

4.12.1 Em primeiro lugar, de um ponto de vista mais geral de política legislativa e uma vez adoptada a legislação proposta, as dotações orçamentais devem ser conformes com as disposições da Comunicação da Comissão COM(2006) 129 para facilitar, se for caso disso, a criação das infra-estruturas necessárias nos Estados-Membros que não dispõem de uma rede adequada de estações de base. Contudo, isto deve ser efectuado sem prejuízo do cuidado especial que deve merecer a protecção do ambiente, evitando que estas medidas impliquem custos de impacto ambiental.

4.12.2 Em segundo lugar, deve ser adaptada a legislação comunitária em vigor sobre contratos e concessões públicas para garantir que todas as concessões atribuídas pelos Estados-Membros para a utilização do espectro radioelétrico respeitem as condições de transparência, de não discriminação e de defesa do interesse geral.

4.12.3 Em terceiro lugar, as decisões de comitologia que completam a dimensão jurídica da utilização do espectro radio-

elétrico pan-europeu devem incluir determinadas disposições específicas para garantir o carácter transversal da legislação comunitária em vigor em matéria de acessibilidade electrónica. Mais especificamente, estas decisões devem ocupar-se da plena realização dos direitos dos deficientes, dos idosos e dos cidadãos sem formação digital ou com níveis mínimos de formação neste domínio, para que se possa beneficiar de maneira satisfatória dos progressos no âmbito digital, em conformidade com as disposições da Comunicação da Comissão COM(2007) 694.

4.12.4 Neste sentido, poderá ser contemplada toda uma série de incentivos, a determinar no momento oportuno, para encorajar o sector das telecomunicações e as autoridades dos Estados-Membros, em particular ao nível regional e local, a contribuírem para um acesso generalizado dos cidadãos a cada progresso tecnológico.

4.13 É provável que as novas condições técnicas possam ser elaboradas sem provocar novas cargas financeiras ou administrativas desnecessárias ao nível comunitário, nacional ou regional.

Bruxelas, 16 de Janeiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão — Para uma Carta Europeia dos Direitos dos Consumidores de Energia»

COM(2007) 386 final

(2008/C 151/09)

Em 5 de Julho de 2007, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

«Comunicação da Comissão — Para uma Carta Europeia dos Direitos dos Consumidores de Energia»

Em 25 de Setembro de 2007, a Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação.

Dada a urgência dos trabalhos, na 441.ª reunião plenária, realizada em 16 e 17 de Janeiro de 2008 (sessão de 17 de Janeiro), o Comité Económico e Social Europeu nomeou seu relator-geral E. IOZIA e adoptou, por 127 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Síntese das observações e das recomendações do CESE

1.1 O Comité Económico e Social Europeu considera positiva a iniciativa da Comissão de elaborar uma Carta Europeia dos Direitos dos Consumidores de Energia.

1.2 Vê nela um primeiro passo para reforçar e concretizar os direitos dos consumidores que não são garantidos se deixados unicamente ao critério de mecanismos de mercado, conforme refere acertadamente a Comissão.

1.3 Na sua opinião, importa evitar dentro do possível a adopção de actos não vinculantes. Embora concordando com a

resolução do Parlamento Europeu, considera que só uma forma jurídica obrigatória poderá salvaguardar os direitos dos cidadãos e que os instrumentos jurídicos não vinculativos (*soft law*) não realizam plenamente os seus objectivos. No caso dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, a Comissão reputou necessário um regulamento, o Regulamento (CE) n.º 261/2004 de 11 de Fevereiro. Não se entende, portanto, por que motivo reservar aos direitos dos consumidores de energia um documento sem força de lei.

1.4 O CESE recomenda à Comissão que, para além de todas as alterações propostas às directivas em processo de aprovação,

examine quanto antes a hipótese de transformar a Carta num regulamento dos direitos dos consumidores europeus de energia.

1.5 O CESE é de opinião que os direitos sancionados pela directiva devem aplicar-se a todos os utilizadores finais, em particular os clientes domésticos e as pequenas e médias empresas. A Directiva 2003/54/CE «Electricidade» deixa ao critério dos Estados-Membros garantirem que as pequenas empresas (com menos de 50 trabalhadores e um volume de negócios ou um balanço anual não superior a 10 milhões de EUR) beneficiem de um serviço universal, ou seja, do direito de serem abastecidos, a preços razoáveis, fácil e claramente comprováveis e transparentes, de electricidade de uma qualidade específica no seu território.

1.6 O CESE considera que não se justifica de forma alguma esta diferença de tratamento e que o direito ao serviço universal deve ser reconhecido, pelo menos, a todas as pequenas e médias empresas estabelecidas no território da UE. Para o efeito, e tendo em conta que o terceiro pacote energético, a ser examinado actualmente no CESE, altera a Directiva 2003/54 «Electricidade», recomenda vivamente à Comissão que modifique o artigo 2.º nesse sentido ou inclua os clientes não domésticos no grupo de destinatários da Carta em apreço.

1.7 Para o CESE é indispensável que se entenda por «consumidor» o consumidor final, o cliente da empresa fornecedora. A discrepância terminológica entre a comunicação intitulada «Uma nova política energética para a Europa» onde se fala de direitos dos clientes e a proposta em exame da Carta dos Direitos dos Consumidores de Energia gera insegurança e confusão. O interesse de uma pequena ou média empresa ou de um estabelecimento comercial de dispor continuamente de energia suficiente para a sua actividade produtiva merece a mesma atenção, sobretudo nas regiões da convergência e da coesão.

1.8 A garantia do serviço universal, ampliada às pequenas e médias empresas, o respeito das obrigações de serviço público, a protecção das faixas da população mais desfavorecidas que correm o risco de escassez energética, a coesão económica, social e territorial, a liberdade contratual, o direito à informação, a uma ligação rápida, a contratos em linguagem clara e compreensível, a preços razoáveis, fácil e claramente comprováveis e transparentes, a garantia de aprovisionamento contínuo, o conhecimento das fontes de energia utilizadas são todos pressupostos de relevância absoluta. A própria Comissão salienta que o mercado abandonado a si próprio não pode ser a expressão deste nível de «consciência» social, ambiental e económica. O CESE apoia incondicionalmente todas as iniciativas que vão neste sentido, desde que simples e eficazes, e exorta a Comissão a servir-se dos instrumentos que julgar mais adequados.

1.9 O CESE recomenda que se tome em consideração a possibilidade de inserir no âmbito do terceiro pacote energético outras alterações ao anexo A da Directiva «Electricidade», para além das três já previstas.

1.10 O CESE havia sugerido, em fins de 2001, a transformação do Grupo Europeu de Reguladores da Electricidade e do Gás (ERGEG) em agência. Muito se regozija com o facto de a Comissão ter agora concretizado esta proposta no âmbito do «terceiro pacote energético» e espera que uma das atribuições da

futura Agência seja a de verificar a aplicação correcta dos direitos dos consumidores, em particular a protecção dos consumidores mais vulneráveis. Apoia o envolvimento das associações de consumidores, das pequenas e médias empresas, da indústria do sector e das organizações sindicais com o fito de valorizar a cooperação e a responsabilidade partilhada, tal como aconteceu com o sector dos transportes. Uma mesa-redonda europeia, que conferisse à Agência poderes de intervenção e de regulação das relações entre produtores e utilizadores finais, poderia contribuir consideravelmente para alcançar estes objectivos. Os reguladores nacionais deveriam incumbir-se da vigilância dos mercados da sua circunscrição.

1.11 O CESE aprecia as propostas da Comissão contidas no anexo à sua comunicação que, sendo aplicadas com eficácia, poderiam reforçar os direitos dos consumidores. Realça especialmente que devem ser efectivamente salvaguardados os direitos de serviço público e de serviço universal, identificando o fornecedor de último recurso que pode ser substituído em caso de crise energética ou de ruptura do aprovisionamento pelo fornecedor de confiança.

1.12 Regras iguais para o mercado único em matéria de contratos: transparência, disposições de execução, gestão clara e não onerosa dos conflitos. As compensações também deveriam ser uniformes para favorecer a mobilidade transfronteiras dos consumidores e abrir o mercado europeu também aos consumidores finais.

1.13 Preços razoáveis, transparentes e comparáveis. Facturas compreensíveis e completas, contendo informações úteis para os consumidores sobre as fontes de energia utilizadas na produção da electricidade, as emissões de CO₂ e de outros gases com efeito de estufa, sugestões para poupar energia coerentes com as políticas comunitárias.

1.14 Liberdade de escolher o fornecedor, de mudar para outro rapidamente e sem custos suplementares, fixação de um limite para a duração mínima dos contratos. São todos direitos associados à realização plena do mercado.

1.15 Informações. Fidedignas, completas e compreensíveis sobre as condições de acesso e de utilização, tarifas e preços e suas alterações.

1.16 No atinente às queixas, é de assinalar uma escolha decidida pela resolução extrajudicial de litígios, em aplicação das recomendações da Comissão 98/257 e 2001/310.

1.17 Haverá que reforçar e tornar efectivo o direito de representação, através das associações de consumidores. Uma mesa-redonda adstrita à agência em constituição poderia ser o ponto de encontro de todas as partes interessadas e o ponto de partida para encontrar soluções mais eficazes destinadas a fazer valer os direitos dos consumidores.

1.18 A escassez de energia equivale à exclusão de uma vida condigna. É forçoso uniformizar a definição de consumidor vulnerável e das medidas adoptadas a seu favor, evitando o corte da ligação graças a uma garantia de prestação de serviços energéticos essenciais a preços razoáveis ou até gratuitamente. O princípio de responsabilidade deve ser sempre salvaguardado.

1.19 As práticas comerciais desleais devem ser igualmente combatidas eficazmente, actualizando as disposições previstas no anexo I à Directiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005. Seria preferível identificar outras práticas desleais por via regulamentar do que alterando a directiva.

1.20 O CESE sugere que se tenha em conta, para além das nove áreas temáticas referidas pela Comissão, as constantes de algumas Cartas de direitos já subscritas por empresas fornecedoras e por organizações de consumidores, como sucedeu, por exemplo, em alguns Estados-Membros: o direito do consumidor ao seu tempo, o direito de participação e de representação, o direito à qualidade e à segurança, o direito à tarifa mais vantajosa e mais adequada ao perfil do consumidor, o direito a indemnização por danos causados e a um processo de conciliação que permita resolver rapidamente o litígio.

2. Introdução. O documento da Comissão.

2.1 A Comissão anunciara já nas comunicações de 10 de Janeiro de 2007 ⁽¹⁾ ⁽²⁾ a sua ideia de publicar uma Carta dos Direitos dos «clientes» das empresas fornecedoras de gás e energia, bem acolhida pelo Conselho da Primavera de 8 e 9 de Março de 2007, «*uma melhor protecção dos consumidores, por exemplo mediante a elaboração de uma Carta do Consumidor de Energia*».

2.2 Reconhecendo que os mecanismos de mercado não conseguem por si só assegurar totalmente os melhores interesses dos consumidores, a Comissão refere que as directivas em vigor já estabelecem obrigações de serviço público e direitos do consumidor. São anunciadas iniciativas centradas no acompanhamento da implementação e da aplicação «efectiva» dos direitos do consumidor a nível nacional e no reforço ou no alargamento de alguns destes direitos.

2.3 A conclusão do processo de liberalização dos mercados europeus de electricidade e de gás em 1 de Julho de 2007 é a ocasião propícia para lançar, com a participação das organizações de consumidores, uma campanha de sensibilização dos cidadãos para as vantagens que advêm da possibilidade de escolher o fornecedor e continuar a usufruir dos mesmos direitos.

2.4 **A energia é essencial para todos os europeus.** A maior salvaguarda e o reforço dos interesses dos consumidores em paridade com os interesses das empresas são um pressuposto fundamental para o bom funcionamento do mercado interno.

2.5 **A actual legislação europeia já exige o respeito de obrigações de serviço público,** que constitui uma *conditio sine qua non* da legislação relativa à energia. A prioridade do desenvolvimento sustentável, a protecção do ambiente, dos consumidores e das pessoas socialmente vulneráveis, ou seja, as obrigações de serviço público, são um complemento necessário da concorrência. «*As obrigações de serviço universal e de serviço público bem orientadas para os consumidores de energia devem permanecer no centro do processo de abertura do mercado*».

⁽¹⁾ «Uma Política Energética para a Europa» (COM(2007) 1 final).

⁽²⁾ «Perspectivas para o mercado interno do gás e da electricidade» (COM(2006) 841 final).

2.6 **A União Europeia tem de ir mais longe na luta contra a escassez de energia.** O aumento constante dos preços dos combustíveis nos mercados internacionais faz-se sentir nos preços da energia, criando cada vez mais dificuldades aos grupos mais vulneráveis da sociedade europeia. Ora, este problema não tem sido tratado com a atenção necessária pelos Estados-Membros, dos quais apenas cinco dispõem de algum tipo de tarifa social pré-estabelecida. A futura Carta deverá prever mecanismos adequados para proteger os consumidores mais vulneráveis.

2.7 **Os principais objectivos.** São corroborados os quatro objectivos já propostos pela Comissão ⁽³⁾:

- contribuir para o estabelecimento de regimes que ajudem os cidadãos da UE mais vulneráveis a fazer face aos aumentos de preços da energia,
- melhorar o nível mínimo de informação de que dispõem os cidadãos para os ajudar a escolher entre fornecedores e opções de fornecimento,
- diminuir as formalidades burocráticas quando os clientes desejam mudar de fornecedor e
- proteger os clientes das práticas de vendas desleais.

2.8 A futura Carta Europeia dos Direitos dos Consumidores de Energia não será um documento jurídico vinculativo e incluirá:

- a) a actual legislação comunitária que estabelece os direitos do consumidor e as obrigações dos fornecedores de energia;
- b) os possíveis elementos que deveriam ser tidos em conta pelas autoridades dos Estados-Membros (governos ou autoridades reguladoras) na implementação e aplicação dessa legislação;
- c) os possíveis elementos para complementar os direitos existentes e que são da responsabilidade dos Estados-Membros;
- d) os possíveis elementos para complementar os direitos existentes e que poderiam ser alcançados através da auto-regulação pelas partes interessadas privadas, ou seja, os representantes da indústria e dos consumidores.

2.9 São enunciados nove elementos fundamentais que são argumentos para a Carta:

- Ligação
- Contratos
- Preços, tarifas e monitorização
- Liberdade de escolha do fornecedor
- Informações
- Queixas
- Representação
- Medidas de carácter social
- Práticas comerciais desleais.

2.10 Segundo o princípio da «responsabilidade partilhada», todas as partes envolvidas, ou seja, a Comunidade, os Estados-Membros, a indústria da energia, representada por todos os parceiros sociais, assim como os representantes dos consumidores têm um papel a desempenhar para fazer da política energética europeia um êxito entre os cidadãos europeus.

⁽³⁾ «Uma Política Energética para a Europa» (COM(2007)1 final), p.10.

2.11 O anexo refere por cada um dos elementos fundamentais a legislação actualmente em vigor e as acções a empreender pela Comissão, pelos Estados-Membros ou através de acordos entre as partes interessadas ou de códigos de auto-regulamentação.

3. Observações na generalidade

3.1 O CESE tenciona abordar o quadro jurídico, os destinatários da Carta, a eficácia e a proporcionalidade da proposta da Comissão e a utilidade de outros instrumentos possíveis, o papel da Agência e das entidades nacionais de regulação, outras propostas ou iniciativas de carácter geral ou específico.

O quadro jurídico

3.2 O artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em matéria da defesa dos consumidores, estabelece que «as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores». Este artigo remete para o artigo 153.º do Tratado, que incumbe a Comunidade de assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores e de promover o seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses. Além disso, a necessidade de proteger os consumidores também deve ser tida em conta na definição e na aplicação de outras políticas ou acções comunitárias.

3.2.1 Com o Tratado de Amesterdão, que reformula o antigo artigo 129.º-A dos Tratados, e em aditamento à redacção actual do artigo 153.º, ficou definitivamente consagrada a competência comunitária em matéria de defesa dos consumidores ⁽⁴⁾.

3.2.2 O CESE considera positiva a escolha da Comissão de reforçar os direitos dos consumidores e de recorrer, por um lado, às medidas previstas actualmente pela regulamentação comunitária ⁽⁵⁾ e, por outro, às propostas de iniciativas a realizar futuramente em diversos níveis numa Carta dos Direitos dos Consumidores.

⁽⁴⁾ O Tratado de Amesterdão de 4 de Outubro de 1997 revê o texto anterior que atribuía à Comissão apenas funções de coordenação e residuais em relação à competência dos Estados-Membros, em matéria de defesa dos consumidores.

⁽⁵⁾ Anexo A às Directivas «Electricidade» e «Gás». Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores. Artigo 3.º, n.ºs 3, 5 e 6 da Directiva «Electricidade». Artigo 3.º, n.º 3 da Directiva «Gás». Artigo 13.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2006/32/CE de 4 de Abril de 2006 sobre a eficiência energética. Recomendação da Comissão 98/257/CE relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo. Recomendação da Comissão 2001/310/CE relativa aos princípios aplicáveis aos organismos extrajudiciais envolvidos na resolução consensual de litígios do consumidor. Directiva 98/27/CE de 19 de Maio de 1998 relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores. Directiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno.

3.2.2.1 Salienta, contudo, que as várias formas de protecção dos consumidores adoptadas nos vários Estados-Membros não têm permitido até à data considerar as previsões das directivas vigentes como direitos inequívocos e universalmente reconhecidos. A natureza declaradamente não vinculante da Carta, que alia obrigatoriedade em certas matérias com opções de auto-regulamentação e de «persuasão moral» dos Estados-Membros e dos fornecedores, muito provavelmente apenas servirá para lançar a confusão.

3.2.2.2 Na Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de Setembro de 2007, sobre as implicações institucionais e jurídicas da utilização de instrumentos jurídicos não vinculativos («soft law»), o considerando X refere que «quando a Comunidade goza de competência legislativa, mas falta vontade política para aprovar legislação, a utilização de instrumentos de soft law é passível de contornar os órgãos legislativos realmente competentes, pode menosprezar os princípios da democracia e do Estado de direito, nos termos do artigo 6.º do Tratado UE, bem como os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nos termos do artigo 5.º do Tratado CE, e resultar numa actuação *ultra vires* por parte da Comissão.»

3.2.2.3 No ponto 1 da mesma Resolução, apresentada pelo membro do PE, Manuel Medina Ortega ⁽⁶⁾, o Parlamento «entende que, no contexto da Comunidade, o recurso aos instrumentos de soft law constitui, na maioria dos casos, um procedimento ambíguo e ineficaz, susceptível de produzir um efeito negativo sobre a legislação comunitária e o equilíbrio institucional, devendo ser utilizado com precaução, inclusivamente nos casos previstos pelo Tratado» e, mais especificamente no ponto 8, «solicita à Comissão que dê especial atenção aos efeitos dos instrumentos de soft law sobre os consumidores e suas eventuais vias de recurso, antes de propor quaisquer medidas que envolvam instrumentos de soft law».

3.2.3 O CESE sugere que se faça a distinção entre «direitos», oponíveis e exigíveis, e outras formas de protecção, demarcando claramente na futura Carta os actuais direitos das outras propostas de iniciativas que serão ou poderão ser adoptadas a todos os níveis, consideradas convenientes mas não vinculativas.

3.2.3.1 Pergunta se, à luz da experiência acumulada até à data e considerada pela própria Comissão como insatisfatória relativamente aos poderes que lhe são conferidos pelos Tratados, não será conveniente pensar em novas regras, poucas e claras, para reforçar a protecção dos consumidores, sobretudo dos mais vulneráveis. O princípio da subsidiariedade, a que alude o artigo 5.º do Tratado, tantas vezes invocado a despropósito para bloquear iniciativas comunitárias, deveria aplicar-se aqui para adoptar decisões favoráveis aos consumidores, na ausência de leis nacionais eficazes.

Quem são os consumidores?

3.3 O CESE salienta a insegurança do quadro jurídico de referência na identificação dos destinatários da Carta e dos direitos correspondentes ao abrigo da múltipla regulamentação europeia. A Comunicação «Uma política energética para a Europa» ⁽⁷⁾ refere que «a Comissão irá desenvolver uma Carta dos Clientes da Energia».

⁽⁶⁾ Resolução P6_TA(2007)0366 de 4 de Setembro de 2007.

⁽⁷⁾ Ponto 3.1.7.

3.3.1 A Directiva 2003/54/CE de 26 de Junho de 2003 define no n.º 7 do artigo 2.º «cliente» como «o cliente grossista e o cliente final das empresas de electricidade», ou seja, «o cliente que compra electricidade para consumo próprio», o «cliente doméstico» como «o cliente que compra electricidade para consumo doméstico próprio» e «cliente não doméstico» como «a pessoa singular ou colectiva que compra electricidade não destinada a utilização no seu agregado familiar, incluindo produtores e clientes grossistas».

3.3.2 Na Directiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno, que a Comissão reclama como fonte jurídica de referência para a parte da Carta dos Direitos dos Consumidores sobre o direito do consumidor de ter relações equitativas e transparentes com o fornecedor, a alínea a) do artigo 2.º define como «consumidor» qualquer pessoa singular que, nas práticas comerciais abrangidas pela presente directiva, actue com fins que não se incluam no âmbito da sua actividade comercial, industrial, artesanal ou profissional.

3.3.3 O CESE é de opinião que os direitos sancionados pela directiva devem aplicar-se a todos os utilizadores finais, especialmente aos particulares e às pequenas e médias empresas. A Directiva «Electricidade» deixa ao critério dos Estados-Membros garantirem que as pequenas empresas (com menos de 50 trabalhadores e um volume de negócios ou um balanço anual não superior a 10 milhões de EUR) beneficiem de um serviço universal, ou seja, do direito de serem abastecidos, a preços razoáveis, fácil e claramente comprováveis e transparentes, de electricidade de uma qualidade específica no seu território.

3.3.4 O CESE considera que não se justifica de modo algum esta diferença de tratamento e que o direito ao serviço universal deve ser reconhecido, no mínimo, a todas as pequenas e médias empresas estabelecidas no território da UE. Para o efeito, e tendo em conta que o terceiro pacote energético, actualmente em exame no CESE, altera a Directiva 2003/54 «Electricidade», recomenda vivamente à Comissão que modifique o artigo 2.º nesse sentido ou inclua os clientes não domésticos no grupo de destinatários da Carta.

3.3.5 O CESE reputa indispensável que por «consumidor» se entenda o consumidor final, o cliente da empresa fornecedora. A discrepância terminológica entre a comunicação intitulada «Uma nova política energética para a Europa», onde se fala de direitos dos clientes, e a proposta em exame da Carta dos Direitos dos Consumidores de Energia gera insegurança e confusão. O interesse de uma pequena ou média empresa ou de um estabelecimento comercial de dispor continuamente de energia suficiente para a sua actividade produtiva merece a mesma atenção, sobretudo nas regiões da convergência e da coesão.

A eficácia e a proporcionalidade da proposta.

3.4 O CESE considera essencial a proposta de adopção de uma Carta dos Direitos dos Consumidores de Energia, pelo efeito que pode causar na opinião pública ao lançar o debate logo depois da abertura efectiva do mercado interno e ao tornar os utilizadores do mercado de energia mais conscientes dos seus direitos e escolhas. No entanto, este instrumento afigura-se bastante frágil, uma vez que, em contraste com o que acontece com os transportes em que a Carta dos Direitos dos Passageiros contém referências seguras aos direitos e também às compensa-

ções devidas, segundo a proposta da Comissão a Carta não teria valor vinculativo, a não ser nas partes já cobertas por directivas anteriores. Tratar-se-ia, portanto, mais de uma compilação do que de um reforço. As expectativas criadas pelas declarações dos comissários Piebalgs e Kuneva, aquando da apresentação do documento em exame, poderão sair assim defraudadas.

3.4.1 «Os consumidores da UE esperam que formulemos uma resposta europeia comum aos desafios que se colocam no domínio da energia e das alterações climáticas», declarou o Comissário Andris Piebalgs, responsável pela energia. «Independentemente de lhes garantirmos um abastecimento energético sustentável, seguro e competitivo, os consumidores esperam que a UE envide esforços de defesa dos direitos dos consumidores, à medida que os mercados energéticos se abrem a uma maior capacidade de escolha por parte dos consumidores.» É justamente nestes casos que a Carta dos Consumidores de Energia se torna relevante.

3.4.2 «A abertura destes mercados representa simultaneamente um desafio e uma oportunidade para os consumidores europeus», afirmou a Comissária Meglena Kuneva, responsável pela defesa do consumidor. «Só quando tivermos conseguido criar um mercado transparente e eficiente, em que os direitos dos consumidores são plenamente garantidos e em que consumidores esclarecidos utilizam os seus conhecimentos para beneficiarem das propostas disponíveis, é que poderemos concluir que alcançámos o nosso objectivo».

3.4.3 Embora concordando com a Resolução do Parlamento Europeu, o Comité considera que é necessária uma forma jurídica obrigatória para salvaguardar os direitos dos cidadãos, visto os instrumentos jurídicos não vinculativos (*soft law*) não realizarem plenamente os objectivos almejados. No caso dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, a Comissão optou por um regulamento, o Regulamento (CE) n.º 261/2004 de 11 de Fevereiro. Não se vislumbra, portanto, por que motivo os direitos dos consumidores de energia hão-de ficar consagrados num documento com um estatuto juridicamente não vinculativo. Publica-se uma Carta porque os direitos estabelecidos não são observados na prática. As legislações nacionais de transposição, salvo algumas louváveis excepções, são insuficientes. A Comissão tem poderes e responsabilidade para intervir, mas dá preferência a um instrumento não vinculativo, embora sabendo perfeitamente que o mercado, por si só, não está em condições de dar respostas adequadas e satisfatórias.

3.4.4 O relatório da Comissão (*) sobre a aplicação e sobre os resultados do regulamento que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos convida a reflexão. Nele se afirma: «Após mais de dois anos de aplicação do regulamento [(CE) n.º 261/2004], constatou-se uma evolução, muito embora se imponham melhorias substanciais, caso se pretenda uma aplicação mais coerente das regras por parte das transportadoras e uma execução mais coerente das regras pelos Estados-Membros. Contrariamente ao que se verificava no passado, os passageiros deixados em terra dispõem agora de direitos específicos, embora estejam frequentemente numa posição de fraqueza relativamente às transportadoras». É evidente que, embora em presença de exigências de cumprimento obrigatório, as transportadoras aéreas não cumprem com as disposições da directiva. Por que haveriam de fazê-lo então as empresas fornecedoras de gás e electricidade em presença de uma Carta de cumprimento facultativo?

(*) COM(2007) 168 final de 4.4.2007.

3.4.5 Tomando como ponto de partida a experiência acumulada no passado neste e noutros sectores da vida económica, o CESE recomenda a adopção de medidas legais que garantam plenamente a salvaguarda dos direitos dos consumidores. A proporcionalidade de uma proposta assenta na sua correspondência com os objectivos a alcançar e na necessidade de actos legislativos. Neste caso específico, embora tendo poderes para intervir por via regulamentar, a Comissão prefere outra abordagem. O CESE considera que a escolha do instrumento é objectivamente inadequada para a consecução dos objectivos almejados. A Carta pode ser apenas um primeiro passo, mas o legislador europeu deve empenhar-se no reforço efectivo dos direitos.

3.4.6 A garantia do serviço universal, ampliada às pequenas e médias empresas, o respeito das obrigações de serviço público, a protecção das faixas da população mais desfavorecidas que correm o risco de escassez energética, a coesão económica, social e territorial, a liberdade contratual, o direito à informação, a uma ligação rápida, a contratos em linguagem clara e compreensível, a preços razoáveis, fácil e claramente comprováveis e transparentes, a garantia de aprovisionamento contínuo, o conhecimento das fontes de energia utilizadas são todos pressupostos de relevância absoluta. A Comissão tem toda a razão em assinalar que o mercado, entregue aos seus próprios mecanismos, não consegue obter o nível necessário de sensibilização social, ambiental e económica. O CESE apoia incondicionalmente todas as iniciativas que vão neste sentido, desde que simples e eficazes, e exorta a Comissão a servir-se dos instrumentos que julgar mais adequados.

O papel da Agência e dos reguladores nacionais

3.5 O CESE aplaude a proposta de regulamento que faz parte do terceiro pacote energético e que cria a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia ⁽⁹⁾. No seu parecer de 17 de Outubro de 2001 sobre o segundo «pacote» energético ⁽¹⁰⁾, o Comité solicita à Comissão que, no futuro e tendo em consideração a experiência no sector, estude a possibilidade de transformar o Grupo Europeu de Reguladores da Electricidade e do Gás (ERGEG) numa Agência Europeia, ou entidade similar, com competência em matérias relativas ao transporte internacional de electricidade e de gás natural. O Comité congratula-se com ter proposto a criação da Agência tanto tempo antes.

3.5.1 Na comunicação da Comissão sobre as «Perspectivas para o mercado interno do gás e da electricidade» ⁽¹¹⁾, prenuncia-se o reforço das directivas que dizem respeito ao papel das entidades reguladoras nacionais. No ponto 2.2.1 a «Comissão considera que as entidades reguladoras necessitam de dispor de importantes poderes ex-ante nas seguintes áreas: [...] vii) protecção do consumidor, incluindo eventuais controlos do preço ao utilizador final». Mas, infelizmente, nos textos do terceiro pacote energético não há nem rasto de um «reforço» deste tipo! É certo que são reforçados alguns poderes das entidades reguladoras no novo capítulo VII A) da nova Directiva «Energia» e se pede ao regulador para «contribuir para um alto nível de serviço universal e público de electricidade, a protecção aos clientes vulneráveis e a eficácia das medidas de protecção

dos consumidores estabelecidas no anexo A», mas estas eram já incumbências de todas as entidades reguladoras.

3.5.2 A Comissão propõe, além disso, na nova Directiva «Energia» a alteração do anexo A a que são aduzidas três alíneas, referindo-se a primeira ao direito de acesso aos dados de consumo, a segunda ao direito de conhecer o consumo mensal e o custo relativo e a terceira ao direito de mudar de fornecedor a todo o momento. O CESE saúda esta proposta, mas pergunta por que motivo, tendo a Comissão a possibilidade de adoptar iniciativas mais incisivas, não recorreu ela ao instrumento essencial de revisão da directiva para reforçar, como preconiza, os direitos dos consumidores.

3.5.2.1 A proposta da Comissão de alterar o artigo 3.º, aduzindo-lhe um novo ponto 10 que remete algumas disposições regulamentares para o processo de comitologia, poderia ser o instrumento mais adequado para esse efeito, visto as decisões dos comités nas matérias em que são consultados poderem entrar imediatamente em vigor. O CESE convida as instituições europeias a aprovarem este ponto da proposta da Comissão.

3.5.2.2 O anexo à comunicação da Comissão «Para uma Carta Europeia dos Direitos dos Consumidores de Energia» enuncia, para além dos direitos existentes (dificilmente exigíveis) algumas hipóteses futuras de novos direitos. A inserção destas propostas no anexo A começaria por torná-las obrigatórias e prepararia, além disso, o terreno para a adopção de um regulamento específico de defesa dos direitos dos consumidores finais.

3.5.3 O CESE considera que uma das futuras atribuições da Agência Europeia deveria ser o acompanhamento da implementação dos direitos dos consumidores. Convinha prever, neste contexto, o envolvimento das organizações dos consumidores, das pequenas e médias empresas, da indústria do sector e das organizações sindicais, para valorizar a cooperação e a responsabilidade partilhada, tal como aconteceu com o sector dos transportes, para além de uma mesa-redonda europeia conferindo à Agência poderes de intervenção e de regulação das relações entre produtores e utilizadores finais.

3.5.3.1 Na arquitectura a Agência institucional, deverá ter poderes vinculantes no âmbito das suas competências. Será composta por representantes das entidades de regulação nacionais e assistida por comités técnicos, com a participação de todos os reguladores nacionais. O CESE desejaria que a defesa dos consumidores fosse incluída igualmente nas suas competências, recorrendo à assessoria da mesa-redonda ⁽¹²⁾. Tal permitiria intervir mais eficazmente para garantir a realização dos objectivos propostos pela Comissão na Carta em apreço. O CESE já em 2001 referiu que se impunha «que estas entidades tivessem um funcionamento mais transparente e democrático, fazendo participar no processo decisório os diversos agentes envolvidos dos mercados da electricidade e do gás natural (consumidores, trabalhadores e empresas)».

3.5.3.2 O regulador nacional, por outro lado, poderá colaborar activamente na definição de uma estratégia de protecção generalizada e terá mais peso para fazer aplicar as disposições regulamentares estabelecidas.

⁽⁹⁾ COM(2007) 530 final de 19.9.2007.

⁽¹⁰⁾ JO C 36 de 8.2.2002, p. 10 (relator: Hernandez Battaller).

⁽¹¹⁾ COM(2006) 841 final de 10.1.2007.

⁽¹²⁾ Ponto 6.7.4.

4. Observações na especialidade

4.1 No seu parecer sobre a Directiva «Energia» ⁽¹³⁾, o Comité congratulava-se que a Comissão visse como uma das premissas fundamentais a consecução de certos objectivos de serviço público e considerava que isso teria de passar por disposições garantindo um alto nível de protecção dos consumidores domésticos, com medidas especiais para os mais vulneráveis, por exemplo, medidas sociais permitindo a determinados grupos o fornecimento de energia a um preço justo. Mas, infelizmente, a experiência neste campo não tem sido nada positiva.

4.2 «Os fluxos transfronteiriços de electricidade na Europa têm aumentado de forma modesta, todos os anos, desde a abertura do mercado. No entanto, só 10 %, em média, da electricidade consumida na UE atravessa as fronteiras dos Estados-Membros ⁽¹⁴⁾».

4.3 «Os cortes de energia em Itália, em 2003, e na área abrangida pela UCTE ⁽¹⁵⁾, em 2006, revelaram o custo que pode ter um incidente na rede de transporte europeia. Consequentemente, é importante que o aumento do comércio seja acompanhado de um funcionamento da rede mais coordenado e da criação de novas infra-estruturas, nomeadamente uma beneficiação das linhas existentes, a construção de novas linhas e o investimento noutros componentes da rede, sempre que necessário. [...] O mercado europeu baseia-se cada vez mais num conceito regional. Este começou por se desenvolver naturalmente, acompanhando as realidades físicas da rede. Com a criação das regiões nas orientações revistas relativas à gestão dos congestionamentos e o desenvolvimento das iniciativas regionais no domínio da electricidade pelo ERGEG, a abordagem regional adquiriu um estatuto oficial» ⁽¹⁶⁾.

4.4 Os consumidores finais têm um interesse particular que o fornecimento de energia esteja garantido. O papel cada vez mais importante das regiões no âmbito da energia deveria beneficiar a distribuição e o estabelecimento de relações mais estreitas, sobretudo entre as regiões transfronteiriças, que permitiriam um aumento substancial das trocas e dos fluxos, diminuindo o risco de congestionamentos.

4.5 As medidas de defesa do consumidor final deveriam prever o direito de ser informado periodicamente sobre a quantidade de energia trocada, a sua proveniência geográfica e a fonte de energia utilizada, as emissões de gases com efeito de estufa por kWh e os acordos de cooperação comunitários e com países não europeus. É, por exemplo, consabido que os países que decidiram deixar de utilizar a energia nuclear compram energia produzida por centrais nucleares. Haveria que prestar estas informações ao consumidor para ele poder decidir mudar de fornecedor no caso de não aprovar a combinação energética da empresa fornecedora, ao contrário do que acontece actualmente em que ele ignora sem dúvida alguma as escolhas de produção.

4.6 **Ligação.** Garantir o serviço universal, a continuidade do fornecimento e prazos bem definidos para a ligação à rede dos utentes. São estes os direitos actualmente em vigor, mas quase nunca respeitados. É necessário prever a designação de um «fornecedor de último recurso», que garanta a prestação do

serviço no caso de impedimento por parte do fornecedor habitual.

4.7 **Contrato.** Transparência, formas de execução, obrigações, compensações, igualdade de tratamento, ausência de cláusulas abusivas, gestão clara e não onerosa dos litígios, direitos já reconhecidos em teoria e que deveriam ser incluídos por todos os Estados-Membros nas legislações nacionais de transposição das directivas. Mas a realidade é bem diferente. A Comissão incluiu no terceiro pacote energético alterações ao anexo A que aumentam as obrigações das empresas, mas há o risco de permanecerem letra morta por não serem acompanhadas de um sistema de sanções eficaz quer ao nível europeu quer ao nível nacional, salvo honrosas excepções. Ora, é justamente neste domínio que deveria haver regras uniformes em toda a União, sancionadas por um regulamento, como sucede com os direitos dos passageiros.

4.8 **Preços, tarifas e monitorização.** Transparência, razoabilidade financeira, comparabilidade, pluralidade de métodos de pagamento, utilização alargada de contadores inteligentes, facturas claras e compreensíveis e baseadas no consumo real de energia. O CESE reputa essencial que sejam indicadas claramente nas facturas de energia as componentes do custo da produção de energia (compra de combustíveis, distribuição, manutenção, amortizações, taxas e impostos especiais, pessoal, generalidades), as fontes (fósseis, hidroeléctricas, renováveis, nucleares, ciclo combinado), as emissões de CO₂, as economias de energia realizadas, a comparação com consumos anteriores e com a média dos consumos de outros utilizadores com as mesmas características. Um instrumento informativo deste tipo poderia incitar o consumidor a ponderar na adopção de um comportamento favorável à poupança de energia. Sendo a factura o instrumento de comunicação (deveria ser mensal conforme propôs recentemente a Comissão) entre empresas fornecedoras e consumidores, poderá veicular uma série de mensagens «positivas» que valorizem as políticas europeias.

4.9 **Liberdade de escolha do fornecedor.** Possibilidade de mudar de fornecedor em qualquer altura do ano e gratuitamente, sem prejuízo para os seus direitos. Convinha prever uma garantia de execução da mudança em prazos bem definidos. Por vezes são celebrados contratos com uma duração mínima. O CESE defende que, no caso de ser incluída esta cláusula, a duração mínima seja limitada para não contornar o direito de livre escolha do fornecedor com durações mínimas excessivamente longas e penalizações consideráveis.

4.10 **Informações.** Fidedignas, completas e compreensíveis sobre as condições de acesso e de utilização, tarifas, preços e suas alterações. Generalização dos direitos dos consumidores no atinente às obrigações de serviço público e às modalidades em que é garantido o serviço universal, especialmente a qualidade e a continuidade do fornecimento de electricidade e gás, compensações pela não observância desses direitos, possibilidades de acesso a formas de resolução dos litígios gratuitas ou a custos muito reduzidos, para que todos possam usufruir dos mesmos direitos. Cada fornecedor deveria comunicar anualmente, ou em caso de entrar em cena um novo fornecedor, a lista dos operadores activos na sua área. As empresas fornecedoras deveriam também informar os seus clientes sobre as medidas financeiras, fiscais e regulamentares tomadas em apoio das iniciativas para melhorar a eficiência energética e dar sugestões concretas para economizar no consumo de electricidade e gás.

⁽¹³⁾ Pontos 6.4.2 e 6.4.3.

⁽¹⁴⁾ Comunicação da Comissão de 15.5.2007 (COM(2007) 250 final) — Relatório sobre a experiência adquirida com a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1228/2003 relativo ao comércio transfronteiriço de electricidade.

⁽¹⁵⁾ UCTE — Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity (União para a Coordenação do Transporte de Electricidade).

⁽¹⁶⁾ COM(2007) 250 final.

4.11 **Queixas.** A Comissária Emma Bonino empenhou-se afincadamente na defesa dos direitos do consumidor, tendo a Comissão publicado uma recomendação ⁽¹⁷⁾ sobre os organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo, a qual posteriormente, em 2001 ⁽¹⁸⁾, foi integrada em outra recomendação para alargar o seu campo de aplicação. No âmbito dos direitos dos consumidores de energia, as queixas deveriam orientar-se preliminarmente para uma resolução extrajudicial de litígios, capaz de proteger eficazmente o consumidor com custos muito reduzidos e prazos curtos, desde que haja a garantia de imparcialidade do organismo, de eficácia do procedimento, de publicidade e de transparência. O volume do contencioso em matéria de fornecimento de energia é tal que seria desproporcionado sujeitar-se aos prazos e aos custos inerentes a uma acção judicial.

4.12 **Representação.** O direito de representação das organizações dos consumidores, embora reconhecido pela legislação comunitária, encontra grandes dificuldades quando se trata de aplicá-lo. A falta de um quadro jurídico comunitário sobre as acções colectivas, nem sequer no atinente aos serviços ou às actividades económicas transfronteiras, restringe ainda mais este direito de intentar acções inibitórias junto dos tribunais. A constituição da Agência Europeia poderia ser a ocasião ideal para concretizar este direito e instituir uma mesa-redonda permanente reunindo todas as partes interessadas, à semelhança do que acontece com a aplicação da Directiva «Máquinas», no sector dos transportes, que prevê a participação de representantes dos parceiros sociais e dos consumidores chamados a coadjuvar os órgãos comunitários na análise das propostas. Deveria criar-se, por analogia, nos Estados-Membros uma mesa-redonda permanente instalada e consultada pelas entidades reguladoras nacionais.

4.13 **Medidas de carácter social.** O Comité é muito sensível aos problemas da escassez energética que não deveriam implicar a ruptura de abastecimento em caso de morosidade no pagamento. Num seu recente parecer, o Comité afirma ⁽¹⁹⁾: «Uma política energética europeia deve ter custos suportáveis para todas as camadas sociais, sem gerar disparidades de tratamento no acesso aos serviços oferecidos pelas empresas distribuidoras de energia». O CESE não é favorável ao fornecimento gratuito de energia, que induz a comportamentos não propícios à poupança de energia, defende antes que este problema seja resolvido ao nível da fiscalidade geral. O contrato de serviço público deveria prever a possibilidade de fornecer uma certa quantidade de electricidade e de gás ao preço de custo para fazer face às necessidades básicas dos consumidores mais vulneráveis, em medida suficiente e a preços comportáveis. O princípio da responsabilidade deve ficar sempre salvaguardado. Seja como for, a definição de consumidor vulnerável e as medidas a adoptar em seu benefício deveriam ser uniformes em toda a União Europeia para

não discriminar ninguém e evitar assim distorções da concorrência.

4.14 **Práticas comerciais desleais.** O consumidor é protegido contra métodos de venda abusivos ou enganadores, que dêem informações falsas, omitam informações relevantes indispensáveis para uma decisão consciente, criem obstáculos e imponham ónus injustificados no caso de mudança de fornecedor com o fito de desencorajar o consumidor. O CESE é a favor do reforço da protecção jurídica do consumidor contra estas práticas. Com efeito, a Directiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005, remete no seu artigo 3.º, n.º 5, para o Anexo I, que inclui a lista das práticas comerciais consideradas desleais em quaisquer circunstâncias, aduzindo que só pode ser alterada mediante revisão da directiva. Uma vez que os prazos para actualizar esta lista parecem excessivamente longos, o regulamento que deveria definir as medidas de protecção dos consumidores de energia poderia ser o instrumento mais apropriado para integrar os direitos específicos dos consumidores de energia que os protejam de práticas comerciais desleais.

5. Intercâmbio de boas práticas

5.1 O CESE recomenda à Comissão que analise de perto algumas cartas dos direitos dos consumidores já subscritas nos Estados-Membros por organizações dos consumidores e fornecedores de energia, em que os direitos reconhecidos aos clientes são muito mais consistentes do que os previstos na Carta em apreço. Por exemplo, na Itália, foi subscrita pela ADOC, uma organização de consumidores, e pela La 220 s.p.a., um grossista do mercado de electricidade empenhado há anos na responsabilidade social, uma carta dos direitos do consumidor que vai muito mais longe do que a proposta pela Comissão. Por exemplo, tem-se em conta o direito do consumidor ao seu tempo, o direito de participação e de representação, o direito à qualidade e à segurança, o direito à tarifa mais vantajosa, o direito a indemnização por danos causados e a um processo de conciliação que permita resolver rapidamente o litígio. A comparação contínua é garantida por verificações semestrais da aplicação da Carta, vinculante para a empresa, pois faz parte da relação contratual com os seus clientes.

5.2 Certos reguladores nacionais intervieram na gestão de litígios estabelecendo sistemas de obrigações, controlos e penalizações para regular a continuidade do serviço de distribuição de energia ⁽²⁰⁾. No caso de fenómenos de sobretensão, interrupções ou micro-interrupções de energia eléctrica, é indubitável que se trata da não observância das obrigações decorrentes do contrato de abastecimento e, nesse caso, o fornecedor será obrigado a indemnizar o cliente pelos danos causados, se não conseguir provar que a interrupção não lhe é imputável ⁽²¹⁾.

Bruxelas, 17 de Janeiro de 2008.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ 98/257/CE de 30 de Março de 1998.

⁽¹⁸⁾ 2001/310/CE de 4 de Abril de 2001.

⁽¹⁹⁾ CESE 1243/2007 «Plano de acção para a eficiência energética: concretizar o potencial» (relator: IOZIA).

⁽²⁰⁾ Autoridade para a energia e o gás. Delibera 202/99.

⁽²¹⁾ Summa 188/Abril 2003 — Giulio Disegni, p. 22.