

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor»

[COM(2010) 791 final — 2011/0001 (COD)]

(2011/C 218/12)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 19 de Janeiro de 2011 e em 18 de Janeiro de 2011, respectivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor

COM(2010) 791 final — 2011/0001 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 5 de Abril de 2011.

Na 471.ª reunião plenária de 4 e 5 de Maio de 2011 (sessão de 5 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor, 13 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE apoia a proposta da Comissão e acolhe favoravelmente a sua intenção de introduzir mais clareza, certeza e segurança jurídica no quadro jurídico da União.

1.2 Todavia, o CESE lamenta que a revisão proposta seja insuficiente e não englobe todos os aspectos do regulamento que é necessário alterar, à luz da experiência acumulada desde a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 2006/2004.

1.3 O CESE solicita à Comissão que tenha em conta, na próxima revisão do Regulamento (CE) n.º 2006/2004, as sugestões que constam do presente documento, para melhorar o funcionamento da actual cooperação entre as autoridades nacionais competentes em matéria de consumo.

2. Contexto

2.1 O CESE já se pronunciou a favor da proposta⁽¹⁾ de Regulamento (CE) n.º 2006/2004, embora tivesse lamentado a existência de determinadas lacunas, especialmente no que diz respeito ao sistema de assistência mútua e de reciprocidade previstos, que são susceptíveis de criar situações prejudiciais ao funcionamento do mercado interno.

2.2 Em 27 de Outubro de 2004, foi adoptado o Regulamento (CE) n.º 2006/2004⁽²⁾ relativo à cooperação entre as

autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor, em conformidade com os termos essenciais da proposta.

3. Relatório de aplicação

3.1 Em 2 de Julho de 2009, a Comissão apresentou um relatório de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2006/2004⁽³⁾ em que analisa o quadro institucional e de aplicação para a criação da rede, o funcionamento próprio da rede e o quadro de cooperação. No seu parecer⁽⁴⁾, o CESE já deplorava o facto de não ter sido consultado pela Comissão sobre o referido.

3.2 Para concluir, a Comissão considera que a rede ainda não alcançou o seu pleno potencial e, assinala que a mesma deve melhorar a eficácia do seu funcionamento através de uma série de medidas que, oportunamente, também poderiam incluir a revisão do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 quanto aos aspectos relativos às modalidades de aplicação, à adopção de um plano de acção anual para a aplicação da legislação, aos exercícios conjuntos como os «varrimentos» (*sweeps*), à promoção de uma interpretação uniforme da legislação da UE ou à sua definição para dar mais visibilidade à rede.

4. Proposta da Comissão

4.1 Em 3 de Janeiro de 2011, a Comissão apresentou uma proposta de alteração ao Regulamento (CE) n.º 2006/2004, com o objectivo de actualizar os conteúdos do anexo do regulamento sobre a cooperação no domínio da defesa do consumidor, de forma a reflectir a evolução legislativa recente em matéria de defesa do consumidor.

⁽¹⁾ JO C 108 de 30.4.2004, p. 86.

⁽²⁾ JO L 364 de 9.12.2004, p. 1

⁽³⁾ COM(2009) 336 final.

⁽⁴⁾ JO C 18 de 19.1.2011, p. 100.

4.2 A actualização do anexo consiste em suprimir a legislação que não é pertinente para a cooperação no domínio da defesa do consumidor entre as autoridades nacionais encarregadas da aplicação da legislação e em substituir às disposições obsoletas por novas disposições relativas à defesa do consumidor.

4.3 Tal implica, nomeadamente, a supressão de algumas referências (por exemplo, à Directiva Publicidade Enganosa e Comparativa)⁽⁵⁾ ou a substituição de outras (como é o caso da Directiva Crédito ao Consumo, da Directiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual ou da Directiva Utilização a Tempo Parcial de bens Imóveis).

5. Observações na generalidade

5.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta da Comissão, por considerar que a clareza da redacção do quadro jurídico da União implica maior certeza e segurança jurídica para todos os cidadãos. Preocupa-o a situação dos trabalhadores por conta própria e das pequenas empresas, que têm problemas semelhantes aos dos consumidores que celebram contratos com as grandes empresas e, sobretudo, com as indústrias de rede.

5.2 Solicita uma vez mais à Comissão que estimule de forma coerente esta cooperação administrativa, que o Comité considera necessária para o bom funcionamento do mercado interno, e reconhece os esforços da Comissão a favor da transparência graças à aprovação da recomendação de 1 de Março de 2011 que inclui as «orientações para a aplicação das regras de protecção de dados no Sistema de Cooperação no domínio da Defesa do Consumidor»⁽⁶⁾.

5.3 Não obstante o que precede, considera que a proposta é excessivamente limitada e não aborda muitas questões que dizem respeito à cooperação entre as autoridades competentes em matéria de consumo e que ainda se encontram pendentes. A Comissão nem sequer trata os aspectos que no seu relatório de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 considera como «lacunas».

5.3.1 Segundo o CESE, a proposta de alteração poderia ter previsto algumas das medidas que seguem.

5.4 Vigilância sistemática do mercado

5.4.1 O exercício das funções de vigilância e inspecção dos bens e dos serviços abrangidos pela regulamentação da UE requer uma planificação conjunta e muito precisa, tanto em termos de calendário como de conteúdos, na programação das acções a realizar em cada caso pelas autoridades nacionais competentes em matéria de consumo. É conveniente criar mecanismos de verificação equivalentes para garantir o respeito das disposições supranacionais, através de campanhas sistemáticas de vigilância do mercado que permitam manter, a todo o momento, um nível de protecção dos consumidores elevado e uniforme no mercado único.

⁽⁵⁾ A Directiva 2006/114/CE pretende defender os interesses dos consumidores só no que diz respeito à publicidade comparativa. No anexo ao regulamento inclui-se só uma referência aos artigos pertinentes desta directiva.

⁽⁶⁾ JO L 57 de 2.3.2011, p. 44.

5.4.2 Esta coordenação anual da actividade de inspecção poderia, especialmente no que toca às normas de carácter horizontal, ser complementada por iniciativas de informação e de análise do mercado, recorrendo aos *screening* que uniformizariam os «varrimentos» que se realizam actualmente.

5.5 Procedimento sancionatório

5.5.1 Para evitar um «efeito fronteira» na aplicação das medidas correctoras no caso de incumprimento da regulamentação da UE em vigor, deveria prever-se uma harmonização mínima dos critérios comuns do procedimento sancionatório e das sanções que as autoridades competentes em matéria de consumo teriam de impor para conseguir eficácia e garantias equivalentes para a abertura e a resolução de dossiês semelhantes sobre infracções idênticas.

5.6 O CESE considera que as divergências em aspectos essenciais dos regimes sancionatórios podem levar ao no incumprimento das disposições da UE, colocar gravemente em perigo a defesa do consumidor e a integridade do mercado, falsear a concorrência no mercado interno e, em última análise, minar a confiança dos consumidores.

5.7 O CESE considera que é indispensável reforçar a convergência e o rigor dos regimes sancionatórios para evitar o risco de disfuncionamento do mercado único. Para tal, propõe que se defina um conjunto mínimo de critérios comuns para garantir uma aproximação mínima dos regimes sancionatórios nacionais, que prevejam:

- tipos adequados de sanções administrativas para as infracções a disposições fundamentais,
- publicação das sanções graves,
- multas administrativas suficientemente elevadas, tendo em conta a infracção cometida,
- critérios a considerar na aplicação das sanções,
- sanções para as pessoas singulares e colectivas,
- introdução eventual de sanções penais para as infracções mais graves,
- mecanismos adequados de apoio à aplicação eficaz das sanções.

5.8 Monitorização da qualidade dos bens e dos serviços

5.8.1 Um caso particular no âmbito do desenvolvimento da iniciativa «Vigilância sistemática do mercado» atrás referida é constituído pela metodologia de monitorização dos bens e dos serviços e as determinações analíticas pertinentes que têm em vista verificar o cumprimento das normas correspondentes e a informação certificada, e, especialmente, assegurar a prevenção e a qualidade inerente a tais bens e serviços.

5.8.2 Trata-se de criar um procedimento comum para a monitorização que conduza à convergência metodológica nesta prática, e de conceber e elaborar uma planificação transnacional que permita alargar o espectro da monitorização mediante uma utilização o mais eficaz possível dos recursos disponíveis em cada administração participante, de modo a evitar duplicações e sobreposições que poderiam causar pressões diferenciais indesejáveis neste domínio.

5.8.3 Além de estabelecer critérios uniformes de actuação na selecção dos produtos a controlar, também é necessário determinar, no âmbito do procedimento comum, os aspectos relativos à identificação das amostras, à formalização dos documentos, à realização dos exames analíticos preliminares, de forma contraditória e dirimente, bem como todos os restantes elementos não contemplados nas normas de qualidade ou em qualquer outra legislação pertinente.

5.9 A necessidade desta iniciativa é evidente num contexto de mercado global em que a comercialização transfronteiriça pressupõe, cada vez mais, a prática habitual na procura que os consumidores efectuam para satisfazer os seus desejos e necessidades.

5.10 **Segurança dos produtos.** Embora se trate de uma área de cooperação por excelência, e, por conseguinte, tenha um grau de desenvolvimento harmonioso mais completo, ainda apresenta algumas lacunas que escapam ao sistema de intercâmbio rápido de informações geralmente designado por sistema de alerta, mas que poderiam ser melhoradas e completadas graças à aplicação de ferramentas e de instrumentos de avaliação, gestão e comunicação dos riscos, à semelhança dos que se prevêem para os riscos associados aos produtos alimentares.

5.10.1 Concretamente, a elaboração periódica de um eurobarómetro para a análise da percepção que têm os consumidores dos riscos associados a produtos não alimentares é, sem dúvida, uma vantagem quando se trata de abordar outros aspectos conexos, designadamente os aspectos relativos à informação e à educação dos cidadãos em matéria de consumo.

5.10.2 Outra medida a propor neste domínio para reforçar a eficácia dos sistemas de alerta actuais consistiria em integrá-los numa única ferramenta que permita a interoperabilidade, ou seja, o intercâmbio de dados, independentemente da sua origem e das suas fontes, tanto em termos de informação, como de órgãos de gestão competentes (sanitários, agroalimentares, de consumo, fiscais, etc.).

5.11 **Aspectos éticos e ambientais na autorização para a comercialização de bens e serviços.** É muito interessante e imprescindível para a sua aplicação que os procedimentos relacionados com a notificação de alerta sejam alargados a produtos que devem ser retirados do mercado por motivos de carácter ecológico, ético ou por qualquer outra razão relacionada com práticas empresariais contrárias à dignidade das pessoas ou prejudiciais para o ambiente em que estas se desenvolvem, de acordo com a lista das infracções referidas nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho, com a deterioração do ambiente ou o esgotamento dos recursos naturais – tanto ao nível da produção e da distribuição, como ao nível da comercialização dos bens e da prestação dos serviços correspondentes.

5.11.1 No contexto de uma produção deslocalizada, é especialmente problemático o desconhecimento por parte dos consumidores das informações pertinentes sobre a origem dos produtos (onde e como o produto foi fabricado e distribuído, bem como o impacto económico e social para a comunidade que o fabrica ou produz). Por isso, os consumidores devem, na medida do possível, poder dispor de informações, através da Internet ou por outros meios, que os levem a não consumirem inconscientemente produtos derivados de práticas ilegais. Do mesmo modo, é preciso incluir informações que permitam que os consumidores tenham em conta, nas suas decisões de compra, outros critérios além dos critérios habituais de qualidade e de preço, garantindo, assim, que com os seus actos os consumidores não contribuem involuntariamente para a perpetuação de práticas ilícitas directa ou indirectamente relacionadas com o produto que, se tivesse acesso às informações pertinentes, o consumidor não teria certamente comprado.

5.11.2 O direito que assiste ao consumidor de dispor de uma informação integral sobre os bens que são objecto de oferta – o que se poderia designar por «rastreadibilidade social dos produtos» – seria tão favorável à defesa da concorrência como à concretização do poder dos consumidores e do seu papel no mercado através das opções que eles livremente assumem no momento da decisão de compra («a tua compra é o teu voto»).

5.12 *Fomento das boas práticas empresariais em matéria de consumo responsável*

5.12.1 A importância e a projecção que cada vez mais têm os programas de responsabilidade social das empresas exigem um protagonismo das políticas de consumo nesta matéria, bem como a participação de carácter consultivo dos consumidores na elaboração das declarações de responsabilidade das empresas.

5.12.2 A adopção de critérios e políticas comuns de promoção relativamente à supervisão dos programas de responsabilidade social das empresas transfronteiriças ao nível do seu impacto no conjunto dos consumidores e utilizadores de âmbito supranacional deve, além disso, incluir mecanismos convincentes de reconhecimento de boas práticas, como a auto-regulação, os códigos de conduta, os rótulos de qualidade e qualquer outra iniciativa voluntária que vise a convergência de interesses.

5.12.3 Além disso, estas acções reforçam a competitividade das empresas no quadro de um mercado de concorrência leal e em que é possível criar um círculo virtuoso oferecendo vantagens a todos os agentes que nele operam (produtores, distribuidores, consumidores) através de sinergias que demonstram que os antagonismos não são inevitáveis, especialmente em contextos de reciprocidade no exercício das diferentes actividades e do reconhecimento, pelos consumidores e os utilizadores, da mais-valia que tal pressupõe.

5.12.4 No quadro desta iniciativa, também há que ter em conta, de modo específico, os elementos relacionados com a agroecologia, o comércio equitativo, o consumo responsável, a soberania alimentar, etc., e outros aspectos actualmente importantes como os relacionados com os organismos geneticamente modificados.

5.13 Acções colectivas

5.14 As acções colectivas inibitórias estão abrangidas pela regulamentação da UE, o que não é o caso das acções colectivas de indemnização ou de ressarcimento, em relação às quais o CESE se pronunciou em várias ocasiões a favor da criação de um quadro europeu harmonizado que inclua a possibilidade de reclamar os chamados «danos bagatela».

5.15 Em caso de infracções graves, a apreensão dos benefícios ilícitos e as indemnizações punitivas deveriam ser concebidas como medidas complementares às sanções que as autoridades devem impor. Os montantes correspondentes, conforme já foi reiterado pelo CESE ⁽⁷⁾, devem servir para alimentar um «fundo de apoio às acções colectivas» com vista a facilitar acções colectivas de indemnização por parte das associações de consumidores. Por outro lado, também as organizações de consumidores e as autoridades deveriam participar no financiamento deste fundo. Para o efeito, o CESE ⁽⁸⁾ recorda à Comissão a necessidade de aprovar uma regulamentação supranacional que harmonize as acções colectivas, para poder obter um elevado nível de protecção dos interesses económicos dos consumidores.

5.16 O CESE reitera a sua posição favorável à introdução no regulamento da possibilidade de reforço da cooperação entre as autoridades públicas e as organizações de consumidores, para que a autoridade nacional competente possa encarregar «outros organismos» de fazer cessar ou de proibir as infracções na UE.

5.17 Mecanismos alternativos de resolução de litígios

5.17.1 A Comissão publicou um documento de consulta «sobre o recurso a mecanismos alternativos para resolver litígios

relacionados com as transacções e as práticas comerciais na União Europeia», sobre o qual não foi consultado. O CESE aguarda com interesse a proposta da Comissão para se pronunciar novamente sobre estes sistemas complementares de acesso à acção judicial efectiva.

5.17.2 Para o efeito e para aumentar a confiança dos consumidores, deveríamos reflectir sobre a possibilidade de criar um «rótulo europeu» para os estabelecimentos ou as empresas que aderem a estes sistemas.

5.18 Redes e centros de recursos

5.18.1 É necessário estimular centros europeus de recursos através de medidas de desenvolvimento das redes de cooperação actuais, para encorajar a informação, a formação e a educação dos consumidores (por exemplo, centros europeus do consumidor, publicações, programas e projectos, etc.).

5.19 **Rastreabilidade dos preços.** Num mercado único em que os consumidores partilham as mesmas preocupações e problemas e cujo carácter global pode, por um lado, dificultar o acesso a uma informação fidedigna e, por outro lado, ocultar os mecanismos de formação dos preços dos bens, por outro, seria interessante criar um método de rastreabilidade dos preços de artigos análogos e de primeira necessidade que permita dar mais coesão ao mercado único em benefício dos consumidores e utilizadores e, sobretudo, garantir maior transparência de modo a renovar a confiança dos consumidores, que é um poderoso indicador da saúde económica de um determinado território, neste caso, a União Europeia.

Bruxelas, 5 de Maio de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ JO C 162, de 25.6.2008, p. 11 e JO C 175, de 28.7.2009, p. 20.

⁽⁸⁾ JO C 324, de 30.12.2006, p. 1.

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

A) O ponto infra do parecer da secção foi substituído por alteração adoptada pela Assembleia, mas os votos a favor da sua manutenção representaram mais de um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 4 do Regimento):

«5.7 O CESE considera que é indispensável reforçar a convergência e o rigor dos regimes sancionatórios para evitar o risco de disfuncionamento do mercado único. Para tal, propõe o estabelecimento de um conjunto mínimo de critérios comuns para garantir uma aproximação mínima dos regimes sancionatórios nacionais, que prevejam:

- tipos adequados de sanções administrativas para as infracções a disposições fundamentais,
- publicação das sanções,
- multas administrativas suficientemente elevadas,
- sanções para as pessoas singulares e colectivas,
- critérios a considerar na aplicação das sanções,
- introdução eventual de sanções penais para as infracções mais graves,
- mecanismos adequados de apoio a uma aplicação eficaz das sanções.»

Resultado da votação

Votos a favor: 82
Votos contra: 44
Abstenções: 10

B) As seguintes propostas de alteração foram rejeitadas, tendo recolhido, contudo, pelo menos um quarto dos sufrágios expressos (artigo 54.º, n.º 3 do Regimento):

Ponto 5.12.2

Suprimir

~~«5.11.2 O direito que assiste ao consumidor de dispor de uma informação integral sobre os bens que são objecto de oferta — o que se poderia designar por “rastreadibilidade social dos produtos” — seria tão favorável à defesa da concorrência como à concretização do empoderamento dos consumidores e do seu papel no mercado através das opções que são livremente assumidas por estes no momento da decisão de compra (“a tua compra é o teu voto”).»~~

Justificação

Na prática, é impossível colocar todas as informações exigidas no rótulo do produto, especialmente no caso das PME, na medida em que isto constituirá um encargo (administrativo) adicional para as PME que produzem e distribuem bens e serviços, criará uma desvantagem competitiva e suscitará problemas ao nível da importação de produtos de países terceiros.

Além disso, seria útil saber se as organizações de consumidores já dispõem de estudos sobre a utilização destas informações pelos consumidores e sobre a disponibilidade dos consumidores para pagarem os custos adicionais incorridos pelo seu fornecimento.

Resultado da votação

Votos a favor: 45
Votos contra: 75
Abstenções: 4

Ponto 5.16

Suprimir.

~~«5.16 O CESE reitera a sua posição de defesa da introdução, nas disposições do regulamento, da possibilidade de reforço da cooperação entre as autoridades públicas e as organizações de consumidores, deixando à autoridade nacional competente a possibilidade de encarregar “outros organismos” de fazer cessar ou de proibir as infracções no seio da UE.»~~

Justificação

Não é aceitável que uma organização que representa uma das partes seja responsável por fazer cessar ou proibir infracções no seio da UE.

Resultado da votação

Votos a favor: 38
Votos contra: 76
Abstenções: 8
