

4.12.1 На първо място, от по-обща гледна точка на законодателната политика, след приемането на предлагания законодателен акт е необходимо да бъдат осигурени нужните бюджетни отчисления, в съответствие с разпоредбите на Съобщение на Комисията COM(2006) 129, така че да се улесни, при необходимост, създаването на необходимата инфраструктура в държавите-членки, които не разполагат с подходяща мрежа от базови станции. Това обаче не трябва да се отразява на специалното внимание, което трябва да бъде отделено на опазването на околната среда, така че подобни стъпки да не водят до разходи, свързани с екологични въздействия.

4.12.2 На второ място, действащото законодателство на Общността в областта на обществените поръчки и концесии трябва да бъде коригирано, за да се гарантира, че евентуалното предоставяне от държавите-членки на концесии за използване на радиочестотния спектър отговаря на условията за прозрачност, недискриминация и защита на общия интерес.

4.12.3 На трето място, взетите чрез комитология решения в подкрепа на правната страна на обшоевропейския радиочестотен

спектър трябва да включват конкретни разпоредби, гарантиращи, че действащото общностно законодателство относно достъпа до електронни услуги се прилага навсякъде по един и същ начин. В частност, за подходящото контролиране на напредъка в цифровата област — в съответствие с разпоредбите на съобщение на Комисията COM(2007) 694 — подобни решения трябва да вземат под внимание пълното упражняване на правата на хората с увреждания, възрастните хора и гражданите с незначителни или никакви умения в областта на цифровата техника.

4.12.4 За тази цел може да бъде разработен набор от стимули, които да бъдат определени в подходящ момент, за насърчаване на сектора на индустриалните далекосъобщения и органите в държавите-членки, особено на регионално и местно ниво, като по този начин ще се допринесе за подобряване на общия достъп на гражданите до всички достижения на техническия прогрес.

4.13 Новите технически условия вероятно ще се разработват без допълнително повишаване на финансовата или административната тежест на ниво ЕС, на национално или регионално ниво.

Брюксел, 16 януари 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията — Към Европейска харта за правата на потребителите на енергия“

COM(2007) 386 окончателен

(2008/C 151/09)

На 5 юли 2007 г., Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Съобщение на Комисията — Към Европейска харта за правата на потребителите на енергия“.

На 25 септември 2007 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложния характер на работата, на 441-ата си пленарна сесия, проведена на 17 януари 2008 г., Европейският икономически и социален комитет определи за главен докладчик г-н IOZIA и прие следното становище със 127 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

1. Резюме на бележките и препоръките на ЕИСК

1.1 Европейският икономически и социален комитет оценява положително инициативата на Комисията за изготвяне на Европейска харта за правата на потребителите на енергия.

1.2 ЕИСК счита, че Хартата представлява първа стъпка, за да станат правата на потребителите по-силни и ефективни, тъй като, както с право отбелязва Комисията, спазването им не може да бъде гарантирано, ако бъдат оставени само на пазарните механизми.

1.3 ЕИСК счита, че доколкото е възможно, следва да се избягва приемането на необвързващи актове. ЕИСК, в съответ-

ствие с резолюцията на Европейския парламент, счита, че е необходима задължителна правна форма, за да се гарантират правата на гражданите и че мерките *soft law* (актове с незадължителна юридическа сила) не допринасят за пълно осъществяване на целите. Що се отнася до правата на пътниците, Комисията прецени, че е необходимо да приеме Регламент (ЕО № 261/2004 от 11 февруари 2004 г.), но не става ясно защо правата на потребителите на енергия трябва да бъдат разглеждани в документ с незадължителен характер.

1.4 ЕИСК препоръчва на Комисията незабавно да проучи освен предложените изменения в директивите, които са в процес

на приемане, и включването на Хартата в регламент за правата на европейските потребители на енергия.

1.5 ЕИСК счита, че гарантираните от директивите права трябва да се прилагат за всички крайни потребители, по-специално за частни лица и за малките и средни предприятия. Директивата за електроенергията 2003/54/ЕО предоставя на държавите-членки избора да гарантират на малките предприятия (с по-малко от 50 наети служители и годишен оборот, който не надвишава 10 млн. EUR) правото на универсална услуга, което представлява правото на получаване на електроенергия с определено качество при разумни, лесно и ясно съпоставими и прозрачни цени.

1.6 ЕИСК счита, че това нееднакво третиране е абсолютно неоправдано и че правото на универсална услуга следва да бъде признато поне за малките и средни предприятия в целия Съюз. За тази цел, предвид на това, че Третият енергиен пакет, който в момента се разглежда от ЕИСК, изменя Директивата за електроенергията 2003/54/ЕО, Комитетът силно препоръчва на Комисията да измени член 2 в този смисъл или да включи небитовите потребители сред адресатите на Хартата за правата.

1.7 ЕИСК счита за необходимо под „потребител“ да се разбира крайният потребител, тоест клиентът на енергоснабдителното предприятие. Нееднаквата терминология в съобщението „Енергийна политика за Европа“, в което се говори именно за Хартата за правата на клиентите и в разглежданото предложение за Харта за правата на потребителите на енергия, създава несигурност и объркване. Интересът, който могат да имат малките и средни или търговските предприятия да ползват гаранция, че постоянно ще разполагат с достатъчно енергия за производствените си дейности, също заслужава внимание, особено в районите по цел „Конвергенция“ и цел „Сближаване“.

1.8 Гарантирането на универсалната услуга, която обхваща малките и средни предприятия, спазването на задълженията за обществена услуга, защитата на социалните слоеве в неравностойно икономическо положение, изправени пред риск от „енергийна бедност“, икономическото, социално и териториално сближаване, свободата на договаряне, правото на информация, правото на бързо свързване, на сключване на ясни договори, на разумни цени, прозрачни и сравними между различните доставчици, гарантирането на непрекъснати доставки и познаването на използваните енергийни източници представляват придобивки от голямо значение и Комисията с право подчерта, че пазарът, оставен сам на себе си, не може да изрази това ниво на социално екологично и икономическо „съзнание“. ЕИСК подкрепя с убеждение всички инициативи, които просто и ефективно вървят в тази посока и призовава Комисията да използва всички най-подходящи инструменти.

1.9 ЕИСК препоръчва да бъде взета под внимание възможността в рамките на Третия енергиен пакет, в приложение А към Директивата за електроенергията, да бъдат включени допълнителни изменения, освен вече предвидените три.

1.10 В края на 2001 г. ЕИСК предложи Европейската група на регулаторите на електроенергия и природен газ (ERGEG) да бъде преобразувана в Агенция. Комитетът приветства факта, че Комисията приложи на практика това предложение в рамките на „Третия енергиен пакет“ и се надява, че сред задачите на бъдещата агенция ще е и тази да следи за правилното упраж-

няване на правата на потребителите и най-вече на уязвимите потребители. ЕИСК подкрепя включването на сдруженията на потребителите, на малките и средни предприятия, на индустрията от този сектор и на синдикалните организации, за да се насърчи сътрудничеството и споделената отговорност, както това вече беше направено в транспортния сектор. Една европейска кръгла маса, предоставяйки на Агенцията правомощия за намеса и регулиране на отношенията между производители и крайни потребители, може да спомогне в значителна степен за постигане на целите. Националните регулатори би трябвало да наблюдават пазарите в съответствие със своите правомощия.

1.11 ЕИСК приветства съдържащите се в приложението към съобщението предложения на Комисията, които, ако бъдат приложени ефективно, биха могли да засилят правата на потребителите. Комитетът отбелязва, по-специално, че трябва да се гарантират правата на обществена услуга и на универсална услуга, като се определи доставчик от последна инстанция, който може да се намесва в случай на сериозни проблеми в доставките на енергия от страна на доверения доставчик.

1.12 Еднакви правила за единния пазар в сферата на договорите: прозрачност, условия за изпълнение, ясно и безплатно уреждане на споровете, обезщетенията би трябвало да бъдат еднакви, за да се благоприятства трансграничната мобилност на потребителите и за да се отвори европейският пазар и за крайните потребители.

1.13 Разумни, прозрачни и сравними цени. Разбираеми и подробни сметки, съдържащи полезна информация за потребителите относно използваните за производство на електричество енергийни източници, емисиите на CO₂ и други парникови газове, препоръки за енергоспестяване, в съответствие с политиките на Общността.

1.14 Свобода да се избира за кратко време и да се сменя безплатно доставчикът, както и определянето на граница на минималния срок на договорите са права, свързани с доизграждането на пазара.

1.15 Информация. Тя трябва да бъде надеждна, пълна и разбираема по отношение на условията за достъп, за използване, както и по отношение на тарифите, цените и промените в тях.

1.16 Що се отнася до жалбите, е необходимо да се направи решителен избор, насочен към извънсъдебно разрешаване на споровете, като се прилагат препоръките на Комисията 98/257 и 2001/310.

1.17 Необходимо е да бъде засилено и направено ефективно правото на представителство чрез сдруженията на потребителите. Една кръгла маса към новата Агенция би могла да бъде форум, където да се срещат всички заинтересовани страни и да намират най-подходящите решения за ефективно гарантиране на правата на потребителите.

1.18 Енергийната бедност означава изключване от достоен живот. Необходимо е да се хармонизира определението за отговорен потребител, както и мерките в негова полза, като се избягва прекъсването на доставките чрез гарантиране на минимална доставка, както и чрез безплатна доставка на енергия. Принципът за отговорност би трябвало винаги да бъде запазван.

1.19 Трябва да бъдат взети ефективни мерки срещу нелоялните пазарни практики, като се актуализират разпоредбите в приложение 1 към Директива 2005/29/ЕО от 11 май 2005 г. Други нелоялни практики могат да бъдат откривани по-скоро по регулаторен път, отколкото чрез изменение на директивата.

1.20 Освен деветте теми, припомнени от Комисията, ЕИСК препоръчва да се вземат под внимание и онези, които могат да се извлекат от някои харти за правата, вече приети от предприятията за доставка на енергия и сдружения на потребители, както например това беше направено в някои държави на Съюза: правото на съобразяване с времето на потребителя, правото на участие и представителство, правото на качество и сигурност, правото на по-добра тарифа, тоест по-подходяща за профила на потребителя, правото на обезщетение за щети и пропуснати ползи и правото на бърза процедура за помирение, даваща възможност за уреждане на спора.

2. Въведение. Документът на Комисията

2.1 В съобщенията си от 10 януари 2007 г. ⁽¹⁾ ⁽²⁾, Комисията вече беше съобщила за намерението си да приеме харта за правата на „клиентите“ на дружествата доставчици на електроенергия и газ. Този идея беше одобрена от пролетния Съвет от 8 и 9 март, който изискваше „по-добра защита на потребителите, по-специално чрез изготвяне на харта на потребителите на енергия“.

2.2 Като признава, че само пазарните механизми не могат да гарантират спазването на интересите на потребителите, Комисията подчертава, че вече съществуващите директиви предвиждат задължения за публична услуга и гарантират правата на потребителите; обявени са действия, свързани с мониторинга върху прилагането и „реалното“ спазване на правата на потребителите на национално ниво и за засилването и разширяването на тези права.

2.3 Пълната либерализация на европейските пазари на енергия и газ от 1 юли 2007 г. е благоприятен случай за стартирането на подходяща, насочена към гражданите, с участието на организациите на потребителите, информационна кампания, относно предимствата, които биха могли да бъдат резултат от възможността за избор на доставчик, като продължат да се ползват същите права.

2.4 **Енергията е от съществено значение за всички европейски граждани.** Подобряването на защитата и засилването на интересите на потребителите, както и интересите на предприятията, представляват основна предпоставка за един добре функциониращ вътрешен пазар.

2.5 **Съществуващото европейско законодателство вече изисква спазването на задълженията за обществена услуга,** които представляват *conditio sine qua non* за законодателството в областта на енергетиката. Приоритетът на принципа за устойчиво развитие, опазването на околната среда, защитата на потребителите и на най-уязвимите слоеве на обществото, тоест задълженията за обществена услуга, представляват необходимо допълнение към конкуренцията. „Задължения за добре целенасочени обществена и универсална услуга за потребителите на енергия трябва да останат в центъра на процеса на либерализиране на пазара“.

⁽¹⁾ Енергийна политика за Европа COM(2007) 1.

⁽²⁾ Перспективи пред вътрешния пазар на газ и електроенергия COM(2006) 841.

2.6 **Европейският съюз трябва да постигне напредък в борбата срещу „енергийната бедност“.** Растящите цени на горивата на международните пазари се отразяват на цените на енергията, като създават все по-сериозни проблеми за най-уязвимите слоеве на европейското общество. Тази тема не беше разгледана в достатъчна степен от държавите-членки и само пет от тях разполагат с тарифи за потребители в неравностойно положение. В бъдещата Харта трябва да се определят подходящи средства за защита на най-уязвимите потребители.

2.7 **Основни цели.** Потвърдени са четирите цели, вече предложени от Комисията ⁽³⁾:

- съдействие при изготвяне на схеми за подпомагане на най-уязвимите граждани на ЕС да се справят с повишаването на цените на енергия,
- подобряване на минималното ниво на информация, която се предоставя на гражданите, за да им се позволи да изберат между доставчиците и вариантите за доставка,
- намаляване на административните формалности, когато потребителите сменят доставчик,
- защита на потребителите от нелоялни продажбени практики.

2.8 Бъдещата Европейска харта на потребителите на енергия няма да бъде правен документ със задължителен характер, но трябва да съдържа:

- а) съществуващото законодателство на Общността, което предоставя права на потребителите на енергия и възлага задължения на доставчиците на енергия,
- б) възможните елементи, които трябва да бъдат взети под внимание от органите на държавите-членки (правителства или регулаторни органи) при съставянето и прилагането на това законодателство,
- в) възможните елементи, които могат да допълнят съществуващите права и са отговорност на държавите-членки,
- г) възможните елементи, които могат да допълнят съществуващите права и могат да бъдат постигнати чрез саморегулиране от частните заинтересовани страни, т.е. сектора и представителствата на потребителите.

2.9 Определени са девет основни точки, които ще обхващат темите на Хартата:

- свързване,
- договори,
- цени, тарифи и наблюдение,
- свободен избор на доставчик,
- информация,
- жалби,
- представителство,
- социални мерки,
- нелоялни продажбени практики.

2.10 Според принципа на „споделената отговорност“ всички заинтересовани страни: Общността, държавите-членки, енергийната индустрия и представителите на всички социални партньори и на сдруженията на потребителите, трябва да допринасят за успеха на енергийната политика в полза на гражданите.

⁽³⁾ Енергийна политика за Европа COM(2007) 1, стр. 10.

2.11 За всеки основен въпрос в приложението са изброени правилата, които в момента са в сила и инициативите, които биха могли да бъдат предприети от Комисията, от държавите-членки, посредством споразумения между заинтересованите страни или чрез кодекси за саморегулиране.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК възнамерява да обсъди следните въпроси: правната рамка, адресатите на Хартата, ефективността и пропорционалността на предложението на Комисията, както и целесъобразността на други възможни инструменти, ролята на Агенцията и на националните регулатори, други предложения или инициативи от общ или специфичен характер.

Правна рамка

3.2 В член 38 от Хартата за основните права на Европейския съюз относно защитата на потребителите е постановено, че „политиките на Съюза осигуряват високо ниво на защита на потребителя“. Този член се основава на член 153 от Договора, който възлага на Общността задачата да осигури високо ниво на защита на потребителите, както и да насърчава правото им на информация и сдружаване, с оглед защита на техните интереси. Освен това, изискванията за защита на потребителите трябва да бъдат взети под внимание в определянето и прилагането на другите политики или дейности на Общността.

3.2.1 В Договора от Амстердам, който изменя предишния член 129 А от Договорите, за да се достигне до настоящата формулировка на член 153, правомощието на Общността в областта на защитата на потребителите бе гарантирано окончателно ⁽⁴⁾.

3.2.2 ЕИСК оценява положително решението на Комисията да се засилят правата на потребителите и да се обединят в Хартата за правата на потребителите както предвидените от настоящите разпоредби на Общността ⁽⁵⁾ мерки, така и предложенията за бъдещи инициативи, които трябва да се предприемат на различни нива.

⁽⁴⁾ Договорът от Амстердам от 4 октомври 1997 г. преразглежда предходния текст, който даваше на Комисията само координиращи и допълващи функции по отношение на правомощието на държавите-членки относно защитата на потребителите.

⁽⁵⁾ Приложение А на Директивата за електроенергията и на Директивата за природния газ.

Директива на Съвета 93/13/ЕИО от 5 април 1993 г. относно неправомерните клаузи в сключените с потребителите договори.

Член 3, параграф 3.5 и член 6 от Директивата за електроенергията.

Член 3, параграф 3 от Директивата за природния газ.

Член 13, параграфи 1 и 2 от Директива 2006/32/ЕО от 14 април 2006 г. за енергийната ефективност.

Препоръка на Комисията 98/257/ЕО относно принципите, приложими за органите, отговорни за извънсъдебно уреждане на спорове, свързани с потребителите.

Препоръка на Комисията 2001/310/ЕО относно принципите, приложими за извънсъдебните органи, натоварени с разрешаването с консенсус на спорове, свързани с потребителите.

Директива 98/27/ЕО от 19 май 1998 г. относно исковите за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите. Директива 2005/29/ЕО от 11 май 2005 г. относно неполярни търговски практики от страна на търговци към потребители.

3.2.2.1 ЕИСК отбелязва обаче, че приетите в отделните държави-членки различни форми на защита на потребителите досега не позволяват разпоредбите на действащите директиви да се считат за установени и всеобщо признати права. Съществува опасност обявяният незадължителен характер на Хартата, която обединява задължителните мерки в някои области с възможности за саморегулиране и за „морална убеденост“ на държавите-членки и на доставчиците, да създаде известно объркване.

3.2.2.2 В резолюцията на Европейския парламент от 4 септември 2007 г. относно „Институционални и правни последици от използването на актове с незадължителна юридическа сила“ в съображение Ч се казва: „като има предвид, че в случаите, когато Общността притежава законодателна компетентност, но липсва политическа воля за въвеждане на законодателство, използването на актове с незадължителна сила води до опасността от заобикаляне на действително компетентните законодателни органи, до пренебрегване на принципите на демокрация и правовата държава съгласно член 6 от ДЕС, както и на принципите на субсидиарността и пропорционалността съгласно член 5 от ДЕО, и превишаване от страна на Комисията на нейните правомощия“.

3.2.2.3 В точка 1 на резолюцията, представена от члена на ЕП Manuel Medina Ortega ⁽⁶⁾, Парламентът „счита, че актовете с незадължителна юридическа сила в контекста на Общността често представляват нееднозначен и неефективен инструмент, който може да окаже неблагоприятно влияние върху общностното законодателство и институционалното равновесие и следва да се използват предпазливо, дори в случаите, когато са предвидени в Договора“ и, по-специално, в точка 8 „призовава Комисията да обърне специално внимание на въздействието на актове с незадължителна юридическа сила върху потребителите и евентуалните правни средства за защита, с които те разполагат, преди да предложи каквито и да е мерки, включващи такива актове“.

3.2.3 ЕИСК препоръчва да се прави разлика между противопоставими и изискуеми „права“ и други форми на защита, като в бъдещата Харта ясно се разграничат сегашните права от другите предложения за инициативи, които ще бъдат или ще могат да бъдат вземани на всички нива и се разглеждат като желателни, но не и задължителни.

3.2.3.1 ЕИСК си задава въпроса дали, в светлината на натрупания до момента опит, който самата Комисия определя като недостатъчен и опирайки се на предоставените от договорите правомощия на Комисията, не би трябвало да се предвиди по-скоро изготвянето на малко на брой и ясни нови правила, за да се засили защитата на потребителите и особено на най-уязвимите от тях. Принципът на субсидиарност, така, както е дефиниран в член 5 от Договора, много пъти неуместно цитиран с цел противопоставяне срещу инициативи на Общността, в този случай би трябвало да се използва напълно за приемане на решения в полза на потребителите при липса на ефикасни национални закони.

Кои са потребителите?

3.3 ЕИСК подчертава несигурността на отправната правна рамка що се отнася до определянето на адресатите на Хартата и на свързаните с нея права в контекста на различните европейски законодателства. В Съобщението „Енергийна политика за Европа“ ⁽⁷⁾ се потвърждава, че „Комисията ще изготви Харта на клиента“.

⁽⁶⁾ Резолюция P6_TA(2007)0366 от 4 септември 2007 г.

⁽⁷⁾ Точка 3.1.7. Вече цитиран документ.

3.3.1 В Директива 2003/54/ЕО от 26 юни 2003 г., член 2, параграф 7 е дефинирано понятието „потребители“: потребители на едро и крайни потребители на електроенергия, крайни потребители, които купуват електроенергия за собствено ползване, битови потребители, които купуват електроенергия за собствена битова консумация и небитови потребители, които купуват електроенергия, която не е за техни собствени битови нужди, и включва производители и потребители на едро.

3.3.2 Директива 2005/29/ЕО от 11 май 2005 г. относно неполярните търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар, спомената от Комисията като отправен правен източник за разпоредбите на Хартата, свързана с правото на потребителя да има справедливи и прозрачни отношения със своя доставчик, в член 2 буква а) дефинира понятието „потребител“ като „всяко физическо лице, което по смисъла на търговските практики, обхванати от тази директива, осъществява дейност с предмет извън неговото занятие, работа или професия“.

3.3.3 ЕИСК счита, че правата, гарантирани от директивите, трябва да се прилагат за всички крайни потребители, по-специално за домакинствата и за малките и средни предприятия. Директивата за електроенергията 2003/54 оставя на държавите-членки да гарантират на малките предприятия (с по-малко от 50 наети служители и годишен оборот, който не надвишава 10 млн. EUR) правото на универсална услуга, което представлява правото на получаване на електроенергия с определено качество при разумни, лесно и ясно съпоставими и прозрачни цени.

3.3.4 ЕИСК счита, че това нееднакво третиране е абсолютно неоправдано и че правото на универсална услуга следва да бъде признато поне за малките и средни предприятия в целия Съюз. За тази цел, предвид факта, че Третият енергиен пакет, който в момента се разглежда в ЕИСК, изменя Директивата за електроенергията 2003/54, Комитетът силно препоръчва на Комисията да измени член 2 в тази насока или да включи небитовите клиенти сред адресатите на Хартата за правата.

3.3.5 ЕИСК счита, че е крайно необходимо под „потребител“ да се разбира крайният потребител, тоест клиентът на енергоснабдителното предприятие. Нееднаквата терминология в съобщението „Енергийна политика за Европа“, в което се говори именно за харта за правата на клиентите и в разглежданото предложение за Харта за правата на потребителите на енергия, създава несигурност и неразбиране. Интересът, който могат да имат малките и средни или търговските предприятия да ползват гаранция, че постоянно ще разполагат с достатъчно енергия за производствените си дейности, също заслужава внимание, особено в регионите по цел „Конвергенция“ и цел „Сближаване“.

Ефективност и пропорционалност на предложението.

3.4 ЕИСК счита, че предложението за изготвяне на Харта за правата на потребителите на електроенергия е важно, предвид въздействието, който може да окаже върху общественото мнение, тъй като то поставя началото на дебата веднага след действителното либерализиране на вътрешния пазар и засилва осъзнаването на енергийния пазар от страна на потребителите. Този инструмент изглежда обаче недостатъчен, тъй като, за разлика от

онова, което се случи в транспортния сектор, в който Хартата за правата на пътниците съдържа ясни позовавания на правата и препраща по същия ясен начин към дължимите обезщетения, в предложението на Комисията Хартата не би имала задължителен характер, освен вече предвидените от предишни директиви разпоредби. Тя би била по-скоро обобщен документ, отколкото мерки за засилване. Очакванията, които породиха изявленията на европейските комисари г-н Piebalgs и г-жа Кунева по повод представянето на разглежданата Харта, може да не се оправдаят.

3.4.1 „Потребителите в ЕС очакват ние да намерим общ европейски отговор на предизвикателствата, свързани с енергията и климата“, заяви Andris Piebalgs, комисар по енергетиката. „Освен гаранцията за устойчиви, сигурни и конкурентни енергийни доставки, те очакват ЕС да работи за защитата на правата на потребителите в момента, когато енергийните пазари се отварят, за да предложат по-голям избор на потребителите. Тогава Хартата на потребителите ще започне да действа“.

3.4.2 „Либерализацията на тези пазари представлява едновременно предизвикателство и възможност за потребителите“, заяви Мелена Кунева, комисар по защитата на потребителите. „Едва когато успеем да създадем прозрачен и ефективен пазар, в който правата на потребителите са напълно гарантирани и информираните потребители използват своите знания, за да извличат полза от наличните предложения, тогава ще можем да твърдим, че сме достигнали нашата цел“.

3.4.3 ЕИСК, като подкрепя резолюцията на Европейския парламент, счита че е необходима задължителна правна форма, за да се гарантират правата на гражданите и че мерките с незадължителна характер (*soft law*) не допринасят за пълното осъществяване на целите. Що се отнася до правата на пътниците, Комисията сметна за необходимо да приеме Регламент (ЕО) № 261/2004 от 11 февруари 2004 г.), но не става ясно защо правата на потребителите на енергия трябва да бъдат разглеждани в документ с незадължителен характер. Приема се Харта, тъй като понастоящем гарантираните права на практика не се зачитат. Транспонирането им в националните законодателства, освен с някои похвални изключения, е недостатъчно. Комисията има правомощията и отговорността да се намесва, но се дава предпочитание на инструмент с незадължителен характер, макар и да се осъзнава, че сам пазарът не е в състояние да даде подходящи и адекватни отговори.

3.4.4 Докладът на Комисията⁽⁸⁾ относно прилагането на регламента за правата на пътниците, навежда на размисъл. В него се казва: „Няма никакво съмнение, че за повече от две години след прилагането на Регламент (ЕО) № 261/2004 беше постигнат напредък, но са необходими значителни подобрения, за да се постигне по-добра съгласуваност при спазването на правилата от страна на въздушните компании и в приложението им от страна на държавите-членки. За разлика от предишната ситуация, пътниците, които не могат да излетят, сега имат добре определени права, но много често се оказват в слаба позиция по отношение на въздушните компании“. Въпреки наличието на задължения с обвързващ характер, очевидно е, че въздушните компании не изпълняват разпоредбите на директивата. Защо тогава предприятията за доставка на газ и електроенергия би трябвало да го правят при наличието на незадължителна харта?

⁽⁸⁾ 4/4/2007 г. COM(2007) 168 окончателен.

3.4.5 Въз основа на натрупания в миналото опит в този сектор и в други сектори на икономическия живот, ЕИСК счита, че е подходящо да препоръча приемането на законодателни мерки, които напълно гарантират правата на потребителите. Пропорционалността на едно предложение се базира на връзката му с целите, които трябва да се постигнат и на необходимостта от законодателни актове. В този случай, въпреки че разполага с правомощия да предлага законодателни мерки, Комисията предпочита различен подход. ЕИСК счита, че изборът на инструмента е обективно неподходящ за постигане на поставените цели. Хартата може да бъде само първа стъпка, но европейският законодател трябва да се стреми към ефективно засилване на правата.

3.4.6 Гарантирането на универсалната услуга, която обхваща малките и средни предприятия, спазването на задълженията за предоставяне на обществена услуга, защитата на социалните слоеве в неблагоприятно икономическо положение, изправени пред риск от „енергийна бедност“, икономическото, социално и териториално сближаване, свободата на договаряне, правото за получаване на информация, правото на бързо свързване, на сключване на ясни договори, на разумни цени, прозрачни и сравними между различните доставчици, гарантирането на непрекъснати доставки и познаването на използваните енергийни източници са абсолютни необходими придобивки и Комисията с право подчерта, че оставен сам на себе си пазарът не може да изрази това ниво на социално екологично и икономическо „съзнание“. ЕИСК подкрепя с убеждение всички инициативи, които просто и ефективно вървят в тази посока и призовава Комисията да използва всички най-подходящи инструменти.

Ролята на Агенцията и на националните регулатори

3.5 ЕИСК приветства предложението за регламент, което се съдържа в Третия енергиен пакет и предвижда създаване на Агенция за сътрудничество между енергийните регулатори⁽⁹⁾. В своето становище от 17 октомври 2001 г. относно Втория енергиен пакет⁽¹⁰⁾ Комитетът беше препоръчал да се призове „Комисията да разгледа за в бъдеще и въз основа на придобития от функционирането опит, възможността за трансформиране на този Съвет“ (ERGEG) в Европейска агенция или в сходен орган, компетентен в областите, свързани с международния пренос на електричество и природен газ. Комитетът със задоволство отбелязва факта, че предложението за създаване на тази Агенция беше направено толкова рано.

3.5.1 В съобщението на Комисията „Перспективи за вътрешния пазар на газ и електроенергия“ се предвижда засилване на директивите относно правомощията на националните регулатори⁽¹¹⁾. В точка 2.2.1 Комисията счита, че „регулаторните органи имат нужда от широки ex-ante пълномощия в следните области: vii) защита на потребителите, включително всякакъв контрол на цените за крайните потребители“. За съжаление, в текстовете на Третия енергиен пакет не се споменава нищо за „засилване“. Някои правомощия на регулаторните органи наистина са засилени в новата глава VII а) на новата Директива за електроенергията и от регулатора се изисква да „гарантира универсална и обществена услуга с високо качество в сектора на електроенергията (и на газа) с цел защита на уязвимите клиенти, както и да се следи за ефективността на мерките за защита на потребителите, споменати в Приложение А“, но тези задачи бяха вече възложени на почти всички регулаторни органи.

⁽⁹⁾ 19/9/2007 г. COM(2007) 530 окончателен.

⁽¹⁰⁾ ОВ С 36/10 от 8.2.2002 г. (докладчик: Hernandez Battaller).

⁽¹¹⁾ 10/1/2007 г. COM(2006) 841 окончателен.

3.5.2 В новата Директива за електроенергията Комисията предлага също така изменение на Приложение А, в което се добавят три параграфа, първият, отнасящ се за правото да се разполага с данни за потреблението, вторият — за правото на информация за месечното потребление и за разходите, свързани с него, и третият — за правото на смяна на доставчика по всяко време. ЕИСК приветства предложението, но предвид на това, че е имало възможност в него да се предложат по-значителни инициативи, си задава въпроса защо Комисията не е прибегнала към основния инструмент — преразглеждане на директивата, за да засили, както самата тя желае, правата на потребителите.

3.5.2.1 Предложението на Комисията за изменение на член 3, като се добави нов параграф 10, който предвижда прилагане на процедурата на комитология по отношение на някои части от регламента, би могло да представлява подходящия инструмент за засилване правата на потребителите; в действителност решенията на Комитетите в областите, които са им поверени, са непосредствено оперативни. ЕИСК препоръчва на европейските институции да приемат тази точка от предложението на Комисията.

3.5.2.2 В приложението към съобщението, озаглавено „Към Европейска харта за правата на потребителите на енергия“ се определят също така, освен съществуващите права (трудни за прилагане), и някои бъдещи възможности за нови права. Включването на тези предложения в Приложение А би позволило те да станат задължителни и да се подготви почвата за приемане на конкретен регламент за защита на правата на крайните потребители.

3.5.3 ЕИСК счита, че сред бъдещите задачи на Европейската агенция трябва да се включи също и тази за следенето за зачитането на правата на потребителите. В тази връзка следва да се предвиди включването на сдруженията на потребителите, на малките и средни предприятия, на индустрията от този сектор и на синдикалните организации, с цел да се насърчи сътрудничеството и споделената отговорност, както това вече стана в транспортния сектор. Би могла да бъде създадена европейска кръгла маса, предоставяща на Агенцията правомощия за намяса и регулиране на отношенията между производители и крайни клиенти.

3.5.3.1 В институционалната схема Агенцията ще трябва да разполага с обвързващи правомощия в рамките на своите компетенции. Тя ще бъде съставена от представители на националните регулаторни органи и ще разполага с технически комитети с участието на всички национални регулатори. ЕИСК се надява, че защитата на потребителите също ще бъде включена в нейните компетенции и че тя ще може да се възползва от консултативните услуги на кръглата маса⁽¹²⁾. Това би дало възможност да се действа по-ефективно с оглед осъществяването посредством Хартата за правата на предложените от Комисията цели. От 2001 г. насам ЕИСК е подчертавал необходимостта „тези органи да функционират по-прозрачно и демократично, като дават възможност за участие на различните заинтересовани участници на пазарите на електроенергия и природен газ (потребители, работници и предприятия) в процеса на вземане на решения“.

3.5.3.2 От друга страна, националният регулатор ще може да сътрудничи активно при определянето на обща стратегия за защита и ще има по-голяма власт да гарантира прилагането на предвидените в законодателството мерки.

⁽¹²⁾ Параграф 6.7.4. Cit.

4. Специфични бележки

4.1 В своето становище относно Директивата за електроенергията от 2001 г. ⁽¹³⁾ Комитетът даде положителна оценка на факта, че Комисията разглежда осъществяването на целите за обществената услуга като условие от съществена важност в тази област и че това трябва да бъде съпроводено с приемането на разпоредби, гарантиращи високо ниво на защита на потребителите, като включва конкретни разпоредби в полза на най-уязвимите, като например социални мерки, гарантиращи на някои категории доставка на енергия на справедлива цена. За съжаление, опитът в тази област не беше убедителен.

4.2 „След либерализирането на пазара всяка година трансграничните потоци на електроенергия в Европа се увеличаваха умерено. Само 10 % от електроенергията, потребявана в ЕС, преминава през границите на държавите-членки“ ⁽¹⁴⁾.

4.3 „Прекъсванията в електроснабдяването в Италия през 2003 г. и в УСТЕ“ ⁽¹⁵⁾ през 2006 г. показаха колко скъпо може да струват последиците от една авария в европейската преносна мрежа. Следователно е важно увеличаването на обмена да се придружава с по-голяма координация на управлението на мрежите и на изграждането на нови инфраструктури, включително модернизирането на съществуващите линии, изграждането на нови линии и инвестициите в други компоненти на мрежата, когато това е необходимо. Европейският пазар все повече се опира на регионалната концепция, която първоначално се разви по естествен начин, според физическите характеристики на мрежата. С определянето на регионите в изменените насоки, свързани с управлението на претоварването и с развитието на регионалните инициативи от ERGEG в областта на електроенергията, регионалният подход получи официален статут ⁽¹⁶⁾.

4.4 Крайните потребители проявяват особен интерес към гарантираната доставка на енергия. Нарастващата роля на регионите в областта на енергетиката би трябвало да благоприятства разпределението и установяването на по-тесни отношения, в частност между трансграничните райони, които биха могли да доведат до значително нарастване на обмена и на потоците, като по този начин се намали рискът от претоварване.

4.5 Защитните мерки на крайния потребител би трябвало да предвиждат правото той да бъде информиран периодично за качеството на обменната енергия, за географския произход и източника, за емисиите на парникови газове на Kwh, за споразуменията за сътрудничество в рамките на Общността и извън нея. Известно е например, че държавите, които решиха да не използват атомна енергия, купуват енергия, произведена в атомни електроцентрали. Тази информация би трябвало да се съобщава на потребителя, който би могъл да смени доставчика, ако не одобрява енергийния микс на предприятието доставчик, докато днес, без съмнение, той е в неведение за избрания начин на производство.

4.6 **Свързване.** Гарантиране на универсалната услуга, непрекъснатост на доставките, сигурни срокове за свързване на потребителите. Това са правата, които в момента са в сила, но чието прилагане се сблъсква с определени трудности. Би трябвало да се определи „доставчик от последна инстанция“, който да гарантира предоставянето на услугата, когато доставчикът не е в състояние да го направи.

⁽¹³⁾ Параграфи 6.4.2. и 6.4.3. Cit.

⁽¹⁴⁾ Съобщение на Комисията 15.5.2007 г. COM(2007) 250 окончателен — Доклад относно опита, придобит при прилагането на Регламент (ЕО) № 1228/2003 г. „Регламент за трансграничния обмен на електроенергия“.

⁽¹⁵⁾ „Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity“ (УСТЕ). Съвет за координиране на преноса на електроенергия.

⁽¹⁶⁾ 15.5.2007 г. COM(2007) 250 окончателен. Cit.

4.7 **Договори.** Прозрачност, условия за изпълнение, задължения, обезщетения, равнопоставеност, липса на обидни или неправомерни клаузи, ясно и безплатно управление на споровете — това са вече признатите на теория права, които всяка държава-членка би трябвало да включи в националното си законодателство при транспониране на директивите. На практика нещата съвсем не стоят така. В Приложение А към Третия пакет Комисията внесе изменения, които разширяват задълженията на предприятията, но има опасност те да останат „на книга“, поради липсата на ефикасна система за налагане на санкции, с някои редки изключения, както на европейско, така и на национално ниво. Затова в тази област биха били особено необходими еднакви в целия Съюз правила, гарантирани единствено чрез регламент, както в случая с правата на пътниците.

4.8 **Цени, тарифи и наблюдение.** Прозрачност, разумни цени, сравнимост, многообразие в начините на плащане, разпространяване на интелигентни броячи, ясни и разбираеми сметки въз основа на реалното потребление. ЕИСК счита, че е много важно във сметките за енергия ясно да бъдат посочени компонентите на цената на енергопроизводството (закупуване на гориво, доставка, поддръжка, амортизации, данъци и акцизи, работна ръка, общи разходи), източниците (изкопаеми, водоелектрически, възобновяеми, атомни, когенерация), емисиите на CO₂, реализираното енергоспестяване, сравнение с предишни потребления и със средното потребление на други потребители със същите характеристики. Един такъв инструмент би трябвало да подтикне потребителя да предвиди възможността да възприеме поведение, насочено към икономии на енергия. Сметката (която, според неотдашното предложение на Комисията би трябвало да бъде месечна) е инструмент за комуникация между предприятието доставчик и потребителя и може да служи за обмен на редица „положителни“ послания, които да популяризират европейските политики.

4.9 **Свободен избор на доставчик.** Възможност за смяна на доставчика по всяко време през годината, при това безплатно, при запазване на всички права. Би трябвало да се предвиди гаранция за извършване на смяната в определени срокове. Понякога договорните разпоредби предвиждат минимален срок на договора. ЕИСК счита, че при наличието на такава клауза, би трябвало да се предвиди граница на минималната продължителност на договорите, за да не се пренебрегва правото на свободен избор на доставчик чрез прекалено дълги минимални срокове и големи санкции.

4.10 **Информация.** Тя трябва да бъде надеждна, пълна и разбираема по отношение на условията за достъп, използване, както и за тарифите, цените и промените в тях. Правата на потребителите трябва да бъдат съобщавани, що се отнася до задълженията за обществена услуга и условията за гарантиране на универсална услуга, по-специално относно качеството и непрекъснатостта на доставките на електроенергия или газ, обезщетенията при неспазване на тези права, условията за достъп до безплатни или с много ниски разходи механизми за уреждане на споровете, за да могат всички да се възползват от еднакви права. Всеки доставчик би трябвало да съобщава всяка година или при установяването на нов доставчик списъка на действащите оператори в региона. Доставчиците би трябвало също така да съобщават на своите клиенти финансовите, данъчни и регулаторни мерки, предприемани в подкрепа на инициативите за подобряване на енергийната ефективност и да правят конкретни предложения за реализирането на икономии при потреблението на електроенергия и газ.

4.11 **Жалби.** През 1998 г. комисарят г-жа Vonipò положи много усилия за защитата на правата на потребителите и Комисията прие една препоръка ⁽¹⁷⁾ относно органите, отговарящи за извънсъдебното разрешаване на спорове, свързани с потреблението. През 2001 г. ⁽¹⁸⁾ тази препоръка беше допълнена от друга препоръка, с която се целеше разширяване на приложното ѝ поле. Във връзка с правата на потребителите на енергия, жалбите би трябвало първо да бъдат насочени към извънсъдебно решаване, което да защити ефективно потребителя, при много ниски разходи и за кратко време, за да бъдат гарантирани безпристрастността на органа, ефективността на процедурата, публичността и прозрачността. Обхватът на съдебните спорове в областта на доставките на енергия е такъв, че би било нецелесъобразно да се изразходват време и средства за една съдебна процедура.

4.12 **Представителство.** Въпреки че е признато от европейското законодателство, правото на представителство на организациите на потребителите срещу трудности при ефективното му прилагане. Липсата на общностна правна рамка за колективните искове, включително за услугите или за трансграничните икономическите дейности, все още ограничава това право да предявяват пред съдебните органи искове за преустановяване на нарушения. Създаването на Европейска агенция би трябвало да даде възможност да се конкретизира това право, както и възможност да се създаде постоянна Кръгла маса между всички заинтересовани страни, какъвто например е случаят с приложението на Директивата „Автомобили“ в транспортния сектор. Тя предвижда намесата на представители на социалните партньори и на потребителите, призвани да подпомагат органите на Общността в анализа на предложенията. По аналогичен начин в държавите-членки би трябвало да се създаде постоянна Кръгла маса, с която да се консултира националният регулатор.

4.13 **Социални мерки.** Комитетът е много чувствителен към проблемите, свързани с „енергийната бедност“, и счита, че би трябвало да се изключи прекъсването на доставките в случай на несигурност. В едно свое неотдавнашно становище ЕИСК заяви ⁽¹⁹⁾: „Европейската енергийна политика трябва да бъде подкрепена от всички социални групи, така че всички да бъдат равнопоставени при достъпа до услугите, предоставяни от енергийните доставчици“. ЕИСК не подкрепя безплатната доставка на енергия, тъй като тя не насърчава възприемането на разумно поведение във връзка със спестяването на енергия, но счита, че с този проблем трябва да се заемат общите данъчни системи. В договора за обществена услуга би трябвало да се съдържа доставка на определен обем електроенергия и газ на производствена цена, за да се отговори на нуждите на най-уязвимите потребители, като тази енергия трябва да им бъде доставяна в достатъчно количество и на поносими за тях цени. Принципът за отговорност би трябвало винаги да бъде запазван. При всички случаи би трябвало определянето на уязвимия потребител и мерките, вземани в негова полза, да са еднакви в

целия Съюз, за да не бъде никой дискриминиран и за да се избегне нарушаване на конкуренцията.

4.14 **Нелоялни продажбени практики.** Потребителят е защитен от подвеждащи търговски практики, които съдържат невярни сведения, пропускат важна информация, необходима за вземане на информирано решение, създават пречки и налагат необосновани разходи при смяна на доставчика, за да разубедят потребителя. ЕИСК счита, че е необходимо да се засилят правата на потребителите срещу такива практики. Член 5, параграф 5 от Директива 2005/29/ЕО от 11 май 2005 г. се отнася до приложение 1, в което се изброяват онези практики, които във всички случаи се смятат за нелоялни, но в него се добавя, че този списък може да бъде изменен само чрез преразглеждане на директивата. Тъй като сроковете, определени за актуализиране на този списък, изглеждат прекалено дълги, регламентът, който би трябвало да определи мерките за защита на потребителите на енергия, би могъл да бъде подходящ инструмент, в който да бъдат вписани специфичните права на потребителите на енергия срещу нелоялните продажбени практики.

5. Обмен на добри практики

5.1 ЕИСК препоръчва на Комисията да разгледа някои харти за правата на потребителите, приети на национално ниво между организациите на потребителите и енергийните доставчици, и в които признатите права на клиентите са по-големи от разглежданите в предложената Харта. В Италия например между организацията на потребителите ADOC и 220 s.p.a., търговец на едро на пазара на електроенергия, ангажиран от години в областта на социалната отговорност, беше подписана харта за правата на потребителите, които са по-големи, отколкото в предложенията на Комисията. Взето е под внимание например правото на потребителя да бъде зачитано неговото време, правото на участие и представителство, правото на качество и сигурност, правото на по-добра тарифа, правото на обезщетение за шети и пропуснати ползи и правото на бърза процедура за помирение, даваща възможност за уреждане на спора. Проверянето на всеки шест месеца как се прилага хартата, което е задължително за предприятието, тъй като то е сключило договор със своите клиенти, гарантира непрекъснат контрол.

5.2 Някои национални регулатори се намесиха в управлението на споровете, създавайки система от задължения, проверки и санкции, с които се цели да се регулира непрекъснатостта на услугата за енергоразпределение ⁽²⁰⁾. В случай на промени в напрежението, продължителни или краткотрайни прекъсвания или в енергоснабдяването, без съмнение има неспазване на задълженията, произтичащи от договора за доставка и в този случай доставчикът трябва да компенсират причинените щети, ако не може да докаже, че прекъсването не е било по негова вина ⁽²¹⁾.

Брюксел, 17 януари 2008 г.

Председател

на Европейския икономическия и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ 98/257/ЕО от 30 март 1998 г.

⁽¹⁸⁾ 2001/310/ЕО от 4 април 2001 г.

⁽¹⁹⁾ Cese 1243/2007. План за действие за енергийна ефективност: реализиране на потенциала (докладчик: Izozia) непубликуван.

⁽²⁰⁾ Authority per l'energia (Италиански орган, отговарящ за електроенергията и газа), решение 202/99.

⁽²¹⁾ Summa 188/м. април 2003 г., Giulio Disegni, стр. 22.