

## PARECERES

## COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

484.<sup>a</sup> SESSÃO PLENÁRIA DE 14 E 15 DE NOVEMBRO DE 2012**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Participação das associações de consumidores no estabelecimento e funcionamento do mercado único» (parecer de iniciativa)**

(2013/C 11/02)

Relator: **Bernardo Hernández BATALER**

Em 19 de janeiro de 2012, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre a

*Participação das associações de consumidores no estabelecimento e funcionamento do mercado único.*

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 30 de agosto de 2012.

Na 484.<sup>a</sup> reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 141 votos a favor, 2 votos contra e 5 abstenções o seguinte parecer:

**1. Conclusões e recomendações**

1.1 No contexto atual, em que o regresso aos níveis de crescimento do passado levará o seu tempo, é essencial colocar o consumidor no centro das políticas económicas e financeiras da União, em consonância com a Comunicação da Comissão Europeia «Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo». As organizações de consumidores independentes e sólidas desempenham um papel de suma importância no mercado e devem ser dotadas dos meios humanos, materiais e técnicos necessários ao cumprimento da sua missão, que é a defesa dos direitos e dos interesses dos consumidores.

1.2 O direito dos consumidores de se organizarem com vista a salvaguardar os seus interesses é reconhecido no direito primário pelo artigo 169.º do TFUE, que consagra normativamente, a nível europeu, que as suas organizações desempenham um papel insubstituível como defensoras da confiança e do desenvolvimento do mercado único europeu.

1.3 Não obstante a aplicação do princípio da subsidiariedade, o CESE insta a Comissão a tomar a iniciativa de estabelecer direitos mínimos comuns para as organizações de consumidores, destacando nomeadamente os direitos a serem consultadas e ouvidas pela via representativa, a uma definição jurídica e/ou administrativa dos direitos e dos interesses dos consumidores através de audiência e de consulta prévia sobre medidas que

afetem os seus direitos ou interesses juridicamente protegidos, quer a nível nacional, quer a nível da UE, e o direito a participar na regulação dos serviços de interesse económico geral.

1.4 O facto de os prestadores de serviços de interesse económico geral partilharem a mesma base comum de consumidores destes serviços, incluindo muitos consumidores vulneráveis, exige um acompanhamento das especificidades de cada mercado (gás, água, eletricidade, etc.), sem que se perca a visão integrada de todos esses serviços face ao impacto que podem ter, no seu conjunto, na qualidade de vida e nos orçamentos familiares. As organizações de consumidores estão especialmente aptas para tratar estes aspetos. Deveria estabelecer-se para os serviços defeituosos um sistema similar ao que existe para os produtos (RAPEX), de maneira que as associações de consumidores pudessem alertar, em rede, os consumidores sobre a existência desses serviços.

1.5 Há uma grande disparidade no acesso à informação e no conhecimento especializado sobre o funcionamento dos mercados para os serviços de interesse económico geral, na forma de estabelecer os preços, os valores e os elementos que integram o acesso às redes e na maneira como se repercutem nos consumidores, pois a regulamentação é muito técnica e complexa, ainda que de indubitável interesse para os consumidores e as organizações que os representam.

1.6 Normalmente, os consumidores têm mais dificuldade em comparar os serviços do que em comparar os produtos. Esta tarefa é especialmente complexa nos serviços de interesse económico geral. Nestes serviços, não só as condições contratuais são muito variadas, como por exemplo a metodologia para a fixação de tarifas, mas também a incorporação de componentes, além do próprio serviço, têm de ser explicadas adequadamente pelos organismos reguladores, debatidas com as organizações representativas dos interesses dos consumidores e compreendidas por eles.

1.7 O Comité considera que a Comissão deve encorajar os Estados-Membros e os reguladores nacionais a promover a transparência, a informação e a tomada de decisões, fomentando o debate dos interesses em jogo – oferta/procura (setores económicos regulamentados e consumidores) –, apoiando a discriminação positiva das organizações representantes dos interesses dos consumidores para a participação em igualdade de condições com os agentes económicos, nos fóruns de debate e órgãos consultivos do regulador, para garantir a capacitação (*empowerment*) das organizações de consumidores e, assim, do próprio consumidor.

## 2. Introdução

2.1 O CESE, enquanto organismo europeu que dá voz à sociedade civil organizada, pretende, com o presente parecer de iniciativa, sublinhar a necessidade de adotar uma perspetiva humanista do mercado interno e defender a democracia económica<sup>(1)</sup>, com todas as implicações daí resultantes, designadamente ao nível da audição, participação e transparência dos processos decisórios, para a regulação de serviços de interesse geral, para o acesso à informação e para a participação, consulta e representação dos consumidores na regulação dos serviços de interesse económico geral, incluindo aqui também os serviços financeiros.

2.2 Em consonância com a comunicação da Comissão «Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», que pretende colocar o consumidor, em pleno usufruto dos seus direitos, no centro do mercado único, os consumidores devem poder confiar em que as suas organizações, nacionais e europeias são capazes de os proteger e dispõem dos meios, dos conhecimentos e dos instrumentos necessários para agir em sua defesa. As normas que se destinam a garantir que a concorrência não seja falseada no mercado interno têm por finalidade última aumentar o bem-estar do consumidor<sup>(2)</sup>.

2.3 O CESE constata que, no contexto atual, é essencial colocar o consumo no centro das políticas da UE e da construção do mercado único, pelo que as organizações de consumidores devem ser essencialmente independentes e sólidas. O Comité tomou já conhecimento de que a preservação do equilíbrio económico requer que estas organizações sejam capazes de desempenhar plenamente o seu papel como contrapeso no

mercado e recomenda à Comissão que aumente significativamente o financiamento, em particular para que se possam dotar dos meios de especialização requeridos<sup>(3)</sup>.

2.4 O CESE sublinha e reconhece que a diversidade entre os Estados-Membros se reflete também no modo como é encarado o papel das organizações de consumidores, na forma como se organizam, nos meios, graus de conhecimento e especialização que possuem ou na representatividade que devem assegurar. E embora existam organizações de carácter europeu (ex. BEUC; ANEC), perante a relevância das organizações nacionais para os consumidores e para o mercado único, o CESE considera fundamental enfrentar os seus problemas dum ponto de vista da UE.

Igualmente, o CESE promove a cooperação entre organizações representativas de profissionais e de consumidores como uma forma privilegiada de diálogo, com utilidade para o encontro das soluções mais equilibradas para o desenvolvimento do mercado, apoiando a existência de fóruns, nacionais e europeus, que visem esse objetivo.

## 3. Consumidores europeus – organizações representativas nacionais

3.1 As instituições europeias têm abundantemente reconhecido a importância da confiança dos consumidores para a realização do mercado único. Desde o primeiro programa para uma política de proteção dos consumidores de 1975<sup>(4)</sup>, no qual os Estados-Membros confirmaram a sua determinação em incrementar os esforços em prol dos consumidores, que se reconhece expressamente o direito dos consumidores à representação e a serem ouvidos. Os sucessivos programas viriam a confirmar os objetivos e direitos aí incluídos, até à aprovação dos Planos Estratégicos de Proteção dos Consumidores, os quais contemplam a participação adequada das organizações de consumidores nas políticas da UE, tanto do ponto de vista do conteúdo como dos procedimentos.

3.2 De acordo com estes programas e planos, os consumidores e os seus representantes deveriam dispor da capacidade e dos recursos necessários para poderem velar pelos seus interesses nas mesmas condições que as demais partes implicadas no mercado, pelo que os mecanismos de participação das organizações deveriam ser revistos no âmbito da elaboração das políticas da UE.

3.3 Contudo, no atual Plano Estratégico<sup>(5)</sup>, a valorização das associações de consumidores, a nível europeu, desapareceu como objetivo principal da política de consumo, centrando-se esta no interesse da valorização do movimento do consumo dentro dos Estados-Membros. Lamentavelmente, até ao momento, nunca se avaliou a nível da UE o resultado dos objetivos desses planos no que respeita à participação dos consumidores.

<sup>(3)</sup> JO C 181 de 21.6.2012, p. 89.

<sup>(4)</sup> Primeiro Programa Preliminar da Comunidade para uma Política de Proteção e de Informação dos Consumidores, aprovado pelo Conselho em 14.4.1975.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 99 final.

<sup>(1)</sup> JO C 175 de 28.7.2009, p. 20.

<sup>(2)</sup> Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção) de 7 de junho de 2006, Coletânea da Jurisprudência 2006 página II- 01601.

3.4 A Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu apostaram nos últimos anos numa estratégia de capacitação (*empowerment*) dos consumidores considerados individualmente, esperando com ela inculcá-los a desejada confiança no mercado interno. Para a prossecução desta estratégia, foi associada a revisão do acervo em matéria de proteção dos consumidores à defesa de uma harmonização total em domínios tipicamente relacionados com a política dos consumidores e, por outro lado, foi desenvolvida ao máximo a teoria do consumidor médio <sup>(6)</sup>, «o consumidor normalmente informado e razoavelmente atento e advertido <sup>(7)</sup>», pelo que a legalidade é construída sobre uma falácia que é a existência de um consumidor ideal, informado e consciente, que as estatísticas demonstram não existir.

3.5 Os dados disponíveis revelam que muitos consumidores estão longe de desempenhar o papel ativo, informado e firme que um mercado competitivo e inovador exige. Na realidade, na sua maioria, os consumidores europeus não se sentem confiantes, conhecedores ou protegidos <sup>(8)</sup>.

3.6 Em paralelo, no tocante aos consumidores considerados no seu conjunto, a abordagem europeia tem sido muito comediada. As concretizações da UE em matéria de organizações representativas dos consumidores é escassa, pelo que o CESE encoraja a Comissão a apresentar uma proposta concreta sobre a ação coletiva, instrumento de enorme importância para a defesa dos interesses dos consumidores tanto a nível nacional, como europeu.

3.7 O direito de os consumidores se organizarem a fim de salvaguardar os seus interesses está consagrado no artigo 169.º do Tratado, pelo que é fundamental reconhecer, a nível europeu, que as organizações representativas dos consumidores desempenham um papel ímpar e insubstituível enquanto garantes da confiança e do desenvolvimento do mercado único europeu; há, assim, um fundamento para consagrar alguns direitos e princípios básicos comuns nas políticas nacionais dos Estados-Membros, sem prejuízo da autonomia destes na respetiva formulação.

3.8 Em janeiro de 2011, o Grupo Consultivo Europeu dos Consumidores (GCEC) enumerou, entre as principais razões para a necessidade de constituir organizações de consumidores sólidas, as seguintes:

- a) o número de decisões europeias com impacto nos consumidores a nível nacional;
- b) o facto de as associações de consumidores serem cada vez mais ouvidas pelas instituições europeias;

<sup>(6)</sup> Muito criticada pelo CESE nos seus pareceres.

<sup>(7)</sup> TJUE C-220/98, de 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics contra Lancaster Group, e Processo C-210/96 de 16.7.1998, Gut Springenheide e Tusky.

<sup>(8)</sup> «Consumer Empowerment in the EU» [Capacitação dos consumidores na UE], SEC(2011) 469 final.

- c) o direito de os consumidores serem ouvidos nas definições das políticas que lhes digam respeito;
- d) a existência de desequilíbrios ao nível dos recursos financeiros entre os representantes dos profissionais e os representantes dos consumidores no âmbito das decisões, dando origem a uma maior ou menor participação, e a influência das próprias associações <sup>(9)</sup>.

O CESE, já se pronunciou, e reitera aqui as suas afirmações, sobre os requisitos que deveriam reunir as organizações de consumidores <sup>(10)</sup>.

3.9 Sem organizações de consumidores sólidas e independentes do poder político e económico, que contribuam ativamente para um mercado livre e competitivo, reivindiquem a transparência da informação e ajam em defesa dos interesses individuais e coletivos dos consumidores, é mais difícil fomentar a confiança entre os consumidores europeus.

#### 4. Os direitos de audição e de participação em órgãos reguladores dos serviços económicos de interesse geral

4.1 As organizações de consumidores são aliadas cruciais na reconstituição da confiança dos consumidores e na construção do mercado interno, pelo que o CESE insta a Comissão a tomar a iniciativa de garantir às organizações de consumidores uma série de direitos mínimos comuns, nomeadamente o direito a serem consultadas e a serem ouvidas através dos seus representantes, a definição jurídica e/ou administrativa dos direitos e interesses dos consumidores através da consulta prévia sobre medidas que afetem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, a nível nacional ou da UE, e o direito de participar na regulação dos serviços de interesse económico geral.

4.2 Não sendo possível debater, no presente parecer, todos os aspetos que devem ser assegurados às organizações de consumidores relevantes, o CESE destaca:

- a) **O direito a serem consultadas e ouvidas** por via representativa, na definição jurídica e/ou administrativa dos direitos e interesses dos consumidores, através da audição e consulta prévias sobre medidas que afetem direitos ou interesses juridicamente protegidos, seja a nível nacional seja a nível da UE;
- b) **O direito de participação** no âmbito da **regulação setorial**, em especial dos **serviços de interesse geral**, essenciais à vida em sociedade, relativamente aos quais os consumidores não possuem verdadeiramente a opção entre ter ou não ter.

<sup>(9)</sup> Relatório do GCEC sobre «Monitoring indicators of the consumer movement» [Acompanhar os indicadores do movimento dos consumidores].

<sup>(10)</sup> Ver ponto 3.5. do parecer do CESE: personalidade jurídica, ausência de fins lucrativos, defesa e a representação dos interesses dos consumidores como fim estatutário principal, funcionamento interno democrático, autonomia financeira; independência do poder político (JO C 221 de 8.9.2005, p. 153).

4.3 O CESE recorda que o Tratado de Lisboa, no Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, e o artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais assinalam a importância dos serviços de interesse geral para a UE, que estabelece os seus princípios orientadores. Recorda também que a prestação de serviços de interesse económico geral não pode ser assegurada pelo mercado sem intervenção pública (ou pode sê-lo apenas em condições diferentes de qualidade, segurança, acessibilidade, igualdade de tratamento e acesso universal). A obrigação específica de prestar um serviço público é imposta ao prestador do serviço através de um mandato, baseado num critério de interesse geral que garanta que estão reunidas as condições necessárias para que o serviço cumpra a sua missão <sup>(11)</sup>.

4.4 Muitos dos serviços de interesse económico geral, como a eletricidade e o gás, a água ou as comunicações, têm sido tradicionalmente prestados pelos Estados, que eram proprietários das redes de abastecimento. Muitas vezes, o debate era abordado em termos do risco (para a saúde, a segurança e o ambiente) das políticas estratégicas relativas aos recursos naturais nacionais ou dos processos de liberalização dos mercados, como, por exemplo, no setor da energia.

4.5 Do ponto de vista do consumidor, as questões centrais colocam-se ao nível das garantias de abastecimento em segurança e do próprio acesso, sendo que o preço constitui o fator determinante e praticamente o único da escolha do consumidor.

Os consumidores têm mais dificuldade em comparar serviços do que produtos, e esta tarefa torna-se especialmente árdua quando se trata de termos contratuais que não costumam ser devidamente explicados, como, por exemplo, a própria metodologia de determinação de tarifas e preços, que é ampla e integra numerosos componentes que transcendem o serviço propriamente dito. Além disso, esta metodologia não é debatida nem compreendida pelas organizações que representam os interesses dos consumidores.

Deveria estabelecer-se para os serviços defeituosos um sistema similar ao que existe para os produtos (RAPEX), de maneira que as associações de consumidores pudessem alertar, em rede, os consumidores sobre a existência desses serviços.

4.6 O Observatório para o Mercado da Energia divide o preço da energia em três grandes componentes: energia, transporte e distribuição (redes), em primeiro lugar, outros impostos, em segundo lugar, e finalmente o IVA, com várias comparações entre os Estados-Membros. Apesar de não identificar, devendo fazê-lo, os elementos específicos que compõem, em cada Estado-Membro, a componente identificada como «outros impostos», este tipo de decomposição do preço é possível noutros serviços de interesse económico geral (água, comunicações), pelo que seria uma informação útil se fosse apresentada também noutros setores.

4.7 A Comissão Europeia levou a cabo estudos detalhados sobre o preço de alguns serviços de interesse económico geral,

destacando os dados apresentados pelo Observatório para o Mercado da Energia, que, entre outras coisas, concluem o seguinte:

- a) a maioria dos Estados-Membros continua a regular os preços de todos os lares, e as práticas da indústria no que toca à complexidade das contas de eletricidade tornam difícil a entrada no mercado de novos concorrentes e de prestadores que apelem à mudança de fornecedor por parte dos consumidores;
- b) as tarifas podem representar uma importante fonte adicional de receitas, cujo valor tem vindo a aumentar e se reflete na fatura imputada aos consumidores domésticos e industriais.

4.8 A verdade é que, apesar de existirem vários organismos reguladores diferentes, e não obstante os incentivos europeus a favor da transparência nas decisões, há uma enorme disparidade no acesso das organizações de consumidores à informação e aos conhecimentos especializados sobre o funcionamento destes mercados de serviços de interesse económico geral, especialmente no que toca à forma como são fixados os preços, aos valores que os preços contemplam, ao acesso às redes e ao modo como esses elementos afetam os consumidores.

4.9 O CESE entende que a Comissão Europeia deve incentivar os Estados-Membros e os reguladores nacionais a não só promoverem a transparência da informação e do processo decisório mas também a incentivarem o equilíbrio dos interesses em confronto – setores económicos regulados e consumidores – apoiando e discriminando positivamente as organizações representativas dos interesses dos consumidores (por exemplo através de formação específica, acompanhamento, suporte financeiro).

4.10 A participação das organizações de consumidores, em igualdade com os agentes económicos, nos fóruns de discussão e órgãos consultivos é, na opinião do CESE, o mecanismo mais adequado para garantir, num mercado concorrencial, a revalorização das organizações de consumidores e, por essa via, a capacitação do próprio consumidor <sup>(12)</sup>.

4.11 O CESE entende, contudo, que tais riscos (a começar pelo de as organizações ficarem «cativas») devem perder prioridade face à importância de garantir a aquisição de conhecimentos específicos em áreas complexas que têm impactos significativos na qualidade de vida dos consumidores, que só a efetiva representação dos consumidores acautelará.

<sup>(11)</sup> COM(2011) 900 final.

<sup>(12)</sup> Refira-se os dados do Eurobarómetro n.º 51.1 de 1999, em que, à pergunta «Na sua opinião, qual das funções seguintes (10 alternativas para uma só resposta, incluindo não sabe) deve ser uma prioridade para as associações de consumidores?», encabeçavam as respostas (média dos 15 Estados-Membros de então): 1.ª a distribuição de informação (26,8 %); 2.ª a assistência e conselhos práticos (25,4 %); 3.ª a proteção dos consumidores (19,2 %) e, 4.ª a representação dos consumidores (7,3 %).

4.12 A participação das organizações de consumidores nos órgãos e fóruns de discussão dos reguladores – com incidência nos fóruns de discussão de tarifas e preços <sup>(13)</sup> – pode e deve ser encorajada pelas instituições europeias, não apenas enquanto manifestação da independência e transparência do processo regulatório, designadamente no tocante à estrutura tarifária, como, também, enquanto contributo para uma cidadania ativa e para a existência de organizações de consumidores fortes.

4.13 É certo que esta problemática é ligeiramente abordada quando se afirma, nas diretivas relativas às regras comuns para o mercado interno da eletricidade e do gás <sup>(14)</sup>, que, sem prejuízo da sua independência e das suas competências, e de acordo com o princípio «legislar melhor», a autoridade reguladora deverá consultar, sempre que necessário, os operadores do sistema de transmissão e estabelecer, se for caso disso, uma estreita cooperação com outras autoridades nacionais competentes, com vista a cumprir as obrigações. No entanto, a participação e o debate com as organizações representativas dos consumidores não são recomendados em todas as situações de concorrência.

4.14 Em ambientes concorrenciais, a estrutura tarifária condiciona o acesso não só dos prestadores de serviços mas também dos consumidores, uma vez que influencia diretamente o preço, o que pode gerar a exclusão e a imobilidade por parte dos consumidores <sup>(15)</sup>.

4.15 A regulamentação não abordou a questão do preço nem a necessidade de debater as estruturas tarifárias que dão

origem a esses preços com os representantes dos consumidores. Estes pontos estão igualmente ausentes dos atos jurídicos da União sobre esta matéria (por exemplo, as referidas diretivas). Contudo, os dados constantes do Observatório para o Mercado de Energia revelam claramente que, sobre o preço desses serviços, incidem custos (impostos e outros) que são imputados aos consumidores e às empresas, prejudicando a competitividade destas e aumentando a vulnerabilidade daqueles no mercado interno.

4.16 Existem opções em matéria de serviços de interesse económico geral que têm efeitos diretos nos custos que são, afinal, repercutidos no preço que é pago pelos consumidores. O CESE considera que a sã concorrência no mercado único e a proteção dos consumidores justificam a intervenção das instituições da UE no sentido de assegurar a maior transparência na formação dos preços de serviços essenciais de interesse económico geral e de acompanhar a evolução das suas várias componentes e tarifas. Para esse efeito, os Estados-Membros e os reguladores nacionais devem ser encorajados a apoiar a participação ativa das organizações representativas de consumidores e das PME nos processos decisórios que conduzem à fixação de tarifas <sup>(16)</sup>.

4.17 Cabe finalmente ao CESE recordar que a representação dos consumidores será dificilmente eficaz enquanto não for garantida a possibilidade de ação, mediante recursos coletivos, pelo que insta a Comissão a retomar os trabalhos relativos à implementação de um recurso coletivo europeu.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> Ao nível dos serviços das empresas de serviços públicos, uma vez que a possibilidade de riscos para a saúde e segurança dos consumidores é muito remota – hoje em dia, a questão mal se coloca nos serviços telefónico e de eletricidade –, o preço constitui quase o único fator, e o mais determinante, da escolha do consumidor.

<sup>(14)</sup> Diretivas 2009/72/CE e 2009/73/CE (JO L 211 de 14.8.2009, p. 55 e p. 94).

<sup>(15)</sup> Ver artigo 32.º, n.º 1, da Diretiva 2009/72/CE.

<sup>(16)</sup> JO C 318 de 29.10.2011, p. 155.