



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.6.2002
COM(2002) 289 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Seguimento do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Seguimento do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia

RESUMO

Adoptado em Outubro de 2001, o Livro Verde¹ define um certo número de opções e questões sobre o futuro da regulação e aplicação da política de defesa do consumidor. Em particular, sugere o desenvolvimento de uma directiva-quadro sobre práticas comerciais leais. Além disso, sugere o desenvolvimento de um quadro legal para a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação neste domínio.

O Livro Verde foi objecto de uma vasta consulta por parte de empresas, associações de consumidores, Governos e organismos nacionais. As ideias propostas no Livro Verde suscitaram um amplo apoio de todos aqueles que participaram nessa consulta, embora nem todas as ideias tenham sido bem acolhidas por todos os grupos de participantes. Além disso, a consulta revelou um consenso generalizado no que respeita aos seguintes aspectos:

- a maioria dos participantes concordou com a necessidade de reformar a legislação comunitária em matéria de defesa do consumidor. O actual *status quo* está a refrear o desenvolvimento do mercado interno tanto para os consumidores como para as empresas;
- a maioria dos participantes, que manifestaram uma preferência, gostaria que essa reforma fosse realizada com base numa directiva-quadro. O mesmo grupo de participantes gostaria que essa directiva se baseasse no conceito de "práticas comerciais leais";
- uma larga maioria dos participantes, que exprimiram uma opinião, apoiou a proposta da Comissão de desenvolver um quadro legal para a cooperação entre as autoridades nacionais de aplicação no domínio da defesa do consumidor.

O Conselho solicitou à Comissão que fosse dado seguimento ao Livro Verde, devendo este objectivo ser considerado prioritário. As respostas à consulta realizada também apoiaram claramente a ideia da Comissão de elaborar uma proposta de directiva-quadro. Todavia, muitas das respostas salientaram a necessidade de realizar uma nova consulta, mais aprofundada, antes de ser apresentada qualquer proposta. Por conseguinte, a presente Comunicação define um plano de acção para realizar essa consulta adicional junto dos Estados-Membros e das partes interessadas. Como primeiro passo, apresenta-se no Anexo I a esta Comunicação um resumo das questões que serão abrangidas pela directiva-quadro. Em momento oportuno, este resumo será completado por nova documentação mais detalhada.

Estas iniciativas são totalmente coerentes e compatíveis com as políticas comunitárias existentes, como as políticas da Comissão nos domínios audiovisual (por exemplo, a directiva

¹ COM (2001) 531.

relativa às actividades de radiodifusão televisiva²) e das comunicações comerciais, e o seguimento da Comunicação da Comissão "Estratégia do Mercado Interno para os Serviços".

Convidam-se os interessados a enviar os seus comentários sobre o presente documento à Comissão, até **30 de Setembro de 2002**. Todos os comentários deverão ser enviados por correio electrónico para consultanco@cec.eu.int. As cópias em papel poderão igualmente ser enviadas para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
DG Saúde e Protecção dos Consumidores
F101 06/52
B-1049 Bruxelas

Separadamente, os serviços da Comissão darão início à elaboração de uma proposta com vista à criação de um quadro legal para a cooperação em matéria de aplicação, consultando informalmente os Governos nacionais e as autoridades mais relevantes neste domínio, a fim de adoptar uma proposta no final de 2002.

I. INTRODUÇÃO

1. O argumento central do Livro Verde consiste no facto de a actual fragmentação entre as legislações nacionais e comunitária em matéria de defesa do consumidor prejudicar o funcionamento do mercado interno no que respeita às transacções entre as empresas e os consumidores. Este documento identifica os obstáculos à confiança dos consumidores ao nível da compra transfronteiriça e os obstáculos à confiança das empresas ao nível da venda transfronteiriça e do seu estabelecimento em vários Estados-Membros. O potencial do mercado interno para estimular a concorrência e beneficiar os consumidores não foi alcançado. Por esta razão, o Livro Verde propõe duas opções com vista a uma maior harmonização: a abordagem específica (que consiste na adopção de novas medidas verticais de harmonização) e a abordagem mista (baseada numa directiva-quadro sobre práticas comerciais leais, completada, sempre que necessário, por medidas sectoriais).
2. O Livro Verde sugere que seja dado maior relevo aos códigos de conduta à escala da UE, no âmbito de uma directiva-quadro. Neste contexto, sugere igualmente que o não cumprimento de compromissos voluntários relativos a práticas comerciais que tenham sido assumidos através de um código de conduta seja considerado, em si mesmo, "prática desleal". Além disso, sugere que as associações sejam responsabilizadas pela conformidade dos seus códigos de conduta com a legislação, mas não pelo incumprimento dos mesmos por parte dos respectivos membros.
3. A questão da definição de orientações práticas não vinculativas, seja com base em listas elaboradas por um Comité Regulador dos Estados-Membros, presidido pela Comissão, seja através de recomendações da Comissão, foi objecto de consulta no âmbito do Livro Verde. Essas orientações poderão conduzir a acção das autoridades nacionais de aplicação e garantir uma abordagem comum, reduzindo, desta forma, o risco de fragmentação. O Livro Verde sugere que o Comité Regulador possa mandar as empresas e as associações

² Directiva 89/552/CEE do Conselho, de 3 de Outubro de 1989, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva (JO L 298, de 17/10/1989, pág. 23), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/36/CE.

de consumidores para negociarem orientações práticas não vinculativas, mediante uma participação das partes interessadas. Finalmente, o Livro Verde propõe a criação de um quadro legal para a cooperação em matéria de aplicação entre organismos públicos.

4. O período de consulta terminou em 15 de Janeiro de 2002. No dia 7 de Dezembro de 2001, foi realizada em Bruxelas uma audiência pública sobre o Livro Verde, que contou com a participação de mais de 200 participantes³.
5. Nas suas conclusões, em preparação do Conselho Europeu de Barcelona, o Conselho "Mercado Interno, Consumidores, Turismo" solicitou que fosse dada prioridade ao seguimento do Livro Verde⁴.

II. RESUMO DAS RESPOSTAS

6. O Livro Verde suscitou um forte interesse, tendo sido objecto de 169 respostas⁵, a maioria das quais provenientes de associações empresariais (ver repartição mais detalhada das respostas no Anexo II). Contudo, a participação na consulta não foi equilibrada do ponto de vista geográfico. Todos os Estados-Membros responderam à consulta. No que respeita às instituições comunitárias, apenas o Comité Económico e Social emitiu até agora um parecer⁶, que corrobora em larga medida a abordagem mista do Livro Verde, apesar de apelar a uma maior clarificação.

A necessidade de reforma

7. No que toca à necessidade geral de uma reforma, as respostas ao Livro Verde dividiram-se, embora a maioria dos participantes que exprimiram uma opinião clara (114 de 141) tenha concordado com a análise da Comissão. Todos os **Estados-Membros**, com uma excepção, aceitaram a necessidade de reforma. Dois Estados-Membros aceitaram unicamente a necessidade de reformar as directivas comunitárias vigentes. **As associações empresariais e empresas** que responderam à consulta dividiram-se de forma bastante equilibrada. Um grupo significativo (36) e grande parte das corporações multinacionais (8) confirmaram essa análise. Algumas referiram exemplos de obstáculos e um elevado número sustentou que a incoerência entre as várias legislações nacionais que transpõem as directivas comunitárias no domínio da defesa do consumidor, e que contêm "cláusulas mínimas", também constitui um obstáculo importante.
8. Outro grupo significativo de associações empresariais (24 participantes) argumentou que a análise proposta não está fundamentada. Solicitaram elementos adicionais sobre as atitudes em geral face ao comércio transfronteiriço e a importância que assume a defesa do consumidor nessas atitudes. Algumas empresas deste grupo revelaram-se menos cépticas do que outras, ou seja, mais abertas à possibilidade de aceitarem novos elementos. Para outras, o factor determinante reside na natureza das propostas jurídicas. 17 associações empresariais e 3 empresas não exprimiram de forma clara qualquer opinião.

³ Ver acta da audiência pública em http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/hearing_greenpap_en.html

⁴ Acta do Conselho "Mercado Interno, Consumidores, Turismo" de 1 de Março de 2002 - Documento do Conselho 6503/02.

⁵ Ver lista completa dos participantes e respostas em: http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/fair_comm_pract/responses_en.html

⁶ CES 344/2002.

9. Uma forte maioria de associações de **consumidores** (30 de 31) concordou com a necessidade de realizar uma reforma e algumas forneceram exemplos. Uma delas rejeitou totalmente a análise apresentada no Livro Verde, argumentando que a defesa do consumidor pode ser garantida de forma mais adequada ao nível nacional.

Harmonização

10. Uma larga maioria de **Estados-Membros** (12) apoiou a **abordagem mista** e a adopção de uma directiva-quadro baseada numa plena harmonização e no conceito de "práticas comerciais leais". Os três restantes manifestaram a sua preferência pela abordagem específica e consideraram que a simplificação e a harmonização da legislação em vigor deveria constituir a prioridade. Estes países exprimiram igualmente a sua preocupação perante a possibilidade de a directiva-quadro não reduzir suficientemente a fragmentação actual. Dois Estados-Membros argumentaram que a directiva-quadro deveria proteger os consumidores, as empresas concorrentes e o público em geral, proibindo as práticas comerciais desleais. Na sua opinião, a directiva-quadro deverá incluir as relações comerciais empresa-empresa, tal como no sistema aplicável à concorrência desleal no seu país, por forma a abranger certas práticas comerciais como a violação do segredo comercial ou a imitação servil. Justificaram o alargamento do âmbito da directiva-quadro com base no argumento de que, não apenas os consumidores, mas também as empresas concorrentes e, em especial, as PME, necessitam de protecção contra as práticas comerciais desleais.
11. A maioria das **associações de consumidores** (29) manifestou-se a favor da abordagem mista, prevendo uma directiva-quadro baseada no conceito de "práticas comerciais leais". Contudo, duas delas exprimiram alguma preocupação pelo facto de a directiva-quadro poder deixar de justificar a utilização de "cláusulas mínimas" nas directivas sobre a defesa do consumidor e, além disso, criar as condições para a aplicação do princípio do país de origem.
12. **As empresas** dividiram-se novamente de forma bastante equilibrada, divergindo as suas posições entre forte apoio e profundo cepticismo. 31 associações empresariais e empresas preferiram manter a abordagem mista, 27 optaram pela abordagem específica e 30 não manifestaram qualquer preferência clara, tendo solicitado uma informação, clarificação ou consulta suplementar. Para 18 associações empresariais e empresas, a directiva-quadro deverá basear-se no conceito de "práticas comerciais leais" e, para 16, no conceito de "práticas enganosas". 54 não manifestaram qualquer preferência clara.
13. De um modo geral, os participantes mais cépticos alertaram sobretudo para a possibilidade de a directiva-quadro aumentar a fragmentação do mercado interno, tendo ainda questionado se a directiva-quadro funcionaria na prática ou se permitiria verdadeiramente harmonizar as disposições nacionais. Em geral, estes participantes solicitaram novos elementos susceptíveis de demonstrar que uma directiva-quadro poderá ultrapassar esses obstáculos. Para várias empresas, seria mais fácil aceitar uma directiva-quadro que consolidasse e simplificasse as regras actualmente em vigor.

Códigos de conduta, orientações não vinculativas e participação das partes interessadas

14. As propostas do Livro Verde sobre **os códigos de conduta** foram objecto do maior número de questões colocadas e de uma indefinição nas respostas, provavelmente devido ao seu carácter inovador e ao facto de serem meramente esboçadas no documento. Grande parte das associações empresariais e empresas participantes manifestou-se, em princípio, a

favor do desenvolvimento de códigos de conduta à escala europeia (55 a favor, 11 contra, 22 sem opinião clara). Algumas argumentaram que os códigos de conduta, sobretudo na área da publicidade, assumem um papel forte e quase regulador. Outras, pelo contrário, sustentaram que os códigos de conduta não poderão constituir um complemento da regulação e que uma dependência excessiva dos códigos confundirá as empresas e os consumidores.

15. Uma forte maioria de associações de empresas e empresas, que manifestaram uma opinião (28 de 35), opôs-se à ideia de atribuir um carácter vinculativo aos compromissos voluntários. 53 não manifestaram, porém, qualquer opinião sobre esta questão. A função dos códigos de conduta de âmbito nacional suscitou numerosas questões, em especial, por parte de um Estado-Membro, onde esta prática se encontra mais enraizada. A ideia enunciada no Livro Verde de preservar a natureza genuinamente voluntária dos códigos de conduta foi apoiada, embora algumas delas preferissem a subscrição dos códigos de conduta pela Comissão. Foi manifestada alguma preocupação sobre a responsabilização dos guardiões pelos respectivos códigos.
16. Os grupos de consumidores e outros participantes foram positivos de uma forma prudente, defendendo mais fortemente a ideia de tornar os compromissos vinculativos. Daqueles que exprimiram uma opinião, a proposta no sentido de considerar desleal o não cumprimento de um compromisso constituiu uma pré-condição essencial para o seu apoio (8 a favor, 0 contra e 25 sem opinião).
17. Os Estados-Membros apoiaram sobretudo a utilização dos códigos de conduta em geral. Um deles apelou à realização de novas consultas. Dois outros apoiaram o desenvolvimento dos códigos de conduta ao nível da defesa do consumidor em geral. Em particular, um destes dois Estados-Membros defendeu fortemente a subscrição dos códigos de conduta pelo poder público. Quatro Estados-Membros apelaram a um maior envolvimento do poder público na negociação dos códigos.
18. A ideia de definir **orientações práticas não vinculativas** e instituir um **Comité Regulador** também suscitou algumas questões. Verificou-se um amplo apoio à utilização de orientações ao nível comunitário, uma vez que contribuirão para uma maior clareza das práticas comerciais leais. Os grupos de consumidores (15 a favor, 1 contra, 17 sem opinião) valorizam particularmente este aspecto, uma vez que melhora a adaptabilidade do quadro regulador. As associações empresariais e empresas dividiram-se equilibradamente (19 a favor, 17 contra, 52 sem opinião). Os participantes a favor acolheram esta ideia porque contribui para uma maior segurança jurídica e clareza. Os participantes contra manifestaram receio de que as orientações não solucionem o problema da fragmentação. Não existe uma visão clara sobre a forma e a natureza jurídica mais adequadas para essas orientações: muitos participantes ignoraram estes dois aspectos ou responderam colocando questões. Um pequeno número de empresas participantes exprimiu alguma preocupação sobre a forma como as orientações serão elaboradas ou aplicadas na prática.
19. Entre as empresas participantes que exprimiram uma opinião, algumas manifestaram fortes reservas sobre a ideia em geral de instituir um Comité Regulador, responsável pela definição de orientações práticas não vinculativas, outras colocaram numerosas questões acerca do seu funcionamento e composição. Os Estados-Membros que apoiaram a directiva-quadro apoiaram igualmente, de um modo geral, a necessidade de definir orientações práticas não vinculativas.

20. Finalmente, os grupos de consumidores (20 a favor, 0 contra e 13 sem opinião) apoiaram fortemente a **participação das partes interessadas**. A maioria das associações empresariais e empresas acolheu com satisfação a ideia de um forte envolvimento enquanto partes interessadas (32 a favor, 11 contra e 45 sem opinião). Os Estados-Membros que apoiaram a directiva-quadro apoiaram igualmente, de um modo geral, essa participação.

Aplicação

21. Esta proposta mereceu um forte apoio das associações empresariais e empresas (30 a favor, 7 contra) e das associações de consumidores (18 a favor e 1 contra) que participaram na consulta, bem como da maioria dos Estados-Membros (10). Um número reduzido de empresas manifestou preocupação em manter confidencial a informação sobre as empresas, para evitar a divulgação pública de alegações não fundamentadas. Entre os Estados-Membros, um deles que não possui qualquer tradição em termos de autoridades de aplicação nesta área, preferiu realçar a importância da cooperação judicial e não reconheceu a necessidade de adoptar um instrumento nesta fase. Outro salientou, igualmente, a importância da cooperação judicial e observou que os obstáculos à cooperação entre a autoridade de aplicação respectiva e as autoridades dos restantes Estados-Membros decorrem das regras de confidencialidade aplicáveis em cada país aos processos criminais. Embora apoiando a necessidade geral de desenvolver a cooperação em matéria de aplicação, três outros Estados-Membros prefeririam, a breve prazo, optimizar a cooperação informal. Os restantes Estados-Membros apoiaram fortemente a necessidade de tal instrumento.

Seguimento

22. Uma larga maioria de participantes apoiou a ideia de elaboração pela Comissão de uma proposta sobre **cooperação em matéria de aplicação**, não tendo solicitado uma nova consulta sobre esta iniciativa. No que se refere à **directiva-quadro**, a maioria das empresas solicitou a preparação de um Livro Branco. A maioria dos outros participantes manifestou-se a favor de uma nova consulta e colocou questões cuja resposta gostaria de conhecer. A maioria dos Estados-Membros, embora apoiando a directiva-quadro, defendeu igualmente a realização de uma nova consulta sobre o conteúdo de tal directiva. Não insistiu, porém, na elaboração de um Livro Branco, caso isso provoque qualquer atraso nos progressos a alcançar.

III. MEDIDAS SEGUINTE

A necessidade de reforma

- As respostas fornecidas justificam plenamente a adopção de novas medidas a favor da reforma. Alguns participantes e a maioria dos Estados-Membros consideraram que as divergências entre legislações nacionais, em particular, no domínio das práticas comerciais, originam efectivamente distorções consideráveis na concorrência.
- A Comissão reconhece a necessidade de continuar a desenvolver os trabalhos de investigação nesta área. Assim, estão planeados diversos estudos, a fim de, por um lado, melhorar a compreensão geral sobre o comportamento das empresas e dos consumidores face ao comércio transfronteiriço e a sua percepção dos obstáculos

que enfrentam e, por outro lado, aferir as diferenças de preços. Estes estudos ajudarão a Comissão a identificar os obstáculos do mercado interno que poderão vir a ser eliminados por uma futura directiva-quadro.

- Em momento oportuno, as propostas mais importantes serão acompanhadas de um estudo de impacto e uma lista dos principais obstáculos ao comércio transfronteiriço.

23. Desde a publicação do Livro Verde, foram divulgados novos factos nesta matéria. O relatório de Cardiff da Comissão sobre o funcionamento do mercado interno⁷ refere a persistência de diferenças significativas dos preços no mercado interno. O relatório revela que alguns preços de retalho podem divergir até 40% acima ou abaixo da média europeia e que a diferença média dos preços corresponde a cerca de 30%. O relatório conclui que estas divergências resultam de factores "económicos" e não "geográficos" e que "a reforma económica e a promoção da concorrência parecem ser as medidas mais indicadas para eliminar a dispersão residual de preços nesses mercados". O relatório refere que o Livro Verde "estabelece uma série de opções para aumentar a concorrência no mercado do comércio entre empresas e consumidores e no mercado a retalho". Certas empresas beneficiariam claramente da manutenção destas diferenças de preços e poderão portanto opor-se a uma maior transparência e uma maior concorrência nesta área.

24. A Mesa Redonda Europeia dos Serviços Financeiros solicitou a elaboração de um relatório⁸, recentemente publicado, sobre os benefícios para os serviços financeiros de um mercado retalhista europeu operacional. Este documento estima em 5 mil milhões de euros anuais o valor potencial da poupança obtida e em 0,5% o benefício possível para o crescimento económico. Segundo este relatório, as divergências existentes entre disposições no domínio da defesa do consumidor e práticas comerciais nacionais constituem obstáculos importantes que inviabilizam qualquer estratégia pan-europeia de comercialização e de uniformização dos produtos.

25. Um estudo Eurobarómetro realizado recentemente para a Comissão⁹ demonstra, igualmente, que os consumidores na UE possuem consideravelmente menos confiança em adquirir produtos no mercado transfronteiriço do que no seu mercado nacional. O relatório revela que 32% dos consumidores europeus se sentem bem protegidos em caso de litígio com uma empresa baseada noutro Estado-Membro, contra 56% em caso de litígio com uma empresa nacional. Esta falta de confiança reflecte-se também na introdução geral do comércio electrónico. O recente relatório de avaliação da iniciativa eEurope aponta para um crescimento mais brando do que esperado, referindo que apenas 4% de utilizadores na Europa se consideram "compradores frequentes"¹⁰.

Harmonização

A directiva-quadro

- As respostas a esta questão apoiam a adopção de uma abordagem mista e a elaboração de uma proposta de directiva-quadro, como referido pela Comissão. Além disso, apoiam fortemente a realização de uma nova consulta, mais

⁷ COM (2001) 736, 7 de Dezembro de 2001.

⁸ www.zew.de/erfstudyresults/

⁹ FLASH BE 117 "Consumer Study", Janeiro de 2002

¹⁰ COM(2000)62 final, 5 de Fevereiro de 2002.

detalhada, sobre a directiva-quadro. Os elementos a considerar numa possível directiva-quadro encontram-se definidos no Anexo I, como base para essa consulta.

A directiva-quadro visará:

- uma máxima harmonização com um elevado nível de defesa do consumidor. Por forma a assegurar o bom funcionamento do mercado interno, será necessário efectuar uma nova consulta sobre o nível de harmonização a exigir na directiva-quadro;
- uma maior prioridade da simplificação e, quando possível, da desregulação das disposições em vigor;
- a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo e o controlo pelo país de origem (princípios do mercado interno);
- um equilíbrio entre segurança jurídica e adaptabilidade às circunstâncias do mercado. Por um lado, a directiva-quadro deverá ser suficientemente detalhada para garantir tanto uma verdadeira harmonização como a segurança jurídica necessária às empresas e aos consumidores. Deverá ser redigida de forma clara para reduzir ao mínimo os problemas de interpretação. Por outro, e tanto quanto possível, a sua aplicação deverá ser "à prova do tempo" e tecnologicamente neutra, evitando normas excessivamente prescritivas.
- O âmbito de aplicação da directiva-quadro deverá basear-se no conceito mais lato de "práticas comerciais leais" e não apenas no conceito mais restrito de "práticas enganosas". Deverá ser redigida por forma a explicitar as acções consideradas desleais – ou seja, referindo a obrigação de não praticar a actividade comercial de forma desleal, em vez de mencionar o dever de praticar essa actividade de forma leal;
- A directiva-quadro deverá basear-se numa cláusula geral, que poderá consistir em dois elementos principais: a deslealdade da prática comercial e a "avaliação do prejuízo causado ao consumidor" (desenvolvido em anexo). A cláusula geral assentará num certo número de regras específicas (as "categorias de lealdade/deslealdade") relativas a diferentes fases da relação comercial empresa-consumidor. Para melhor ilustrar a cláusula geral e respectivas categorias, será elaborada uma lista indicativa de exemplos.
- Alguns elementos a considerar nas categorias de lealdade/deslealdade incluem, no que se refere à empresa:
 - a proibição de desenvolver práticas comerciais desonestas ou susceptíveis de enganar o consumidor;
 - o dever de divulgar junto do consumidor toda a informação material que possa afectar a sua decisão;
 - a proibição de utilizar a força física, o assédio, a coacção ou qualquer abuso de influência;

- a divulgação efectiva de informação e o tratamento das queixas formuladas após a venda.
- Deverá ser dada prioridade às práticas desleais que prejudiquem os interesses dos consumidores em geral, em vez de considerar os casos individuais, de acordo com a prática actual. A directiva-quadro deverá prever a possibilidade de recorrer a acções inibitórias para abolir rapidamente essas práticas desleais. A directiva-quadro será aditada à lista das directivas abrangidas pelo artigo 1º da directiva relativa às acções inibitórias¹¹.

Além disso:

- Na opinião de dois Estados-Membros, a directiva-quadro deverá também abranger a questão da lealdade nas relações comerciais empresa-empresa. Como transparece claramente do Livro Verde, a orientação inicial da Comissão era limitar a directiva-quadro às transações entre empresas e consumidores. Por um lado, existem algumas práticas desleais, como a violação do segredo comercial ou a imitação servil, que parecem estar exclusivamente relacionadas com as relações empresa-empresa e que portanto deverão ser excluídas do âmbito de aplicação da directiva-quadro. Por outro, existem práticas, como a publicidade enganosa, que podem afectar quer os interesses do consumidor quer das empresas concorrentes, e que recaem mais claramente dentro do seu âmbito de aplicação, no que se refere aos consumidores. Uma vez que nenhum outro Estado-Membro defendeu o alargamento do âmbito da directiva-quadro a todos os tipos de relação comercial empresa-empresa, a Comissão considera que não se justifica mudar a sua orientação inicial de abranger apenas as transações empresa-consumidor.
 - A adopção da abordagem da directiva-quadro não implica, como explicitado no Livro Verde, o abandono das medidas sectoriais (como a directiva relativa às actividades de radiodifusão televisiva). Sempre que necessário, estas medidas continuarão a ser utilizadas.
26. A proposta da Comissão relativa à adopção de um regulamento sobre a promoção de vendas no mercado interno é compatível com a abordagem mista. O Conselho declarou que deverá ser concedida prioridade ao seguimento efectivo do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na União Europeia, apresentado pela Comissão. A presente comunicação responde a esse apelo. O Conselho declarou igualmente que os trabalhos sobre a proposta de regulamento no domínio da promoção de vendas deverão prosseguir. Neste contexto, a Comissão gostaria de reiterar que os referidos trabalhos deverão prosseguir, em paralelo.

Directivas em vigor sobre a defesa do consumidor

27. Ao descrever a abordagem mista, o Livro Verde sugere que qualquer reforma das directivas em vigor em matéria de defesa do consumidor "seria iniciada a partir do momento em que a directiva-quadro fosse aplicada e a prática tivesse permitido adquirir uma determinada experiência". A base fundamental desta abordagem mantém-se inalterada. A insistência dos Estados-Membros no sentido de incluir "cláusulas mínimas"

¹¹ Directiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 1998, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores.

nas propostas da Comissão não é um mero capricho, mas resulta das diferenças de abordagem subjacentes à defesa do consumidor, identificadas no Livro Verde. Não obstante o desejo de alguns participantes, não se afigura politicamente realista esperar que os Estados-Membros abandonem as "cláusulas mínimas" previstas nas directivas em vigor sobre a defesa do consumidor, sem ultrapassar tais diferenças.

- Existe, porém, a possibilidade de revogar certas disposições das directivas vigentes em matéria de defesa do consumidor e incorporá-las na directiva-quadro.
- A possibilidade de rever as disposições de direito contratual previstas nas directivas em vigor e que se revelaram problemáticas será analisada no âmbito do seguimento da Comunicação sobre o Direito Europeu dos Contratos¹², a apresentar até ao final do ano.

Códigos de conduta, orientações práticas não vinculativas e participação das partes interessadas

Códigos de conduta

28. De acordo com o Livro Verde, uma directiva-quadro permitiria abordar dois aspectos dos códigos de conduta:

- a definição do não cumprimento de um compromisso voluntário previsto num código de conduta como "prática comercial enganosa";
- a compatibilidade dos códigos de conduta que recomendam práticas comerciais com a directiva-quadro.

29. O desenvolvimento de códigos de conduta à escala comunitária no domínio da defesa do consumidor deverá reger-se pelos seguintes critérios:

- A principal característica dos códigos de conduta é a sua natureza voluntária: as empresas não devem ser obrigadas a redigir códigos de conduta ou aderir a esses códigos. As empresas também não devem ser obrigadas a negociar os códigos de conduta com os poderes públicos ou outros terceiros. Os códigos de conduta não devem aplicar-se às empresas não signatárias.
- É essencial assegurar que os compromissos assumidos através dos códigos de conduta sejam respeitados, para que os Estados-Membros sem tradição nesta matéria aceitem a divulgação deste mecanismo e a adopção de uma legislação menos dirigista. O não cumprimento de um compromisso voluntário deverá ser considerado "enganoso" e, portanto, uma "prática comercial desleal".
- Só os compromissos referentes às práticas comerciais empresa-consumidor estarão abrangidos¹³. Além disso, apenas o não cumprimento de um compromisso firme, como o compromisso de uma empresa de respeitar certas "boas práticas",

¹² Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o direito europeu dos contratos (COM(2001) 398 final).

¹³ A Comissão lançou uma iniciativa sobre os códigos de conduta na área do comércio electrónico. Ver <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b-market-fair-trade.htm>

poderá ser considerado "enganoso". O incumprimento de um compromisso intencional ("fazer o melhor possível") não será "enganoso".

- Os guardiões dos códigos deverão ser responsabilizados pela conformidade dos seus códigos de conduta com a legislação vigente, mas não responsabilizados legalmente pelo cumprimento dos códigos pelos respectivos membros. Essa responsabilização reforçará a credibilidade dos códigos de conduta.
 - O desenvolvimento de códigos de conduta à escala da União deverá ser encorajado. A adesão a um código poderá fornecer implicitamente uma "presunção de conformidade", tal como sucede com as normas aplicadas actualmente no âmbito da "Nova Abordagem". Hoje em dia, é quase impossível desenvolver um verdadeiro código à escala da União, dadas as divergências entre as disposições nacionais. Além disso, o estatuto dos compromissos assumidos através dos códigos de conduta difere fortemente entre Estados-Membros.
 - A subscrição dos códigos de conduta pelo poder público implica sempre contrapartidas, em termos das mudanças que poderão ser exigidas pelo mesmo. A Comissão efectuará uma nova consulta sobre a necessidade de garantir essa subscrição e a existência dos mecanismos indispensáveis para assegurar a conformidade dos códigos com a legislação comunitária. Uma subscrição por parte do poder público motivaria uma "presunção de conformidade" com as disposições da directiva-quadro, mas não prejudicaria a compatibilidade dos códigos com as disposições do direito comunitário ou nacional em matéria de concorrência.
30. Foi manifestada uma preocupação considerável sobre o alargamento da utilização dos códigos de conduta. Os códigos de conduta não são uma panaceia. Podem ser violados seja para enganar os consumidores seja para distorcer a concorrência. Os códigos não possuem o mesmo estatuto jurídico que a legislação. O recurso à legislação sectorial continuará a ser possível. A existência de códigos de conduta eficazes apenas significa que haverá menor necessidade de recorrer a esta salvaguarda. Neste contexto, a Comissão encoraja o desenvolvimento de códigos que, em vez de estabelecerem critérios mínimos a respeitar, procurem ir mais além que as disposições das directivas e garantam um nível mais elevado de defesa do consumidor.

Orientações práticas não vinculativas e participação das partes interessadas

31. Estes instrumentos deverão ser considerados em conjunto com uma directiva-quadro, como um todo, fornecendo cada elemento um grau diferente de segurança jurídica e de adaptabilidade. O valor das orientações práticas residirá, principalmente, no facto de fornecerem um ponto de referência para as empresas, os consumidores, as autoridades de aplicação e o poder judicial, e minimizarem os riscos de divergência de interpretações. A utilização dessas orientações contribuirá de forma significativa para uma maior clareza de vários sistemas nacionais de defesa do consumidor na UE e doutras políticas comunitárias. Apesar de não terem uma natureza vinculativa, constituem um instrumento prático para desenvolver um consenso em torno das novas questões. Sobretudo, servirão de base para alcançar um consenso entre os poderes públicos nacionais, cujas interpretações produzem um impacto significativo no mercado.
32. É necessário realizar uma nova consulta quer sobre a forma e o desenvolvimento das orientações práticas quer sobre uma possível participação das partes interessadas nesse

desenvolvimento. Embora este último aspecto tenha sido aceite em princípio, é necessário proceder a uma consulta e estudos adicionais sobre os mecanismos que permitirão às partes interessadas participar na identificação do consenso.

Aplicação

33. A forte aceitação das propostas da Comissão sobre a cooperação em matéria de aplicação constitui um apoio claro a esta instituição para preparar uma proposta legislativa que vise a criação de um quadro legal para a cooperação. A Comissão dará início aos trabalhos nesta matéria, tencionando apresentar uma proposta no final de 2002. Antes de formular qualquer proposta, as partes mais directamente interessadas, os Governos nacionais e as autoridades competentes serão consultados informalmente. As questões mais específicas (por exemplo, a criação de um ponto central de ligação ao nível nacional, a assistência mútua e as acções comuns de aplicação), apresentadas no Livro Verde, constituirão a base da proposta da Comissão.

IV. SEGUIMENTO

34. É importante prosseguir a realização de consultas sobre as questões que permanecem em aberto, tomando como base os documentos de trabalho. O resumo da directiva-quadro, apresentado no Anexo I, constitui o primeiro de tais documentos.

Práticas comerciais leais

Áreas iniciais de investigação e metodologia de avaliação

35. O primeiro passo será partir do resumo proposto, consultando os peritos nacionais e as partes interessadas, e identificar opções viáveis. As áreas principais e iniciais de investigação, que poderão ser discutidas com base num ou vários documentos de trabalho, englobarão: as noções nacionais de lealdade/deslealdade, nomeadamente, as cláusulas gerais e as categorias de lealdade/deslealdade; os códigos de conduta; as orientações práticas não vinculativas e a participação das partes interessadas. Toda a informação relevante será compilada, a fim de avaliar o impacto das propostas.
36. No que respeita às noções de lealdade, o objectivo consiste em identificar as noções/categorias de "conduta comercial leal" ou "desleal" ("noções de lealdade") que sejam comuns aos sistemas jurídicos da maioria dos Estados-Membros. As noções que não sejam comuns, mas sejam específicas ao sistema de um ou de uma minoria dos Estados-Membros, deverão ser caracterizadas tomando em consideração os seguintes critérios: (i) os objectivos de interesse público que motivem a medida; (ii) se a medida está ligada aos objectivos de interesse público invocados; (iii) o grau de eficiência da medida em alcançar os objectivos de interesse público invocados; (iv) se a medida se caracteriza por particularidades culturais ou sociais.
37. Com base na informação acima, a Comissão realizará uma análise jurídica, por forma a determinar se a medida nacional constitui uma resposta proporcional a um interesse público legítimo de defesa do consumidor, e se é coerente, designadamente, com outras medidas comunitárias nesse domínio.

Criação de um grupo de peritos

38. A Comissão instituirá um grupo de peritos dos Governos nacionais a fim de:

- facilitar um intercâmbio mais aprofundado de opiniões entre a Comissão e os Estados-Membros;
- assistir a Comissão na identificação dos principais obstáculos transfronteiriços no domínio da lealdade das práticas comerciais com que se deparam as empresas e os consumidores e que provoquem distorções consideráveis da concorrência;
- identificar e comparar os conceitos de "práticas comerciais leais" nos Estados-Membros;
- identificar tanto uma base comum e as questões a abordar no âmbito de qualquer directiva-quadro, utilizando o anexo como ponto de partida para estruturar o debate, como o nível de harmonização necessário para aplicar os princípios de reconhecimento mútuo e do país de origem, por forma a realizar plenamente o mercado interno neste domínio;
- identificar os obstáculos no domínio da lealdade das práticas comerciais que não provoquem distorções consideráveis na concorrência e que possam portanto ser eliminados através da aplicação dos princípios do reconhecimento mútuo e do país de origem, no âmbito de qualquer directiva-quadro e sem que seja necessária uma harmonização adicional;
- fornecer uma análise detalhada e definir opções para a adopção de futuras medidas neste domínio, que possam ser utilizadas como base de uma consulta mais ampla.

39. A Comissão presidirá a este grupo que será constituído por peritos governamentais dos Estados-Membros. A Comissão convidará as partes interessadas, em particular, as associações empresariais e as associações de consumidores, a apresentar as suas posições sobre as questões específicas analisadas. O grupo de peritos reunir-se-á com regularidade. A ordem de trabalhos do grupo de peritos, quaisquer outros documentos de trabalho suplementares e a acta das reuniões serão disponibilizados ao público. Os trabalhos do grupo de peritos serão considerados juntamente com os contributos de outras instâncias.

Grupos de peritos actuais

40. Quando adequado, o trabalho e a experiência de alguns grupos de peritos actuais servirão de fonte de informação suplementar e permitirão uma reflexão sobre as questões essenciais. Em especial, o trabalho do grupo de peritos das comunicações comerciais, do grupo de peritos da estratégia para os serviços, da OCDE, da Rede Internacional de Controlo da Comercialização (Europa), um importante fórum de reunião e de debate das autoridades de aplicação dos Estados-Membros, assumirão um papel particularmente importante. O Comité dos Consumidores também continuará a participar neste debate, numa base *ad hoc*.

Grupo académico

41. Além disso, a Comissão instituirá um grupo ou grupos de académicos de diferentes Estados-Membros, com vista a identificar as "noções de lealdade" comuns aos sistemas jurídicos de todos os Estados-Membros e distingui-las das noções específicas a alguns deles. Para isso, o grupo académico realizará um vasto estudo de direito comparado.

Participação das partes interessadas

42. A Comissão considera essencial consultar mais uma vez as partes interessadas e tenciona promover um novo diálogo com todos os interessados nos próximos meses. Está prevista a organização de um certo número de reuniões abertas em Bruxelas e, quando adequado, por iniciativa dos Governos nacionais, nos Estados-Membros, no intuito de explorar questões específicas. Entretanto, a Comunicação convida todos os interessados a enviar os seus comentários à presente Comunicação a esta instituição, **até 30 de Setembro de 2002**. Todos os comentários deverão ser enviados por correio electrónico para consultsanco@cec.eu.int. Além disso, as cópias em papel poderão ser enviadas para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
DG Saúde e Protecção dos Consumidores
F101 06/52
B-1049 Bruxelas

43. Excepto quando expressamente solicitado em contrário, a Comissão divulgará todas as respostas recebidas via Internet.

Parlamento Europeu

44. A Comissão manterá o Parlamento Europeu plenamente informado sobre o desenvolvimento da consulta, em especial, no que respeita aos resultados alcançados pelos grupos de peritos e durante as reuniões realizadas com as partes interessadas.

Análise do actual acervo comunitário

45. Além disso, a Comissão iniciará uma vasta análise da legislação vigente em matéria de defesa do consumidor com vista a identificar as áreas que poderão ser consolidadas e simplificadas. Esta análise abrangerá as partes do acervo comunitário que estejam relacionadas com as práticas comerciais sem efeito nas disposições dos Estados-Membros relativas à legislação contratual. A Comissão identificará as áreas principais a fim de realizar uma ampla consulta sobre as possíveis iniciativas de consolidação e assegurar a coerência com quaisquer medidas de seguimento do Livro Verde. As empresas, os consumidores e alguns Estados-Membros participantes apresentaram queixas sobre os obstáculos existentes neste domínio, por exemplo, as divergências nos prazos de rescisão resultantes das directivas em vigor. Como indicado acima, a Comissão analisará os obstáculos decorrentes das disposições de direito contratual do actual acervo comunitário, no seguimento da Comunicação sobre o Direito Europeu dos Contratos.

ANEXO I

ELEMENTOS DE UMA POSSÍVEL DIRECTIVA-QUADRO

Apresenta-se de seguida um documento de trabalho delineando os elementos de uma possível directiva-quadro, com vista a fornecer um ponto de partida para estruturar o debate no âmbito do grupo de peritos supracitado.

I. Âmbito de aplicação

A directiva-quadro poderá harmonizar as disposições jurídicas dos Estados-Membros sobre a lealdade das práticas comerciais, com vista a assegurar um nível elevado e uniforme de defesa do consumidor e o bom funcionamento do mercado interno. A directiva não abrangerá nem os aspectos de saúde e de segurança relacionados com os bens móveis ou imóveis e serviços, nem a legislação contratual e os meios de reparação nela previstos.

O principal objecto da directiva-quadro serão as práticas comerciais desleais lesivas dos interesses dos consumidores considerados no seu conjunto, e não as queixas individuais. Ao abrigo da directiva-quadro, os Estados-Membros assegurarão que a acção judicial desenvolvida ao abrigo das respectivas legislações nacionais garanta uma adopção rápida das medidas, incluindo as medidas provisórias, que visem abolir qualquer prática desleal. A directiva-quadro será aditada à lista das directivas abrangidas pelo artigo 1º da directiva relativa às acções inibitórias.

Uma questão adicional que poderá ser objecto de consulta consiste em saber se a directiva-quadro deverá ou não prever uma acção autónoma por parte dos organismos de aplicação e/ou associações de consumidores nacionais. Outra questão a considerar, neste contexto, consiste em determinar se as violações mais flagrantes e sérias de disposições específicas da directiva-quadro (por exemplo, utilização da força, assédio ou coacção, ver abaixo) poderão motivar uma indemnização por prejuízos e danos que sejam provados por consumidores individuais.

A directiva-quadro aplicar-se-á apenas na condição de não existirem disposições legislativas comunitárias específicas que regulem estas práticas comerciais. Por exemplo, aplicar-se-á sem prejuízo das exigências relativas à informação previstas no âmbito da directiva sobre o crédito ao consumo¹⁴ ou das regras do patrocínio estabelecidas na directiva relativa ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva.

II. Estrutura

1. Cláusula geral

A directiva-quadro basear-se-á numa cláusula geral, segundo a qual os Estados-Membros deverão assegurar que os comerciantes estabelecidos no seu território não utilizarão práticas comerciais desleais.

¹⁴ Directiva 87/102/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao crédito ao consumo, e posteriores alterações.

A cláusula geral poderá compreender dois elementos:

- a) a natureza desleal da prática comercial; e
- b) uma "avaliação do prejuízo causado ao consumidor", isto é, o facto de a prática comercial causar ou ser susceptível de causar um prejuízo directo ao consumidor. Esta avaliação deverá basear-se num consumidor de inteligência média, razoavelmente bem informado e razoavelmente advertido, como definido pelo Tribunal de Justiça¹⁵. Sempre que uma empresa dirija conscientemente as suas actividades para um determinado grupo de consumidores particularmente vulnerável (como as crianças), os critérios acima deverão ser ajustados em conformidade.

2. Categorias de lealdade/deslealdade

A cláusula geral deverá assentar num número exaustivo de regras específicas (as categorias de "lealdade/deslealdade"), relativas a diferentes fases da relação empresa-consumidor. A fim de definir essas categorias, a Comissão analisará as noções de "lealdade" que sejam comuns à maioria dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

Alguns elementos comuns poderão ser:

- as práticas enganosas;
- o não fornecimento de informação material ("dever de divulgar"), incluindo declarações, omissões e conduta;
- a utilização da força, o assédio, a coacção e o abuso de influência;
- a não prestação de serviço pós-venda e o não tratamento efectivo das queixas.

2.1 Práticas comerciais enganosas

A directiva-quadro deverá proibir a utilização por parte das empresas de práticas comerciais desonestas ou susceptíveis de enganar o consumidor a que se destinem ou contra o qual sejam praticadas. Possíveis exemplos são:

- qualquer técnica que vise promover bens móveis ou imóveis ou serviços em oferta, mas que não seja claramente identificável enquanto tal pelo consumidor. Em particular, as ofertas especiais, anúncios e promoções divulgados em troca de pagamento ou de qualquer outro compromisso recíproco deverão ser claramente reconhecidos enquanto tal pelo consumidor;
- declaração de que qualquer mercadoria ou serviço tenha determinado patrocínio, aprovação, características de prestação, acessórios, ingredientes, quantidades, componentes, utilizações ou benefícios que efectivamente não tenha;

¹⁵ *Pall corp. contra Dahlhausen*, C-283/89 [1990] Colectânea I-4827; *Verband Sozialer Wettbewerb e.V contra Clinique Laboratoires SNC e Estée Lauder Cosmetics GmbH*, C-315/92 [1994] Colectânea I-317; *Mars*, C-470/93 [1995] Colectânea I-923; *Comissão contra Germany "Sauce Hollandaise"*, C-51/94 [1995] Colectânea I-3299; *Gut Springenheide*, C-210/96 [1998] Colectânea I-4657, *Estée Lauder contra Lancaster*, C-220/98 Colectânea I-117.

- a declaração de que qualquer mercadoria ou serviço tenha determinado padrão, qualidade, grau, estilo ou modelo que efectivamente não tenha;

Neste contexto, as empresas deverão ser capazes de fundamentar objectivamente todas as declarações que não sejam especificamente reguladas por outra legislação comunitária e que sejam feitas aos consumidores, de forma explícita ou implícita. Tal não abrange os casos de publicidade baseados em declarações subjectivas ou opiniões correctamente formuladas, sempre que os consumidores sejam informados sobre a fonte e as limitações da comunicação. Além disso, os casos "exagerados" não serão considerados, uma vez que qualquer pessoa razoável tem obviamente capacidade para reconhecer esse tipo de declarações, não as tomando seriamente. Algumas das questões referidas acima estão parcialmente abrangidas pela directiva sobre publicidade enganosa, que poderá ser incorporada numa qualquer directiva-quadro.

2.2 Dever de divulgar

Muitas vezes, a informação é divulgada através de brochuras e de extensos contratos, utilizando uma gíria própria do sector. A directiva-quadro deverá assegurar a transparência dos factos principais, como a aplicação de sanções ou quaisquer encargos ou restrições ocultas aplicáveis às mercadorias ou serviços que possam influenciar significativamente a decisão de compra do consumidor. Essa informação deverá ser facultada ao consumidor pelo fornecedor, antes da aquisição de quaisquer bens ou serviços.

A directiva-quadro poderá impor aos comerciantes o dever de divulgar ao consumidor toda a informação material susceptível de afectar o seu comportamento ou a sua decisão face às mercadorias ou serviços.

Por exemplo, poderá ser exigida a seguinte lista indicativa de elementos:

- a identidade do fornecedor e, no caso dos contratos que requeiram um pagamento sob a forma de adiantamento, o seu endereço;
- o preço das mercadorias ou dos serviços, incluindo todos os impostos ou taxas previstos na divisa aplicável;
- as despesas de distribuição da mercadoria, quando adequado;
- as modalidades de distribuição da mercadoria ou prestação do serviço;
- a possibilidade de devolução, quando previsto na legislação comunitária, ou eventuais modalidades de troca ou reembolso;
- o custo, quando superior à taxa de base, incorrido pelo consumidor para comunicar com o comerciante, como a utilização de números de telefone de valor acrescentado;
- a informação relativa aos serviços pós-venda disponíveis;
- a adesão a um código de conduta e o recurso a um mecanismo alternativo de resolução dos litígios, quando aplicável.

2.3 Utilização da força, assédio, coacção e abuso de influência

A directiva-quadro poderá estipular que as empresas não deverão utilizar a força física, o assédio, a coacção e o abuso de influência na sua relação com os consumidores. Isto inclui a venda agressiva e visa as empresas que:

- a) explorem determinadas particularidades ou circunstâncias da vida do consumidor. Por exemplo, beneficiar de uma situação específica ou infortúnio vivido pelo consumidor como o falecimento de um parente ou amigo próximo, uma doença grave na família, um estado de ansiedade acerca da sua segurança pessoal ou dívida;
- b) pressionem indevidamente o consumidor no sentido de adquirir determinadas mercadorias ou serviços. Por exemplo, declarando ao consumidor que não poderá abandonar as instalações até assinar um determinado contrato ou permitindo que os representantes de vendas efectuem visitas prolongadas, desrespeitando qualquer solicitação para partirem.

2.4 Serviço pós-venda e tratamento das queixas

Será necessário analisar quais os aspectos do serviço pós-venda que deverão ser abrangidos pela directiva-quadro.

Uma questão que poderá ser considerada respeita aos procedimentos adoptados para o tratamento das queixas. As práticas variam, mas muitos fornecedores não atribuem uma prioridade suficiente ao tratamento efectivo das interpelações e queixas formuladas pelos seus consumidores, um facto que se repercute nos sistemas, recursos, culturas e resultados. Ao abrigo da directiva-quadro, os comerciantes deverão responder rápida e eficazmente a qualquer queixa e, quando seja caso disso, assegurar uma plena indemnização pelo prejuízo causado. Neste caso, as normas deverão centrar-se nos resultados, em vez de prescreverem métodos, permitindo que as empresas organizem livremente as suas práticas internas.

Exemplos de procedimentos possíveis incluem:

- coordenar o tratamento das queixas;
- assegurar que a informação relativa a queixas de interesse geral seja comunicada à administração da empresa;
- informar os consumidores sobre a forma de apresentar uma queixa e o seguimento dado à mesma;
- prever pontos de contacto junto dos quais poderão apresentar a sua queixa;
- efectuar controlos internos para assegurar o tratamento adequado das queixas; e
- informar os consumidores sobre os possíveis mecanismos de resolução de litígios com intervenção de terceiro.

Uma questão adicional que poderá ser objecto de consulta consiste em saber se outros aspectos da relação pós-venda existente entre a empresa e o consumidor (por exemplo, o não fornecimento de informação importante sobre o período de vida de um produto complexo ou a falta de peças sobressalentes, ou ainda, a cobrança de um preço exagerado por essas peças) deverão ser abrangidos enquanto categoria específica de deslealdade. Outra possibilidade será considerar estas questões no âmbito das exigências de informação previstas ao abrigo do "dever de divulgar".

2.5 Códigos de conduta

Apenas os compromissos voluntários assumidos em códigos de conduta divulgados por empresas que possuam relações comerciais empresa-consumidor serão relevantes para a aplicação da directiva-quadro. Estes compromissos poderão ser assumidos colectivamente por um sector industrial ou uma associação de empresas ou por uma empresa individual. Deverá ser designado um guardião enquanto órgão responsável pela elaboração do código de conduta (por exemplo, uma associação empresarial ou uma empresa no caso de um código individual).

Além disso, a decisão de aderir a um código de conduta será voluntária. A declaração de adesão a um código feita por uma empresa suscita expectativas legítimas. Caso a empresa não cumpra um compromisso firme assumido num código, esse comportamento será considerado "falsa declaração" e, portanto, "desleal" ao abrigo da directiva-quadro. O guardião dos códigos deverá assegurar a conformidade do conteúdo do código com a directiva-quadro. Todavia, a directiva-quadro não responsabilizará os guardiões dos códigos pelo não cumprimento do código pelos seus membros. Como já referido, os membros serão, em última instância, responsáveis pelo seu incumprimento.

Como mencionado acima, será necessária uma nova consulta para determinar se a directiva-quadro deverá prever uma opção para a subscrição dos códigos de conduta pelo poder público. Todos os códigos, enquanto acordos celebrados entre empresas, deverão obrigatoriamente respeitar as regras da concorrência. Como referido anteriormente, qualquer subscrição pelo poder público dará origem a uma "presunção de conformidade" com as disposições da directiva-quadro, mas não prejudicará a sua compatibilidade com as disposições do direito comunitário ou nacional em matéria de concorrência, nomeadamente, aquelas previstas no artigo 81º do Tratado.

3. Lista de exemplos

Por forma a ilustrar melhor o âmbito de aplicação da cláusula geral e das categorias de lealdade/deslealdade, será incluída uma lista indicativa de exemplos na lista anexa à directiva-quadro. Nomeadamente, poderão referir-se os seguintes exemplos de práticas enganosas:

- uma declaração acerca da independência, neutralidade ou objectividade de um determinado serviço de aconselhamento quando esse não seja o caso;
- uma declaração acerca do risco ou probabilidade de risco associado a determinadas mercadorias ou serviços quando essa declaração não esteja correcta.

III. Reconhecimento mútuo e país de origem

A combinação de um nível adequado de harmonização com os princípios de reconhecimento mútuo e do país de origem (que deverão ficar consagrados na directiva-quadro) impedirá que as divergências de interpretação existentes nas jurisprudências nacionais provoquem uma fragmentação do mercado interno.

IV. Orientações práticas não vinculativas

A directiva-quadro deverá estabelecer regras para a utilização de orientações práticas sobre a cláusula geral e as categorias de lealdade/deslealdade. A directiva-quadro afirmará, claramente, que as orientações práticas não são legalmente vinculativas. A sua definição poderá basear-se em diferentes opções, nomeadamente, nas recomendações/comunicações

interpretativas da Comissão, após ter consultado os representantes dos Estados-Membros, num fórum apropriado, as associações empresariais e as associações de consumidores.

V. Participação das partes interessadas

Dependendo da opção adoptada para a definição das orientações práticas, a directiva-quadro incluirá as disposições necessárias para que a Comissão confira mandato às partes interessadas, a fim de identificarem um consenso sobre as mesmas.

A directiva-quadro deverá prever os critérios gerais aplicáveis à selecção das partes interessadas. As partes interessadas escolhidas deverão representar os interesses em causa nas questões abrangidas.

Deverão ser definidos critérios adicionais para a atribuição do mandato e a verificação do seu cumprimento. Esses critérios deverão assegurar a atribuição de um mandato preciso e uma fixação clara do prazo aplicável. Finalmente, a directiva-quadro deverá salvaguardar o direito de a Comissão poder definir orientações, em caso de fracasso das negociações.

Será necessário efectuar uma nova consulta para determinar a natureza precisa das disposições acima referidas.

ANEXO II

	Reforma			Abordagem			Práticas			Códigos			Orientações			Partes interessadas			Aplicação		
	Sim	Sem opinião/ Mais infor.	Não	Mista	Sem pref./ Sem opinião/ Mais infor.	Espec.	Leais	Sem pref./ Sem opinião/ Mais infor.	Engan.	Sim	Sem pref./ Sem opinião/ Mais infor.	Não	Sim	Sem pref./ Sem opinião/ Mais infor.	Não	Sim	Sem pref./ Sem opinião/ Mais infor.	Não	Sim	Sem pref./ Sem opinião/ Mais infor.	Não
Estados-Membros	12	2	1	12	0	3	13	1	1	10	2	3	10	5	0	11	4	0	10	3	2
Governos (outros)	9	1	0	6	1	3	6	4	0	6	3	1	5	5	0	3	7	0	5	5	0
Associações de consumidores	30	2	1	29	2	2	22	10	1	15	11	7	15	17	1	20	13	0	18	14	1
Associações empresariais	36	17	24	27	25	25	16	46	15	49	18	10	16	44	17	28	38	11	26	44	7
Empresas	8	3	0	4	5	2	2	8	1	6	4	1	3	8	0	4	7	0	4	7	0
Advogados	8	0	1	5	2	2	2	6	1	3	6	0	5	4	0	4	5	0	6	3	0
Outros	11	3	0	12	1	1	9	4	1	9	4	1	7	6	1	8	6	0	7	7	0
TOTAL	114	28	27	95	36	38	70	79	20	98	48	23	61	89	19	78	80	11	76	83	10