas (avtal inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster).

skyldiga att även ingå avtal med oönskade kunder. Bestämmelserna begränsar samtidigt tjänsteleverantörernas möjligheter att säga upp avtal med sådana kunder (en form av begränsning som tydligt uppmuntras genom artikel 3 i energidirektiven, där medlemsstaterna åläggs att vidta åtgärder för att skydda kunder från att stängas av från leverans).

35. Som kort berördes ovan ger den dom i det ovannämnda målet RWE Vertrieb som nyligen meddelades uttrycklig vägledning om vilken måttstock som bör användas vad gäller kraven på transparens i direktiv 93/13. Även om det målet främst rörde tolkningen av direktiv 93/13 finns det även kopplingar till gasdirektivet, eftersom föremålet för de omtvistade avtalen i nämnda mål var leverans av gas inom ramen för specialkundsavtal. [20]

36. Det är emellertid viktigt att notera att enligt artikel 1.2 i direktiv 93/13 undantas från detta direktivs tillämpningsområde uttryckligen avtalsvillkor som ”avspeglar bindande författningsföreskrifter”. Det är därför som detta direktiv inte är tillämpligt på de avtal som är i fråga i förevarande mål, en uppfattning som har godtagits av alla parter som har inkommit med yttranden. [21] Detta är också anledningen till att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur kravet på transparens i energidirektiven ska tolkas, men inte i förhållande till direktiv 93/13.

37. Eftersom Alexandra Schulz, Josef Egbringhoff och kommissionen samtliga har gjort gällande att domstolens domskäl i domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb om kravet på transparens i direktiv 93/13 direkt kan överföras på förevarande sammanhang, inleder jag med att förklara varför jag inte anser att så är fallet.

B – *Domstolens dom i målet RWE Vertrieb och dess konsekvenser för förevarande mål*

38. I domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb gav domstolen uttrycklig vägledning om vilken måttstock som bör användas vid kontrollen av huruvida avtalsvillkor som reglerar gasleveransavtal som ingås inom ramen för avtalsfriheten är (o)skäliga, när det i dessa avtal uttryckligen hänvisas till bestämmelser i nationell lagstiftning av den typ som är i fråga i förevarande mål, nämligen 4 § AVBGasV. Det allmänna avtalsvillkor som var föremål för tvisten i målet RWE Vertrieb, genom vilka den aktuella gasleverantören förbehöll sig rätten att ändra priserna, innehöll bara en hänvisning till sådana bestämmelser. I lagstiftningen hänvisades i sin tur bara till gällande standardpriser och allmänna villkor. Efter att ha blivit uppmanad att klargöra vad som menas med kravet på transparens i direktiv 93/13 betonade domstolen behovet av att se till att skälen till och riktlinjerna för de priser som tillämpas anges på ett transparent sätt i avtalet. Detta gör det möjligt för konsumenten att, utifrån klara och begripliga kriterier, förutse eventuella ändringar av priset. Dessutom ansågs rätten att säga upp avtalet vara av avgörande betydelse för bedömningen av huruvida sådana allmänna standardvillkor är skäliga. [22]

39. Även om det lämnades till den hänskjutande domstolen att genomföra den faktiska bedömningen av huruvida standardvillkoren var skäliga slog domstolen tydligt fast att skyldigheten att uppmärksamma konsumenten på skälen till och riktlinjerna för att ändra priserna och vederbörandes rätt att säga upp avtalet inte uppfylldes genom att, i de allmänna villkoren, endast hänvisa till den lagstiftning i vilken parternas rättigheter och skyldigheter regleras. I domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb ansåg domstolen att det är av avgörande betydelse att en konsument informeras av

20 — Se ovan fotnot 19.

21 — Jag kommer därför inte att behandla den mer övergripande – och uppenbart omstridda – frågan om vad som får, eller inte får, utgöra avtalsvillkor som ”avspeglar bindande författningsföreskrifter”.

22 — Domen i målet RWE Vertrieb (ovan fotnot 7), punkt 55 och domslutet.

säljaren eller leverantören om innehållet i de aktuella bestämmelserna – eller snarare vilka rättigheter som kan härledas från dessa bestämmelser – *innan* avtalet ingås.[23] Enligt min mening var denna slutsats berättigad, eftersom de omtvistade nationella bestämmelserna endast hänvisade till gällande standardpriser och allmänna villkor.

40. Om denna tolkning direkt överfördes på förevarande sammanhang skulle detta oundvikligen leda till slutsatsen att nationella bestämmelser som de som är i fråga vid den hänskjutande domstolen inte uppfyller det krav på transparens som anges i energidirektiven. Även om det i de nationella bestämmelser som är i fråga i förevarande mål garanteras att ett avtal kan sägas upp om kunden inte godtar den prisändring som tjänsteleverantören ensidigt har genomfört, åläggs inte el- eller gasleverantören i fråga att *underrätta* kunden om skälen till och riktlinjerna för prisändringen.

41. Jag varnar för en sådan bred tolkning av domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb.

42. Som påpekades ovan ingicks de avtal som var i fråga i målet RWE Vertrieb inom ramen för avtalsfriheten. I bestämmelserna om ändring av gaspriserna i de allmänna villkor som införlivats i dessa avtal hänvisades det emellertid till den nationella lagstiftning (framför allt 4 § AVBGasV) som reglerar avtal om allmän leveransplikt, vilka påminner om avtalen i förevarande mål. Formuleringarna i de allmänna villkor som var i fråga i målet RWE Vertrieb hänvisade till nationell lagstiftning i vilken det inte nämndes något om under vilka omständigheter prisändringar var tillåtna. I den nationella lagstiftningen förutsågs dessutom inte avtal av den typ som var i fråga i målet RWE Vertrieb, utan endast avtal om allmän leveransplikt.[24] Att bara hänvisa till sådana bestämmelser, utan att närmare förklara deras innehåll, räckte enligt domstolen inte för att lagstiftningen skulle vara förenlig med ”[a]rtiklarna 3 och 5 i direktiv 93/13, *jämförda med* artikel 3.3 i direktiv 2003/55’ (min kursivering).[25]

43. Som den tyska regeringen har konstaterat avsåg bedömningen i domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb konsekvenserna av de krav på transparens som anges i direktiv 93/13 och i gasdirektivet, lästa tillsammans. Enligt min mening undantar användningen av orden ”jämförd med” redan från början möjligheten att överföra domstolens tolkning i domen i målet RWE Vertrieb till andra sammanhang, såsom förevarande mål, där direktiv 93/13 inte är tillämpligt.[26] Med tanke på den rättsliga ramen i domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb och hänvisningarna till rättspraxis avseende direktiv 93/13,[27] anser jag att det är uppenbart att domstolens tolkning i första hand avsåg de relevanta bestämmelserna i direktiv 93/13.

44. Domstolen har själv medgett att motivet till att inte tillämpa direktiv 93/13 på avtalsvillkor som avspeglar bestämmelser i nationell lagstiftning som reglerar en viss typ av avtal är att det redan har vidtagits åtgärder för att förena de intressen som berörs. Det finns skäl att anta att den nationella lagstiftaren har sett till att det finns en lämplig balans mellan avtalsparternas rättigheter och skyldigheter i sådana avtal.[28]

45. Det är just det som är fallet här.

23 — Ibidem.

24 — Se domen i målet RWE Vertrieb (ovan fotnot 7), punkterna 17 och 18.

25 — Ibidem, punkt 55 och domslutet.

26 — Se även mitt förslag till avgörande i mål C-95/12, kommissionen/Tyskland, där domstolen meddelade dom den 22 oktober 201, punkt 32.

27 — Dom av den 26 april 2012 i mål C-472/10, Invitel, punkterna 24, 26 och 28.

28 — Domen i målet RWE Vertrieb (ovan fotnot 7), punkt 28. Se även punkt 47 i generaladvokaten Trstenjaks förslag till avgörande i samma mål.

46. Det går dessutom inte att bortse från att de avtal som är i fråga i förevarande mål, till skillnad från de avtal som var i fråga i målet RWE Vertrieb – som medvetet undantogs från tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen avseende avtal om allmän leveransplikt – faktiskt regleras i den nationella lagstiftningen, nämligen i AVBGasV (respektive i AVBEltV och StromGVV). Som domstolen har konstaterat kan ett eventuellt önskemål från parternas sida om att bestämmelsernas tillämpningsområde ska utsträckas till att omfatta ett annat slags avtal inte likställas med den nationella lagstiftarens strävan efter balans mellan avtalsparternas rättigheter och skyldigheter. [29]

47. Därför delar jag till fullo den tyska regeringens uppfattning att i situationer där direktiv 93/13 inte är tillämpligt måste bedömningen av huruvida den omtvistade nationella lagstiftningen uppfyller, eller inte uppfyller, kravet på transparens i energidirektiven grundas på dessa direktiv. Jag kommer nu att försöka sprida lite ljus över det kravet.

C – *Kravet på transparens i energidirektiven*

48. Kravet på klara och begripliga avtalsvillkor fastställs i artikel 3.5 i eldirektivet respektive i artikel 3.3 i gasdirektivet. Vid sidan om det övergripande syftet att liberalisera energisektorn syftar båda dessa bestämmelser till att garantera ”en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av klara och begripliga avtalsvillkor, allmän information och mekanismer för tvistlösning”.

49. Enligt mitt förmenande är de formuleringar som används i bestämmelserna inte till mycket hjälp när det gäller att fastställa exakt vad ”klara och begripliga avtalsvillkor” kan tänkas omfatta. Det kan hävdas, vilket kommissionen också har gjort, att trots skillnaderna mellan de omständigheter som är i fråga i förevarande mål och de omständigheter som var i fråga i målet RWE Vertrieb, kan det vara motiverat att tolka kravet på transparens i energidirektiven på samma sätt som det krav på transparens som anges i direktiv 93/13. Framförallt av konsumentskyddsskäl kan detta bli nödvändigt.

50. För att visa varför jag inte delar denna uppfattning kommer jag först att behandla de bakomliggande motiven till direktiv 93/13 och energidirektiven och hur dessa motiv påverkar de krav som ställs på näringsidkare respektive tjänsteleverantörer. Därefter kommer jag att utveckla hur tjänsteleverantörernas och konsumenternas olika intressen, enligt min mening, kan förenas inom ramen för just liberaliseringen av energimarknaden.

1. Avtal som ingåtts frivilligt, till skillnad från avtal som ingåtts inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

51. Som förklarades ovan fann domstolen i domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb att upplysningar om skälen och villkoren för samt storleken på en framtida prisändring bör tillhandahållas *innan* avtalet ingås. Jag ser inget behov att gå så långt. Skälet till detta är att de avtal som omfattas av direktiv 93/13 används i andra sammanhang än de avtal som omfattas av energidirektiven.

52. En särskilt viktig aspekt är att inom ramen för avtalsfriheten, där direktiv 93/13 är tillämpligt, står det näringsidkare fritt att *inte* ingå ett avtal med en viss konsument. [30] Till skillnad från tjänsteleverantörer som omfattas av en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster kan dessa näringsidkare även ändra sina priser utan att iaktta det skälighetskriterium som anges i el- och

29 — Ibidem, punkt 29.

30 — Nihoul, a.a., om hur det inte per automatik kan antas att alla konsumenter är lika viktiga och lika mycket värda för företag som vill värva kunder.

gasdirektiven (artikel 3.5 respektive punkt g i bilaga A). I ett sådant avtalsförhållande mellan en konsument och en näringsidkare råder det ingen tvekan om att det är konsumenten som har den svagaste ställningen. Detta beror framför allt på att konsumenten endast har begränsad förhandlingskraft i förhållande till yrkesmässiga näringsidkare (särskilt vad gäller standardvillkor).

53. Under sådana omständigheter går det knappast att överskatta vikten av att ha tillgång till all nödvändig information innan avtalet ingås.[31] När konsumenten gör sin slutbedömning hjälper dessa upplysningar vederbörande att göra ett välunderbyggt val mellan olika näringsidkare och, i huvudsak, jämföra de allmänna villkor som reglerar de avtal som dessa näringsidkare erbjuder.[32] Det är lättare för konsumenten att göra ett val mellan olika näringsidkare – vilket domstolen tycks ha godtagit i domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb – om vederbörande, innan avtalet ingås, underrättas om skälen till och riktlinjerna för framtida prisändringar.

54. Avtal som omfattas av den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som anges i artikel 3.5 i eldirektivet respektive artikel 3.3 i gasdirektivet tillämpas dock i ett annat sammanhang, nämligen inom ramen för en marknadsliberalisering. Av såväl skälen[33] i dessa direktiv som förarbetena till direktiven[34] framgår, såsom angetts ovan, att det – inom ramen för den aktuella skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster – anses särskilt viktigt att garantera försörjningstryggheten och vidta åtgärder för att undvika avstängning från nätet.[35]

55. Uppfyllandet av dessa mål förutsätter förvisso att tjänsteleverantörens verksamhet är lönsam. Detta beror bland annat på att tjänsteleverantörerna är skyldiga att ge alla berättigade kunder en minimiservice i enlighet med standardvillkor, samtidigt som deras frihet att fastställa priser och säga upp avtal med oönskade kunder kraftigt har beskurits i den nationella lagstiftningen. Ett godtagande av att tjänsteleverantörer som bedriver verksamhet med begränsningar som en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster innebär kan vältra över ökade kostnader på kunder förefaller därför vara ett lämpligt sätt att lösa den inneboende konflikten mellan energidirektivens två huvudsyften.

56. Som den hänskjutande domstolen har konstaterat utgör punkt b i bilaga A till de båda energidirektiven, enligt vilken det är möjligt att ändra avtalsvillkoren och priset, ett uttryckligt erkännande av att tjänsteleverantörer som bedriver sin verksamhet inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster har ett berättigat intresse av att under avtalsperioden vältra över ökade kostnader på kunderna utan att behöva säga upp avtalen. Rätten att ändra priser förefaller särskilt befogad när tjänsteleverantörerna, inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, enligt lag är förpliktade att ingå avtal med en viss kategori kunder.

57. Behovet att vältra över ökade kostnader för att säkerställa lönsamheten gör det utan tvekan lättare att förstå varför ensidiga prisändringar godtas inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Behovet att säkerställa lönsamheten förklarar dock endast till viss del vad klara och begripliga avtalsvillkor kan tänkas omfatta i just detta sammanhang. Innebär det en skyldighet att upplysa kunderna om skälen till, villkoren för och storleken på eventuella framtida prisändringar? Om så är fallet, exakt när ska dessa upplysningar i så fall lämnas?

31 — Syftet med direktiv 93/13 är i själva verket just att åtgärda denna obalans och åter göra konsumenter och näringsidkare till jämbördiga avtalspartner. Se, i det avseendet, dom av den 14 mars 2013 i mål C-415/11, Aziz, punkt 45 och där angiven rättspraxis.

32 — Enligt en kommentator utgör detta ”konkurrensfunktionen” hos det krav på transparens som anges i direktiv 93/13. Se Micklitz, H.-W., ”Chapter 3. Unfair terms in consumer contracts”, i Micklitz, H.-W., Reich, N. och Rott, P., *Understanding EU Consumer Law*, Intersentia, Antwerpen: 2009, sidorna 119–150, särskilt sidan 138.

33 — Behovet av att trygga försörjningen och samtidigt garantera en samhällsomfattande tjänst framgår av en kombinerad läsning av skälen 24 och 26 i eldirektivet respektive skälen 26 och 27 i gasdirektivet.

34 — KOM(2001) 125 slutlig, s. 41.

35 — Liberaliseringen av energisektorn har två mål. Dels syftar den till att skapa en konkurrenskraftig marknad, dels syftar den till att i möjligaste mån garantera tillhandahållandet av energi – som anses utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Se, vad gäller gasdirektivet, dom av den 20 april 2010 i mål C-265/08, Federutility m.fl. (REG 2010, s. I-3377), punkt 20 och följande punkter. Se Bartl, M., ”The affordability of energy: how much protection for the vulnerable consumers?”, *Journal of Consumer Policy*, (33) 2010, sidorna 225–245, särskilt sidan 226.

2. Att nå en lämplig balans mellan kunders och tjänsteleverantörers rättigheter inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

58. Tvärtemot de grundläggande principer som präglar en konkurrensutsatt marknad är en tjänsteleverantör som bedriver verksamhet inom ramen för en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster skyldig att även ingå avtal med oönskade kunder, och att förse dessa kunder med el eller gas till rimliga priser.[36] Enligt min mening är det uppenbart att denna skyldighet kraftigt begränsar dessa tjänsteleverantörers möjlighet att ändra sin kostnadsstruktur efter eget skön. För att avhjälpa detta problem har den nationella lagstiftaren ingripit, i enlighet med artikel 3 i energidirektiven, för att nå ”balans mellan avtalsparternas rättigheter och skyldigheter vad gäller [dessa] avtal.”[37] Frågan kvarstår dock huruvida – mot bakgrund av det krav på transparens som anges i de artiklarna – den tyska lagstiftaren har uppnått rätt balans, särskilt med tanke på behovet av att skydda utsatta kunder.

59. Med beaktande av de grundläggande skillnader som har beskrivits ovan, mellan avtal som ingås inom ramen för avtalsfriheten och avtal som grundas på lagstiftning som föreskriver en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, ser jag ingen större anledning att tolka det krav på transparens som anges i artikel 3.5 i eldirektivet respektive artikel 3.3 i gasdirektivet som en förpliktelse för medlemsstaterna att garantera att kunderna underrättas om skälen till, villkoren för och storleken på prisändringar *innan* avtalet ingås.[38] Med tanke på att huvudsyftet med energidirektiven inte är konsumentskydd,[39] utan marknadsliberalisering, måste behovet av att skydda kunderna förenas med el- och gasleverantörernas intressen. För att nå en lämplig balans på detta område anser jag att medlemsstaterna måste se till att denna information görs tillgänglig för kunderna samtidigt som de underrättas om prisändringen. Skälen till detta är följande.

60. Vad gäller kundernas rättigheter förefaller två aspekter vara extra viktiga här: rätten att säga upp avtalet och rätten att, i förekommande fall, ifrågasätta prisändringens rimlighet.[40] Dessa rättigheter är sammanlänkade såtillvida att båda rättigheterna – för att vara effektiva – kräver att kunden har tillräcklig information om skälet till prisändringen och dess riktlinjer. Denna information är inte bara nödvändig för att göra det möjligt för kunden att bedöma huruvida det är lönt för vederbörande att (om möjligt) säga upp avtalet och välja en annan leverantör. Informationen är dessutom utan tvekan av största vikt för en kund som är tvungen att avgöra om han eller hon ska ifrågasätta en prisändring eller inte.

36 — En skyldighet att ingå avtal anges i punkt a i bilaga A till energidirektiven. Se även Bartl (a.a.), om energiprisernas överkomlighet och för en analys av medlemsstaternas olika lösningar för att hantera problemet med att garantera utsatta kunder energi till ett överkomligt pris. I detta hänseende bör man dessutom inte bortse från att kravet om att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inom energisektorn till rimliga priser nu även ingår i unionens primärrätt. Vid sidan om artikel 14 FEUF om tjänster av allmän ekonomiskt intresse föreskrivs det i protokoll 26 till Lissabonfördraget, bland annat, att överkomlighet i samband med allmänna tjänster ska garanteras.

37 — Domen i målet RWE Vertrieb (ovan fotnot 7), punkt 28.

38 — På denna punkt delar jag inte alls generaladvokaten Trstenjaks bedömning i punkt 69 (som hänvisar till fotnot 50) i hennes förslag till avgörande i målet RWE Vertrieb. Enligt henne utgör både direktiv 93/13 och gasdirektivet en del av unionens konsumentskyddslagstiftning och bör ses som komplement till varandra (och följaktligen tolkas på ett enhetligt sätt). För henne utgör dessa direktiv ett enhetligt regelverk. Jag anser emellertid att denna uppfattning grundas på felaktiga premisser. Direktiv 93/13 rör konsumenträtt (avtalsrätt), medan gasdirektivet (och eldirektivet) rör ett helt annat rättsområde, nämligen marknadsliberalisering och fastställandet av en skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster inom ramen för energileveranser till slutförbrukare. Med beaktande av denna skillnad anser jag att det är olämpligt att genom en juridisk konstruktion förenkla tolkningen av transparensbegreppen på dessa olika områden.

39 — Detta framgår bland annat av den terminologi som används i energidirektiven. Direktiv 93/13 rör avtal som ingås mellan konsumenter och näringsidkare, medan energidirektiven hänvisar till kunder och tjänsteleverantörer. Det bör även noteras att de åtgärder som medlemsstaterna enligt energidirektiven ska vidta för att skydda slutförbrukarna även kan omfatta såväl hushållskunder som små och medelstora företag.

40 — Även om denna rättighet inte uttryckligen förskrivs i energidirektiven betraktar jag den som en naturlig följd av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i form av leverans av energi till slutförbrukare till ett rimligt pris. Utan en möjlighet att ifrågasätta prisändringar skulle kravet på rimlighet bara vara tomma ord.

61. Trots det handlingsutrymme i fråga om prisändringar som möjliggörs genom punkt b i bilaga A till de båda energidirektiven, åläggs medlemsstaterna i den bestämmelsen även att i god tid underrätta kunderna om varje avsikt att ändra avtalsvillkoren. Dessutom åläggs medlemsstaterna att se till att kunder har möjlighet att frånträda ett befintligt avtal. Kunderas rättigheter slutar emellertid inte här.

62. Som den hänskjutande domstolen har konstaterat förefaller punkt c i bilaga A vara särskilt betydelsefull i förvarande mål, eftersom syftet med den bestämmelsen är att se till att kunder får klar och tydlig information om priser, tariffer och standardvillkor för tillgång till och utnyttjande av eltjänster. Med andra ord, medan punkt b innehåller ett tydligt krav på att kunderna ska garanteras en rätt att säga upp avtalet om priserna höjs, tillför punkt c ytterligare en dimension till det kravet genom att föreskriva att de priser som tas ut ska vara transparenta. Tvärtemot vad den tyska regeringen har gjort gällande är det för att säkerställa en sådan transparens efter det att priserna faktiskt ändrats viktigt att kunden underrättas om skälen till, villkoren för samt storleken på prisändringen.

63. Med tanke på att medlemsstaterna har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller genomförandet av energidirektiven anser jag för övrigt att det bör lämnas åt den nationella lagstiftaren att avgöra exakt hur dessa skäl, och riktlinjer, ska meddelas kunderna. Detta utrymme för skönsmässig bedömning får emellertid inte utsträckas till att underlåta att vidta åtgärder för att uppväga tjänsteleverantörernas rätt att ensidigt ändra priserna, vilket förefaller vara fallet i Tyskland. Om ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning skulle godtas skulle detta kraftigt undergräva verkan hos det krav på transparens som anges i energidirektiven och i slutändan göra detta krav helt betydelselöst.

64. Förvisso leder detta till differentierade skyddsnivåer för slutförbrukare, som i slutändan beror på huruvida direktiv 93/13 är tillämpligt eller inte. Det skulle nämligen kunna hävdas att detta ger särskilt utsatta kunder en svagare ställning än kunder som fritt kan välja tjänsteleverantör. Denna omständighet förefaller dock godtas av unionslagstiftaren. Bilaga A till energidirektiven innehåller i det avseendet en uttrycklig hänvisning till direktiv 93/13, där det anges att de åtgärder som föreskrivs i artikel 3 i vart och ett av dessa direktiv ska tillämpas ”om inte annat följer av [unionsreglerna] om konsumentskydd, särskilt [direktiv 93/13]”. Enligt min mening är den enda tänkbara förklaringen till detta att unionslagstiftaren inte hade för avsikt att – genom en enkel hänvisning till direktiv 93/13 – harmonisera graden av konsumentskydd enligt energidirektiven med graden av konsumentskyddet enligt direktiv 93/13. Detta är uppenbart från den omständigheten att ett förslag i detta syfte som Europaparlamentet lade fram under lagstiftningsförfarandet inte avspeglades i slutversionen av energidirektiven.[41] Valet att inte godta detta förslag innebär med andra ord att skyddet enligt direktiv 93/13 får vara högre, och att det åtminstone inte per automatik bör överföras till avtal om allmän leveransplikt inom energisektorn.

65. Det är dock uppenbart att unionslagstiftaren vid utformningen av bestämmelserna i bilaga A till energidirektiven – och särskilt i punkt b i bilagorna – fäste särskild vikt vid behovet av att se till att slutförbrukarna kan säga upp sitt avtal om de inte godtar prisändringar. Detta kan motiveras ur en avtalsmässig synvinkel, eftersom leverantörers rätt att ensidigt ändra sina priser utsätter kunden för

41 — Faktum är att parlamentets förslag att det i dessa bilagor skulle läggas till ytterligare en punkt, som skulle ha utvidgat tillämpningsområdet för direktiv 93/13 till avtal som reglerar samhällsomfattande tjänster inom energisektorn inte godtogs och inte finns med i slutversionen av energidirektiven. Se, i det avseendet, del I i Europaparlamentets betänkande av den 1 mars 2002 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 96/92/EG och 98/30/EG om gemensamma regler för de inre marknaderna för el och naturgas (A5-0077/2002), Förslag till rättsakt, ändringsförslag 89 och 160, sidorna 65, 66 och 107. Se även min kommentar till generaladvokaten Trstenjaks bedömning i frågan i fotnot 39 ovan.

risken för omotiverade prishöjningar. Enligt min mening är rätten att säga upp avtalet av avgörande betydelse för alla kunder – oavsett om de kan anses vara utsatta eller inte. För att verkligen kunna utöva denna rättighet måste kunden underrättas om skälen till, villkoren för samt storleken på prisändringen senast samtidigt som prisändringen ska införas. [42]

66. Även om endast en ytterst liten procentandel kunder troligen kommer att bestrida prisändringar till följd av sådana upplysningar, kan det hävdas att enbart kravet på att sådana upplysningar måste lämnas i viss mån avskräcker leverantörerna från att göra omotiverade prisändringar. I så mening bidrar det krav på transparens som anges i energidirektiven även till att hålla priserna på en ”rimlig” nivå, vilket är en av hörnpelarna i den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som anges i dessa direktiv.

67. Min slutsats är följaktligen att en korrekt tolkning av artikel 3.5 i eldirektivet och artikel 3.3 i gasdirektivet ger vid handen att det krav på transparens som anges i dessa direktiv – vad gäller leveransen av el och gas till hushållskunder inom ramen för ett avtal om allmän leveransplikt – inte kan anses uppfyllda genom bestämmelser i nationell lagstiftning som vid reglering av prisändringar enligt sådana avtal inte förpliktar leverantörer att upplysa kunderna om skälen till, villkoren för samt storleken på prisändringarna senast *samtidigt som kunden informeras om prisändringen*.

68. I det fall domstolen finner att bestämmelserna om prisändringar är oförenliga med unionsrätten har TWS, SWA och den tyska regeringen avslutningsvis begärt att domstolen ska begränsa rättsverkningarna i tiden. Jag kommer nedan att förklara varför jag anser att denna begäran bör bifallas.

D – *Rättsverkningarna av en förklaring om oförenlighet bör begränsas i tiden*

69. Enligt fast praxis godtar domstolen endast att dess domars rättsverkningar i tiden begränsas vid exceptionella omständigheter och när två kumulativa kriterier är uppfyllda. Detta beror på att domstolens tolkning av en rättsbestämmelse är tänkt att förtydliga och definiera den bestämmelsens betydelse och omfattning såsom denna borde ha förståtts och tillämpats redan från det att den trädde i kraft. Mot denna bakgrund är det första kriterium som ska uppfyllas att konstaterandet av oförenlighet måste innebära en ”fara för allvarliga ekonomiska återverkningar”. Vid bedömningen av huruvida så är fallet är det antal rättsförhållanden som i god tro har upprättats på grundval av de bestämmelser som antagits vara gällande av särskild betydelse. Det andra kriterium som ska uppfyllas är att de olagliga åtgärderna ska ha antagits till följd av en objektiv och betydande osäkerhet beträffande tolkningen av de unionsrättsliga bestämmelserna i fråga och deras tillämpningsområde. [43]

70. Jag anser att båda kriterierna uppfylls i förevarande mål.

71. Innan jag övergår till bedömningen av de omständigheter som är i fråga i förevarande mål bör det likväl påpekas att domstolen avslog en liknande begäran i målet RWE Vertrieb. Avslaget berodde, i huvudsak, på den omständigheten att de ekonomiska återverkningarna för gasleverantörerna inte helt och hållet var beroende av domstolens tolkning av de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna. Vid den slutbedömningen ansågs dessa konsekvenser snarare bero på den hänskjutande domstolens bedömning av de ifrågasatta avtalsvillkorens skälighet i varje enskilt fall. [44]

42 — Vid förhandlingen påpekades att tjänsteleverantörer, enligt den nationella lagstiftningen, är skyldiga att lämna alla relevanta upplysningar om prisändringar till kunden när en talan har väckts vid domstol. Jag anser emellertid inte att en sådan skyldighet på ett meningsfullt sätt kan ersätta skyldigheten att underrätta kunden om skälen till, villkoren för och storleken på prisändringen samtidigt som ändringen meddelas kunden, vilket framgår av målet C-400/11 där Josef Egbringhoff förgäves försökte få tag på denna information innan han väckte talan vid domstol. För att kunna bedöma möjligheten att med framgång bestrida en prisändring måste ju kunden ges tillgång till denna information redan innan domstolsprövningen inleds.

43 — Se, exempelvis, dom av den 10 maj 2012 i de förenade målen C-338/11–C-347/11, FIM Santander Top 25 Euro, punkt 60 och där angiven rättspraxis.

44 — Domen i målet RWE Vertrieb (ovan fotnot 7), punkt 60.

72. I förevarande mål rör bedömningen däremot [45] en situation där domstolen inte bara ombeds att klargöra betydelsen av *andra* bestämmelser i unionsrätten, utan även, och framför allt, att bedöma huruvida de relevanta bestämmelserna i den tyska lagstiftningen är förenliga med unionsrätten.

73. För mig råder det därför ingen tvekan om att en förklaring om oförenlighet skulle innebära en fara för allvarliga ekonomiska återverkningar för de aktuella el- och gasleverantörerna. Om man följer den hänskjutande domstolens logik beror el- och gasleverantörernas rätt att ändra priserna på hur domstolen tolkar betydelsen av och räckvidden för det krav på transparens om anges i artikel 3.5 i eldirektivet och artikel 3.3 i gasdirektivet. Om domstolen skulle följa mitt förslag till hur tolkningsfrågorna i förevarande mål bör besvaras skulle de omtvistade prisändringarna i målen vid den hänskjutande domstolen vara ogiltiga.

74. En sådan tolkning skulle naturligtvis få stora konsekvenser för energisektorn i Tyskland. [46] Enligt min mening påverkas denna slutsats inte av den omständigheten att antalet kunder som förses med energi inom ramen för avtal om allmän leveransplikt stadigt har minskat i Tyskland. [47] Även om omfattningen av de ekonomiska återverkningarna av en förklaring om oförenlighet kommer att vara avhängig av vilken preskriptionstid som den nationella domstolen tillämpar (en fråga som ännu inte förefaller ha avgjorts på nationell nivå [48]), anser jag att en ”fara för allvarliga ekonomiska återverkningar” inte kan uteslutas. Trots att även det antal kunder som kommer att påverkas av domstolens dom är avhängigt av vilken preskriptionstid som kommer att tillämpas måste det – trots minskningen av antalet avtal om allmän leveransplikt – presumeras att detta antal är (betydligt) högre än de beräkningar för år 2013 som TSW tillhandahöll vid förhandlingen. [49]

75. Detta sagt räcker det i regel inte med en fara för allvarliga ekonomiska återverkningar för att en begäran om att begränsa en doms rättsverkningar i tiden ska bifallas. Som jag redan har förklarat [50] skulle varje annat tillvägagångssätt – tvärtemot principen om att bara i undantagsfall tillåta en sådan begäran – innebära att de grövsta och mest långvariga överträdelserna skulle behandlas förmånligast. Detta är skälet till varför även det andra kriteriet måste vara uppfyllt, som kombinerar kravet på att de berörda aktörerna ska ha handlat i god tro med kravet på att det ska finnas en verklig osäkerhet kring hur de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna ska tolkas och deras tillämpningsområde.

76. Till och med det kriteriet verkar vara uppfyllt i målen vid den hänskjutande domstolen. [51] För det första är det uppenbart att el- och gasleverantörerna har ändrat priserna i god tro grundat på den nationella lagstiftning som ansågs gälla vid den aktuella tidpunkten. För det andra finns det, som jag har visat ovan, inget objektivt skäl som kan motivera att tillämpningsområdet i domstolens domslut i domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb utvidgas till att även gälla i situationer som inte omfattas av direktiv 93/13. Även om dessa domslut inte har någon direkt relevans för förevarande

45 — Skulle domstolen emellertid utsträcka sitt resonemang i domen i målet RWE Vertrieb till att även gälla omständigheter som de som är i fråga i förevarande mål, skulle det vara ologiskt att godta en begäran om att i tiden begränsa rättsverkningarna av en dom som bekräftar en tolkning som redan har meddelats i ett tidigare mål. Det skulle ju inte längre föreligga någon ”objektiv och betydande osäkerhet beträffande tolkningen av de unionsrättsliga bestämmelserna i fråga och deras tillämpningsområde”.

46 — Enligt de sifferuppgifter som TWS tillhandahöll vid förhandlingen förses för närvarande 18 respektive 4 miljoner hushållskunder med el respektive gas enligt avtal om allmän leveransplikt.

47 — Vid förhandlingen förklarades att denna utveckling beror på den omständigheten att kunder i allt större utsträckning byter leverantör och väljer specialkundsavtal som erbjuds på en konkurrensutsatt marknad.

48 — Frågan om vilken preskriptionstid som ska tillämpas togs upp vid förhandlingen. Även om preskriptionstiden för krav hänförliga till *specialkundsavtal* enligt fast praxis förefaller vara tre år, har den preskriptionstid som ska tillämpas vid avtal om allmän leveransplikt ännu inte fastställts. Det finns inget som tyder på att det redan från början kan uteslutas att en längre, tioårig, preskriptionstid kan komma att tillämpas.

49 — Se ovan fotnot 47.

50 — Se mitt förslag till avgörande i mål C-82/12, Transportes Jordi Besoara, där domstolen meddelade dom den 27 februari 2014, punkt 54.

51 — Detta gäller naturligtvis endast i den mån domstolen, genom att tillämpa de principer som fastställs i domen i det ovannämnda målet RWE Vertrieb, inte anser att varje osäkerhet i fråga om huruvida de nationella bestämmelserna är förenliga med kravet på transparens i energidirektiven redan hade undanröjts.

mål har det hittills inte meddelats något tolkningsbesked om det krav på transparens som anges i energidirektiven. Som framgår av förevarande förslag till avgörande kvarstår en betydande grad av osäkerhet om hur detta krav ska tolkas. Det är endast EU-domstolen som kan undanröja denna osäkerhet, genom att meddela ett förhandsavgörande i förvarande mål.

77. Mot bakgrund av ovanstående förslår jag att domstolen bifaller den begäran, som har framställts inom ramen för förevarande mål, om att i tiden begränsa rättsverkningarna för domstolens dom i det fall domstolen skulle finna att de omtvistade nationella bestämmelserna inte uppfyller det krav på transparens som anges i artikel 3.5 i eldirektivet respektive artikel 3.3 i gasdirektivet.

IV – **Förslag till avgörande**

78. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Bundesgerichtshof på följande sätt:

Artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG och artikel 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG ska tolkas så, att det krav på transparens som anges i dessa bestämmelser – vad gäller leverans av el eller gas till hushållskunder inom ramen för ett avtal om allmän leveransplikt – inte uppfylls genom bestämmelser i nationell lagstiftning som, vid regleringen av prisändringar enligt sådana avtal, inte förpliktar leverantörer att upplysa kunderna om skälen till, villkoren för samt storleken på prisändringen senast samtidigt som kunden underrättas om ändringen.

Tolkningen av ovannämnda bestämmelser gäller inte förrän domstolen har meddelat sin dom i förevarande mål.