

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Política dos Consumidores após o Alargamento da UE»

(2005/C 221/24)

Em 17 de Julho de 2003, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, em conformidade com o n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer sobre «A Política dos Consumidores após o Alargamento da UE»

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 8 de Setembro de 2004, sendo relator J. PEGADO LIZ.

Na 414.ª reunião plenária de 9 e 10 de Fevereiro de 2005 (sessão de 10 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 95 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução. Razão de Ordem

1.1 O alargamento da UE, com a adesão simultânea de 10 novos Estados-Membros, não põe exclusivamente problemas de quantidade.

A análise global do impacto da adesão na estrutura e no funcionamento da União constitui um dos fundamentos da Convenção Europeia e está na origem de toda uma série de iniciativas constantes do Projecto de Constituição.

Também ao nível das políticas sectoriais o alargamento implica uma reflexão sobre os seus efeitos nos diferentes sectores interessados ⁽¹⁾.

1.2 No que em particular se refere à Política e ao Direito do Consumo na UE, porém, não tinha sido até hoje, feita uma reflexão sistemática e aprofundada quanto às consequências, de natureza qualitativa, que o alargamento induz, nem quanto às eventuais mudanças e adaptações que deve determinar por forma a adequá-los a um novo mercado com cerca de 500 milhões de consumidores.

1.2.1 No entanto, durante a reunião promovida pelo CESE nos dias 14 e 15 de Março de 2003 em Salónica, foi salientado que o alargamento poderia implicar mudanças importantes em orientações de fundo da Política dos Consumidores, com reflexos até no próprio Tratado e nas formas concretas de definir novas medidas de protecção dos consumidores e no modo de as aplicar e tornar efectivas com um grau suficiente de harmonização, em todo o espaço europeu, cuja heterogeneidade dos acervos normativos nacionais irá crescer considerável e inevitavelmente.

1.3 Com efeito, o que está em causa é um verdadeiro «salto qualitativo», uma outra maneira, uma outra forma, um outro modo de fazer a defesa, a protecção, a promoção dos consumidores, de assegurar a sua consulta e a sua participação, de garantir a sua representação a todos os níveis de decisão política, agora num espaço diferente, com características diversas, com práticas e hábitos de consumo distintos, com tradições culturais diferentes, com diversas legislações e diferentes códigos de conduta.

⁽¹⁾ Sobre todas estas questões teve o CESE oportunidade de se debruçar em sucessivos Pareceres, de que se destacam os seguintes:

- «O futuro da política de coesão na perspectiva do alargamento e da motivação para a economia do conhecimento» de que foi relator MĂLOSSE, JO C 241, de 7/10/2002.
- «As consequências económicas e sociais do alargamento para os países candidatos», de que foram relatores DIMITRIADIS e BELABED, JO C 85, de 8/4/2003.
- «O impacto do alargamento na UEM» de que foi relator VEVER, JO C 61, de 14/3/2003.
- «Os efeitos do alargamento da União no Mercado Único», de que foi relatora BELABED, JO C 85, de 8/4/2003.
- «Transportes e alargamento», de que foi relator KIELMAN, JO C 61, de 14/3/2003.
- «Assistência financeira para a pré-adesão», de que foi relator WALKER JO C 61, de 14/3/2003.
- «O alargamento da UE: o desafio dos países candidatos no cumprimento dos critérios económicos de adesão», de que foi relator VEVER, JO C 193, de 10/7/2001.
- «O alargamento a leste da União Europeia e o sector florestal», de que foi relator KALLIO, JO C 149, de 21/6/2002.

1.4 O objectivo do presente Parecer de Iniciativa foi, assim, o de promover uma reflexão tão aprofundada quanto possível quanto aos efeitos do alargamento na política dos consumidores e no direito do consumo que pudesse concluir com propostas quer em relação às orientações da política dos consumidores para os anos que se seguem à completa integração dos novos Estados-Membros, quer a eventuais modificações no acervo comunitário na área da protecção, da defesa, da promoção e da participação dos consumidores, quer mesmo a novas iniciativas legislativas consideradas necessárias.

2. Metodologia adoptada e trabalhos preparatórios

2.1 Como base preparatória para a elaboração do presente Parecer julgou-se indispensável o conhecimento, tão preciso quanto possível, das dificuldades encontradas na aplicação do direito comunitário nos novos países aderentes.

2.2 Para tal efeito foram enviados dois questionários a várias personalidades com responsabilidades na matéria, quer da administração pública, quer das organizações representativas dos interesses dos consumidores e de certas organizações profissionais mais directamente implicadas nas relações com os consumidores. Foi ainda organizada uma audição, que teve lugar no dia 2 de Dezembro de 2003, e contou com larga e participativa presença de muitos convidados.

2.3 Com base nos resultados da audição organizada e na análise das respostas aos questionários, e tendo em conta os contactos bilaterais que se realizaram ao longo da preparação dos trabalhos, o presente parecer pode constituir a base para apresentar conclusões e recomendações quanto às eventuais modificações a introduzir nas orientações para a política dos consumidores pós-alargamento.

3. Uma definição de organização representativa dos consumidores como base para a promoção e a participação dos consumidores

3.1 Parece consensual a noção de que o objectivo primeiro de uma política dos consumidores adequada à realidade dos nossos dias, num mercado único alargado, deverá ser uma cada vez maior promoção dos consumidores como «parceiros de mercado» e, conseqüentemente, o incentivo e a criação dos meios e dos mecanismos adequados à sua participação na definição das orientações políticas que lhes digam respeito ⁽¹⁾.

3.2 Se é certo que, na consecução deste objectivo, têm papel importante não só as organizações governamentais, regionais e locais, nos diferentes Estados-Membros, mas também as estruturas departamentais próprias das várias instituições e organizações comunitárias, é sentimento comum e generalizado que incumbe aos próprios consumidores, por sua iniciativa, e no âmbito da sua liberdade de associação e de federação, decidir a melhor forma de se organizarem para a defesa e a representação dos seus interesses e a participação na discussão e na definição das orientações das políticas que lhes respeitem aos vários níveis de decisão política e legislativa.

3.3 O princípio fundamental, nesta matéria, não poderá, assim, deixar de ser o pleno reconhecimento da capacidade e da autonomia de organização e gestão dos consumidores para, aos níveis local, regional, nacional, comunitário e internacional, se associarem e federarem com vista a assegurar uma adequada representação dos seus interesses e participação em todas as instâncias onde as decisões que os afectem sejam tomadas.

E esta é, seguramente, uma obrigação que incumbe ao legislador, quer nacional, quer comunitário, garantir e assegurar.

⁽¹⁾ É o que resulta, designadamente, do ponto 14 da Resolução do Conselho, de 2 de Dezembro de 2002, relativo à política comunitária em matéria de consumidores para 2002-2006 (JO C 11/1 de 17/1/2003) onde se lê: «I: 4apoíem as associações representativas dos consumidores por forma a que possam promover independentemente os interesses dos consumidores tanto a nível comunitário como nacional, exercer influência, entrar por exemplo em diálogo equilibrado com as empresas e participar na elaboração das políticas comunitárias. Para o efeito, será determinante o desenvolvimento de projectos de criação de capacidades que reforcem as organizações de consumidores, sempre que se justifique, bem como instrumentos de educação em aspectos específicos das transacções transfronteiras».

3.4 É, no entanto, aspiração expressa e generalizada, a da necessidade de serem definidos, a nível comunitário, parâmetros idênticos que garantam que as organizações de consumidores, saídas da sua livre iniciativa, respeitam, em comum, princípios fundamentais de constituição e funcionamento democráticos que assegurem uma efectiva representação dos consumidores em geral, com autonomia e independência.

3.4.1 Foram, assim, considerados relativamente insuficientes os critérios constantes de alguns instrumentos comunitários que definem os parâmetros de representatividade das organizações e associações de consumidores por forma a garantir a sua comparabilidade em todo o espaço comunitário ⁽¹⁾.

3.4.2 Por seu turno, para efeitos específicos, a UE tem definido alguns critérios para o reconhecimento das organizações representativas dos consumidores, como os constantes, por exemplo da Directiva 98/27/CE de 19 de Maio de 1998, relativa às acções inibitórias ⁽²⁾.

3.4.2.1 No entanto, tais critérios, remetendo para uma decisão «administrativa» dos Estados-Membros, não pode servir de base a uma definição uniforme de associação ou organização representativa dos consumidores, idêntica e comparável nos vários Estados-Membros, no espaço único do mercado interno.

⁽¹⁾ Referem-se, em particular, as disposições constantes dos n.º 2 e 3 do artigo 7.º da Decisão 20/2004 CE, de 8 de Dezembro de 2003, que estabelece um quadro geral para o financiamento de actividades comunitárias em apoio à política dos consumidores da UE para o período 2004-2007 (JO L 5/1 de 9/1/2004) onde se lê:

«2. O apoio financeiro para a acção 16 pode ser concedido às organizações europeias de consumidores que:

- a) Sejam organizações não governamentais sem fins lucrativos, independentes de interesses no plano industrial, comercial, profissional ou outro e cujos objectivos e actividades primordiais sejam a promoção e a protecção da saúde, de segurança e dos interesses económicos dos consumidores na Comunidade;
- b) Estejam mandatadas para representar os interesses dos consumidores a nível comunitário por organizações nacionais de pelo menos metade dos Estados-Membros, que sejam representativas dos consumidores, de acordo com normas ou práticas nacionais, e que exerçam uma actividade a nível nacional ou regional; e
- c) Tenham fornecido à Comissão dados satisfatórios relativamente aos seus membros, regras internas e fontes de financiamento.

3 O apoio financeiro para a acção 17 pode ser concedido às organizações europeias de consumidores que:

- a) Sejam organizações não governamentais sem fins lucrativos, independentes da indústria, do comércio, de outros interesses empresariais e de outros interesses incompatíveis, cujos objectivos e actividades primordiais sejam representar os interesses dos consumidores no processo de normalização a nível comunitário; e
- b) Estejam mandatadas em, pelo menos, dois terços dos Estados-Membros, para representar os interesses dos consumidores a nível comunitário:
 - por organismos que, de acordo com as normas ou práticas nacionais, sejam representativos das organizações nacionais de consumidores dos Estados-Membros, ou
 - na ausência desses organismos, por organizações nacionais dos Estados-Membros, que sejam representativas dos consumidores, de acordo com normas ou práticas nacionais, e que exerçam uma actividade a nível nacional.
- (Ver, sobre este tema, o parecer do CESE da autoria de HERNÁNDEZ BATALLER (INT/180) de 17/7/2003 no JO C 234, de 30/9/2003).

⁽²⁾ JO L 166/51, onde se pode ler:

«Artigo 3.º

Das entidades competentes para intentar a acção

Para efeitos da presente directiva, entende-se por entidade competente, qualquer organismo ou organização que, devidamente constituído segundo a legislação de um Estado-Membro, tenha interesse legítimo em fazer respeitar as disposições referidas no artigo 1.º designadamente:

- a) Um ou vários organismos públicos independentes, especificamente responsáveis pela protecção dos interesses previstos no artigo 1.º, nos Estados-Membros em que esses organismos existam;
- b) As organizações que tenham por finalidade proteger os interesses previstos no artigo 1.º, de acordo com os critérios previstos na respectiva legislação nacional».

Ou, na sua actual «versão codificada»:

«Artigo 3.º

Legitimidade para agir

Para efeitos da presente directiva, têm legitimidade para agir os organismos ou organizações que, devidamente constituídos segundo a legislação de um Estado-Membro, tenham interesse legítimo em fazer respeitar as disposições referidas no artigo 1.º e designadamente:

- a) Um ou vários organismos públicos independentes, especificamente responsáveis pela protecção dos interesses previstos no artigo 1.º, nos Estados-Membros em que esses organismos existam;
- b) As organizações que tenham por finalidade proteger os interesses previstos no artigo 1.º, de acordo com os critérios previstos na respectiva legislação nacional.».

3.5 Várias características foram apontadas para uma tentativa de definição de um conceito uniforme de associação representativa dos consumidores, destacando-se:

- a) a personalidade jurídica e judiciária;
- b) a ausência de fins lucrativos;
- c) o fim estatutário principal ser a defesa e a representação dos interesses dos consumidores em geral (associações de interesse genérico) ou a protecção e representação dos seus associados, consumidores ou utilizadores de bens ou serviços determinados (associações de interesse específico);
- d) os seus órgãos serem livremente eleitos por voto universal e secreto dos associados;
- e) gozarem de autonomia financeira;
- f) serem independentes do poder político ou económico, bem como dos negócios e das organizações de negócios (operando do lado da oferta do mercado).

3.5.1 Foi, igualmente sugerido que organizações cooperativas, designadamente de consumo fossem equiparadas a associações de consumidores ⁽¹⁾.

3.5.2 Foi ainda aventada a possibilidade de ser exigível o reconhecimento administrativo da representatividade das associações, por entidade pública credenciada dos Estados-Membros; no entanto foi também defendido que o apoio às organizações de consumidores deveria basear-se nas suas qualificações técnicas e no resultado do seus trabalhos e não apenas na credenciação por parte das autoridades nacionais.

3.6 Pela sua delicadeza, é entendimento do Comité que esta matéria, cuja importância se reconhece, deverá ser objecto de uma reflexão aprofundada por parte da Comissão a tornar pública em Comunicação sobre o assunto.

3.7 Paralelamente, e como condição para o adequado exercício do direito de representação dos consumidores nomeadamente a nível comunitário, por parte das organizações representativas dos seus interesses, gerais ou específicos, foram identificadas várias deficiências ou lacunas nos sistemas existentes.

3.7.1 Lugar de destaque merecem, desde logo, as necessidades de formação dos dirigentes, técnicos e formadores das referidas associações ou organizações representativas dos consumidores ⁽²⁾.

3.7.2 Identicamente, para além dos programas de informação genérica dirigida aos consumidores em geral, as associações e organizações de consumo devem ser objecto de informação personalizada e prévia para possibilitar a sua difusão aos seus associados ou aos consumidores em geral nos seus respectivos países ou regiões.

3.7.3 A própria representação das associações de consumidores ao nível comunitário deve ser reforçada, nas várias instâncias comunitárias, quer directamente, quer através dos seus organismos federativos, embora se saúdem as recentes iniciativas da Comissão no sentido de reformular o Comité dos Consumidores ⁽³⁾ e de nomear um encarregado das relações com os consumidores, no seio da Direcção Geral da Concorrência ⁽⁴⁾ no que deveria ser seguido nas restantes áreas das políticas que interessam aos consumidores ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Sobre a importância do sector cooperativo ver a Comunicação da Comissão sobre a promoção das sociedades cooperativas na Europa (COM(2004) 18 final de 23 de Fevereiro de 2004), onde é lançada a ideia de um estatuto da sociedade cooperativa europeia (Parecer de HOFFELT).

⁽²⁾ Saúda-se, por isso, a recentíssima iniciativa da Comissão (DG SANCO) de confiar ao BEUC a organização de cursos de formação em gestão de recursos financeiros e humanos, de relações públicas e de «lobbying» e direito dos consumidores já no ano em curso.

⁽³⁾ Decisão de 9 de Outubro de 2003 relativa à criação de um Grupo Consultivo Europeu dos Consumidores (JO L 258, de 10/10/2003).

⁽⁴⁾ Anunciada a criação deste posto em Dezembro de 2002, a fim de poder manter um diálogo permanente com os consumidores europeus, foi o mesmo provido por Juan RIVIERE y MARTI, por nomeação do comissário Mário MONTI no passado dia 9 de Dezembro de 2003. (IP/03/1679 de 9/12/2003).

⁽⁵⁾ Destaca-se, pela sua importância, a recente Decisão da Comissão que institui comités científicos no domínio da segurança dos consumidores, da saúde pública e do ambiente (JO L 66 de 4/3/2004).

3.7.4 Igualmente importante parece ser retomar a organização periódica dos Fóruns Europeus de Consumo, no sentido de alargar e melhorar o diálogo, a informação e a cooperação entre as organizações de consumidores.

4. Financiamento das organizações e associações dos consumidores

4.1 Uma das prioridades básicas para uma adequada representação de consumidores é assegurar o adequado financiamento das suas estruturas representativas, seja no que se refere à sua organização, seja no que respeita ao seu funcionamento ⁽¹⁾.

4.2 Independentemente dos sistemas nacionais vigentes em cada país, alguns representantes dos consumidores manifestaram o seu sentimento de que apenas com um forte apoio e incentivo comunitário será possível dotar as associações representativas dos consumidores com os meios indispensáveis ao papel que lhes compete jogar para a necessária defesa, promoção e representação dos consumidores, a nível regional, nacional, comunitário e internacional ⁽²⁾.

4.3 Foi, com efeito, salientado, de forma geral, que as associações dos consumidores, só por si, com os meios gerados pela quotização dos seus associados ou por iniciativas próprias, dificilmente alcançam o ponto de não rotura financeira, de modo a salvaguardar a sua autonomia e independência em face dos poderes político e económico ⁽³⁾.

Para preservar estes princípios, qualquer apoio financeiro deve, por via de regra, incidir sobre acções, programas, projectos e iniciativas, designadamente no âmbito da formação de quadros técnicos, educação de consumidores e custeamento de acções colectivas para defesa de interesses difusos de consumidores e não quanto à gestão corrente dessas entidades.

4.4 O actual quadro comunitário de apoio às organizações e associações de consumidores acha-se consubstanciado nomeadamente, na Decisão 20/2004/CE de 8 de Dezembro de 2003, que estabelece um quadro geral para o financiamento de actividades comunitárias em apoio à política dos consumidores na UE para o período de 2004-2007 ⁽⁴⁾, a qual deve ser articulada com o «Reexame do Programa de acções deslizando de estratégia para a política dos consumidores 2002-2006» de 15 de Setembro ⁽⁵⁾.

5. Uma harmonização máxima ao mais elevado nível de protecção dos consumidores

5.1 O artigo 153.º é expresso ao consagrar, como princípio fundante da política comunitária dos consumidores, a noção de harmonização mínima e um elevado nível de defesa dos interesses dos consumidores ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ 72 % dos organismos inquiridos referem a existência de apoios estatais; porém qualificam o apoio de insuficiente.

⁽²⁾ Particularmente oportuno foi o apelo lançado pelo BEUC, em Agosto de 2003, no sentido de os Governos dos novos Estados-Membros oferecerem adequado apoio financeiro às suas associações de consumidores e chamando a atenção para a eventualidade de ser utilizado o Programa PHARE para esse efeito.

⁽³⁾ 75 % dos inquiridos dizem não existir um enquadramento fiscal mais benéfico para Associações de Defesa dos Consumidores.

⁽⁴⁾ JO L 5/1 de 9/1/2004, cf. parecer de que foi relator HERNÁNDEZ BATALLER: JO C 234 de 30/9/2003.

⁽⁵⁾ SEC(2003) 1387 de 27/11/2003.

⁽⁶⁾ É o que resulta claramente da conjugação dos n.º 1 e 5 do artigo 153.º na parte em que este último refere que as medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados-Membros adoptadas pelo Conselho deliberando nos termos do artigo 251.º e após consulta do CESE, «não obstam a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de protecção mais estritas», desde que, obviamente, compatíveis com o Tratado, designadamente subsidiariedade e proporcionalidade.

5.2 Nesse sentido, que, aliás não é novo ⁽¹⁾, e também não é alterado no Projecto de Constituição, a generalidade das directivas adoptadas em matéria de protecção de consumidores incluía a chamada «cláusula minimal», sensivelmente com a seguinte formulação comum:

«A presente directiva não impede os Estados-Membros de adoptarem ou manterem disposições mais favoráveis ou mais rigorosas em matéria de protecção do consumidor no domínio por ela abrangido, sem prejuízo das obrigações decorrentes do Tratado ⁽²⁾.».

5.3 A partir, porém, pelo menos do Livro Verde sobre a Defesa do Consumidor na UE ⁽³⁾ e mais recentemente da Comunicação da Comissão relativa à Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006 ⁽⁴⁾, a orientação recente parece ter passado a ser a de privilegiar a harmonização total como forma de realizar a aproximação das legislações em matérias relacionadas com a protecção e a defesa dos consumidores.

5.3.1 Tal orientação consta, designadamente, das recentes propostas de directiva relativas ao crédito aos consumidores ⁽⁵⁾ e às práticas comerciais desleais ⁽⁶⁾ e, acompanhada da sobrevalorização do princípio do reconhecimento mútuo ⁽⁷⁾, parece definir uma orientação geral e não meramente pontual, justificada pela natureza das matérias ou a necessidade de garantir a realização de aspectos fundamentais do mercado interno.

5.3.2 O CESE, tendo em particular consideração o alargamento da União a 25 países membros, reconhece a vantagem de, sempre que estiverem em causa medidas destinadas a assegurar, em exclusivo ou primordialmente, o funcionamento do mercado interno, serem adoptados instrumentos legislativos que garantam a maior uniformidade possível dos regimes jurídicos reguladores das relações jurídicas entre empresas ou entre estas e os consumidores.

5.3.2.1 Daí que o CESE entenda que, sempre que possível, e tendo em conta a natureza do assunto em causa, devem ser adoptados regulamentos ou, segundo a nova nomenclatura saída da Constituição Europeia, «leis europeias» ⁽⁸⁾ ou, quando não, directivas ou «leis-quadro» de acordo com a mencionada nomenclatura, em que se procure a harmonização máxima, como forma de melhor garantir a certeza e a segurança do direito derivado.

5.3.3 É, no entanto, entendimento do CESE que o recurso a este tipo de harmonização deve ter como condição «sine qua non» a garantia de que a protecção dos consumidores se faça pelo mais elevado nível consentâneo com os desenvolvimentos da tecnologia, os conhecimentos científicos e os padrões culturais vigentes.

5.4 Em todas as outras situações em que os interesses a tutelar não sejam essencial nem fundamentalmente orientados pela realização e o funcionamento do mercado interno, e em que, ao contrário, sobreleve a protecção e a defesa dos consumidores, o CESE é de parecer que a melhor forma de os assegurar e garantir é a manutenção do princípio de harmonização mínima, sempre a um elevado nível de protecção, mas deixando aos Estados-Membros a possibilidade de manterem ou de introduzirem medidas mais protectoras dos consumidores, consentâneas com o Tratado, na estrita aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 153.º.

⁽¹⁾ Idêntica estatuição constava já do artigo 129.º A, tal como resultou do Tratado de Maastricht.

⁽²⁾ Cf. por ex. as Directivas: 90/314 (viagens organizadas) artigo 8.º; 94/47 (time-share) artigo 11.º; 93/13 (cláusulas abusivas) artigo 8.º; 97/7 (contratos à distância) artigo 14.º; 85/577 (contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais); 84/450 (publicidade enganosa) artigo 7.º; 87/102 (crédito ao consumo) artigo 15.º. Sobre este tema é importante recordar o importante estudo realizado a pedido da Comissão pelo Centre de Droit de la Consommation e coordenado por Monique GOYENS, em que o relator deste parecer teve oportunidade de colaborar, a par de eminentes juristas como Klaus TONNER, LOPEZ-SANCHEZ, Susanne STORM, Jérôme FRANK, Alexandros VOUTSAS, William FAGAN, Paolo MARTINELLO, André COLOMER, A. TAVASSY e Geraint HOWELLS (SPC/02/93/CM, Julho de 1994) e em cujo relatório final se elabora correctamente a distinção entre as diversas formas de harmonização: mínima, completa, parcial, total e opcional.

⁽³⁾ COM(2001) 531 final de 2/10/2001.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 final de 7/5/2002.

⁽⁵⁾ COM(2002) 443 final de 11/9/2002.

⁽⁶⁾ COM(2003) 356 final de 18/6/2003.

⁽⁷⁾ Introduzido, de forma expressa, no Tratado com o Acto Único Europeu.

⁽⁸⁾ Cf. artigo 32.º do Projecto de Constituição.

5.5 Com a adesão de mais dez novos Estados-Membros, o CESE aconselha a Comissão a rever a sua posição no que se refere à orientação recente de preferência indiscriminada pela harmonização máxima, restringindo-a às situações em que esteja em causa a necessidade de realizar ou de fazer funcionar o mercado interno, e assegurando sempre que, nesses casos, é garantida a protecção dos consumidores pelo mais elevado nível consentâneo com o estágio dos conhecimentos científicos, dos desenvolvimentos tecnológicos e dos padrões socioculturais, no domínio em causa.

5.6 «Conhecimentos científicos» refere-se à base de conhecimento para os decisores políticos da política dos consumidores. Incluem os resultados aprovados:

- a) da Teoria do Consumo,
- b) de investigação empírica do comportamento dos consumidores e do desenvolvimento das organizações,
- c) da avaliação das medidas e projectos programados pela Comissão, etc.

Devem ser eliminados os défices aparentes de disponibilidade de uma base de conhecimento criando capacidade prática de investigação.

5.7 Mais aconselha o CESE que, sempre que possível, e o estado de desenvolvimento técnico-jurídico o permita, seja utilizado o regulamento (ou a lei europeia na nova nomenclatura), como instrumento mais adequado a garantir uma efectiva aproximação das legislações e a assegurar de modo eficaz a certeza e a segurança do direito na sua aplicação às relações jurídicas ⁽¹⁾.

6. Os princípios da subsidiariedade, do reconhecimento mútuo e da precaução — uma interpretação e aplicação ajustadas à protecção dos consumidores

6.1 Alguns princípios fundamentais constantes do Tratado são estruturantes do direito derivado e a eles se deve fazer sempre apelo na definição da natureza, da essencialidade, da oportunidade e do âmbito material das medidas de regulação nos diversos sectores e no desenvolvimento das diferentes políticas da União Europeia.

O direito dos consumidores não será, por isso, excepção.

6.2 Entre tais princípios destacam-se, pela sua importância, o princípio da subsidiariedade ⁽²⁾, o princípio do reconhecimento mútuo e o princípio da precaução.

⁽¹⁾ São bons exemplos da utilização do regulamento, as recentes iniciativas no domínio da competência judiciária, reconhecimento e execução de decisões em matéria civil e comercial (Regulamento CE 44/2001 de 22/12/2000); relativa à citação e à notificação dos actos judiciais extrajudiciais em matéria civil e comercial (Regulamento CE 1348/2000 de 29/5/2000); relativa à competência, reconhecimento e execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal (Regulamento CE 1347/2000 de 29/5/2000); relativa aos processos de insolvência (Regulamento CE 1346/2000 de 29/5/2000); relativa à promoção das vendas no mercado interno (COM(2002) 585 final de 25/10/2002); relativa à cooperação no domínio de defesa do consumidor (COM(2003) 443 final de 18/7/2003); relativa aos materiais e objectos destinados a entrar em contacto com alimentos (COM(2003) 689 final de 17/11/2003); etc..

⁽²⁾ Constante hoje do artigo 5.º II do Tratado CE, com a seguinte redacção:

«Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.»

Existem, no entanto, algumas diferenças na redacção do n.º 3 do artigo 9.º da Constituição, que mereceriam uma elaboração doutrinal aprofundada.

É o seguinte o texto constitucional:

«Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas quando, e na medida em que, os objectivos da acção projectada não possam ser atingidos de forma suficiente pelos Estados-Membros, tanto a nível central como a nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção projectada, ser alcançados mais adequadamente ao nível da União.»

Destacam-se, no entanto, por todas as seguintes contribuições para a discussão do princípio:

«Subsidiarité: défi du changement», Actas do Colóquio, Jacques DELORS, publicação do Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 1991 (IEAP 11/04); «Le principe de subsidiarité», Jean-Louis CLERGERIE, Éditions, 1997; o estudo, que se julga não publicado, de G. VANDERSANDEN; «Considérations sur le principe de subsidiarité», Jan. 1992; «Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea», de Gian PIETRO ORSELLO, Roma, 1993 e o Commentaire Mégret ao Tratado, Vol. I, 2. ed., Addendum, Cap. III, pág. 421 e seguintes.

6.3 Na realidade, e sem entrar numa análise aprofundada do alcance do princípio da subsidiariedade, aplicado à regulação dos interesses dos consumidores, resulta imediatamente da sua formulação, conjugada com a do artigo 153.º, que se está perante aquilo que alguns autores chamaram de «dupla subsidiariedade»⁽¹⁾.

6.3.1 Com efeito, para além do crivo da subsidiariedade «primária» e geral do artigo 3.º B, no caso das medidas referidas na alínea b) do n.º 3 do artigo 153.º, o legislador quis submetê-las a uma malha ainda mais apertada, que funciona como uma verdadeira subsidiariedade «secundária». É que estas medidas da Comunidade, só serão admissíveis depois de já terem passado o crivo da subsidiariedade, se, e na medida em que «completem» ou «apoiem» iniciativas de Estados-Membros, nos referidos domínios.

6.3.2 Ou seja, é sempre necessário que os Estados-Membros tenham tomado a iniciativa de tomar medidas a nível nacional ou se proponham fazê-lo, para que a Comunidade, pontualmente, possa desenvolver alguma medida no sentido de «completar» ou «apoiar» essas iniciativas.

6.3.3 Em suma, a Comunidade vê-se, assim, privada de qualquer poder de iniciativa própria para tomar qualquer medida, mesmo nos referidos domínios taxativamente enunciados, e ainda que, à luz do princípio da subsidiariedade do artigo 3.º B, a sua actuação se justificasse, se o não for no seguimento ou na sequência de iniciativas tomadas especificamente pelos Estados-Membros.

6.4 Será, pois, indispensável que os representantes dos consumidores, em todas as circunstâncias, e em face da aplicação concreta do princípio de subsidiariedade, façam sentir, junto das instituições comunitárias, que da sua interpretação, não pode resultar o bloqueamento da adopção de medidas necessárias e proporcionais de protecção e defesa dos consumidores.

6.5 Também quanto ao princípio do reconhecimento mútuo⁽²⁾ teve já o Comité oportunidade de sobre ele se pronunciar de forma aprofundada em Parecer de Iniciativa de Novembro de 2000⁽³⁾, no seguimento da importante Comunicação da Comissão sobre «O reconhecimento mútuo no contexto do seguimento do Plano de Acção para o Mercado Único»⁽⁴⁾.

6.6 Por seu turno, a Comissão tem, para áreas sectoriais distintas, vindo a publicar programas de medidas destinadas a aplicar o princípio do reconhecimento mútuo, destacando-se os relativos às decisões penais e às decisões em matéria civil e comercial⁽⁵⁾.

6.7 No que, em particular se refere a medidas tomadas em relação aos consumidores, a tendência crescente tem vindo a ser a sua extensão a vários domínios objecto de regulação, em especial quando é simultaneamente visada a harmonização total.

6.8 Deve referir-se que, embora justificada a sua aplicação de uma forma geral, há domínios onde a sua adopção significa a sujeição dos consumidores a diversas legislações dos Estados-Membros, criando situações geradoras de menor clareza e de claro desincentivo à contratação transfronteiras⁽⁶⁾.

6.9 Daí que se chame a atenção da Comissão para a necessidade de uma aplicação prudente e ajustada à realidade de cada sector onde se faça recurso ao princípio do reconhecimento mútuo como forma de aproximação das legislações.

(1) Imprescindível será, no entanto, referir que a interpretação que foi feita, desde logo, pela Comissão, e apresentada no Conselho de Edimburgo de 11/12 de Dezembro de 1992, foi no sentido de que a análise, à luz do referido princípio, determinaria a retirada de toda uma série de propostas de directivas já em preparação e o congelamento e a revisão de muitas outras.

(2) Introduzido, de forma alargada, com a redacção dada ao artigo 100.º B pelo acto Único Europeu, e consagrando definitivamente a jurisprudência «Cassis de Dijon».

(3) «O reconhecimento mútuo no mercado interno» da autoria de LAGERHOLM publicado no JO C 116, de 20/4/2001.

(4) COM(1999) 299 final de 16/6/1999.

(5) JO C 12, de 15/3/2001.

(6) Pensa-se, designadamente, nos produtos financeiros oferecidos em comércio à distância.

6.10 Ao contrário, o CESE entende que o princípio da precaução, integrado no direito comunitário com o Tratado de Maastricht e limitado à política do ambiente, deverá ser considerado como um princípio jurídico comum a todas as políticas da UE e, em particular, no que se refere à política de protecção e de defesa dos consumidores, com importantes consequências práticas ao nível, designadamente, da avaliação sistemática e objectiva dos riscos e da inversão do ónus da prova em favor dos consumidores como regra geral do direito da responsabilidade civil ⁽¹⁾.

7. Uma efectiva horizontalidade da política dos consumidores

7.1 Como se referiu, a noção de horizontalidade ou de transversalidade da política dos consumidores, introduzida no Tratado CE com o Tratado de Amsterdão, e já anteriormente enunciada em vários documentos programáticos da Comissão ⁽²⁾, ganhou hoje reforço substancial nas orientações políticas da Comissão, para além de ter merecido consagração no Projecto de Constituição, como direito fundamental ⁽³⁾.

7.2 Pode, com efeito, ler-se no documento sobre a «Estratégia da Política dos Consumidores para 2002/2006» ⁽⁴⁾ que «além das regras específicas para a sua defesa, os consumidores são igualmente afectados por outras políticas comunitárias importantes: mercado interno, ambiente e desenvolvimento sustentável, transportes, serviços financeiros, concorrência, agricultura, comércio externo, etc. A política dos consumidores enquanto tal não pode ser definida isoladamente, sem ter em conta outros domínios que têm repercussões para os consumidores. É fundamental integrar sistematicamente os interesses dos consumidores em todos os domínios das políticas comunitárias» ⁽⁵⁾.

7.3 Acontece, porém que, na prática este princípio não tem sido traduzido em acções concretas e de modo sistemático ao nível das medidas adoptadas na prossecução e no desenvolvimento das várias políticas comunitárias, nem o referido documento de estratégia elegeu este objectivo em prioridade, ao contrário do que foi proposto pelo CESE no seu parecer sobre a Comunicação da Comissão ⁽⁶⁾.

7.4 Urge, assim, que sejam definidos mecanismos transparentes e instituídas práticas credíveis que garantam que, na adopção de quaisquer medidas em qualquer domínio das competências comunitárias, sejam sempre tidos em conta os interesses dos consumidores e garantido um elevado nível de defesa dos consumidores ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Cf. parecer do CESE sobre «O recurso ao princípio de precaução», de que foi relator BEDOSSA (JO C 268/6 de 19/9/2000).

⁽²⁾ Cf. desde logo, o Programa Preliminar da CEE de 14 de Abril de 1975, onde já se podia ler que «*todos estes direitos (dos consumidores) devem ser garantidos por meio de acções conduzidas no quadro de políticas específicas da Comunidade, tais como, por exemplo, a política económica, a política agrícola comum, a política social, as políticas do meio ambiente, dos transportes e da energia, assim como a aproximação das legislações que, todas afectam a situação do consumidor*» (JO C 92, de 25/4/1975). A ideia seria desenvolvida, posteriormente, na Comunicação ao Conselho de 4 de Julho de 1985, o chamado «Novo Impulso» onde, pela primeira vez se considera justamente que a realização do mercado interno é «*um meio e não o fim da criação da Comunidade Económica Europeia*» (COM(85) 314 final) que está na origem da resolução do Conselho, de 23/6/1986).

Também o Parlamento Europeu, na sua resolução de Março de 1992, sobre as normas de protecção dos consumidores e da saúde pública na perspectiva da realização do mercado interno, convidou a Comissão «*a tomar cada vez mais em linha de conta, em todos os sectores políticos, os imperativos da protecção dos consumidores*» (PE 152150).

Mas coube ao CESE, nas vésperas da realização do Conselho Europeu de Amsterdão, no seu parecer sobre o Mercado Único e a Defesa dos Consumidores, (CES 1309/95 de 22 de Novembro, de que foi relator CEBALLO HERRERO; JO C 39 de 12/2/1996) enunciar, com clareza, toda uma série de recomendações quanto à implementação da horizontalidade da política dos consumidores e exigir a sua consagração, com carácter de generalidade, no Tratado revisto.

⁽³⁾ Art. III-38.º e art. III-5.º.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 final de 7/5/2002.

⁽⁵⁾ Loc. Cit. Pág. 7.

⁽⁶⁾ Parecer 276/2003 de 26 de Fevereiro de 2003, de que foi relatora Ann DAVISON; JO C 95 de 23/4/2003.

⁽⁷⁾ No seu parecer 1309/95 de 22 de Novembro, já citado, o CESE, a este propósito, recomendava que:

«— em todas as decisões de política comercial da União Europeia, os interesses dos consumidores devem ser tidos em consideração, segundo critérios objectivos e públicos;

— a fim de reforçar a aplicação dos artigos 85.º e 86.º do Tratado, a política de concorrência deve ser revista, passando a ser necessária a consulta das organizações de consumidores em caso de excepções e autorizações de acordos entre empresas e, muito em especial, nas concentrações de empresas, visto que ambas as práticas incidem negativamente na livre concorrência no mercado;

— devem adoptar-se directivas relativas à concorrência e à publicidade desleais;

— deve harmonizar-se a legislação dos seguros, protegendo os consumidores de práticas discriminatórias ou agressivas de venda neste sector;

— Deve ser reforçada a política de cooperação em matéria de fiscalização das normas de segurança e de punição das transacções de produtos ou serviços que constituam um perigo para a segurança e a saúde. (ponto 3.2.4).»

7.5 Para tanto o CESE sugere, designadamente, que a Comissão equacione a necessidade de reforço dos meios humanos e materiais da D.-G. SANCO e uma redefinição dos métodos e processos da sua articulação com as restantes Direcções-Gerais.

7.5.1 Identicamente, as restantes instituições comunitárias, desde o Conselho ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao próprio CESE devem repensar as fórmulas da sua organização por forma a melhor garantir a efectiva consideração da defesa dos consumidores em todas as políticas comunitárias.

8. A simplificação e a codificação do direito dos consumidores

8.1 A proliferação e a complexidade crescentes das iniciativas legislativas e regulamentares no domínio do direito do consumo aconselham, se não impõem mesmo, como imperativo sine qua non, que se prosiga com um esforço de melhoria na forma de legislar e de simplificação legislativa.

8.2 A Comissão tem vindo a preocupar-se cada vez mais com estes aspectos da produção legislativa comunitária ⁽¹⁾.

8.3 Por seu turno, o Comité não só tem acompanhado a Comissão em idênticas preocupações ⁽²⁾ como instituiu mesmo, como assunto permanente do seu Observatório do Mercado Único, desde 2000, o tema da «simplificação».

8.4 O CESE congratula-se, por isso, com o acordo interinstitucional alcançado entre o PE, o Conselho e a Comissão nesta matéria ⁽³⁾ e, no restante, remete para as considerações já feitas nos pareceres citados e, em especial, no recentemente aprovado a propósito da última Comunicação da Comissão sobre o assunto ⁽⁴⁾.

8.5 Trata-se, com efeito, de preocupação maior que, no que se refere em especial ao direito do consumo, na medida em que se dirige fundamentalmente a particulares, deve merecer uma particular atenção e o prosseguimento dos esforços no sentido da simplificação, por forma a tornar o direito mais facilmente apreensível e aplicável ⁽⁵⁾.

8.6 Paralelamente, outra vertente da mesma preocupação traduz-se no esforço de codificação, aliás já iniciado pela Comissão, embora em matriz reduzida, a propósito de várias directivas.

8.7 Nas variadas acepções que o termo «codificação» pode assumir, não se afigura que seja útil encetar esforços no sentido da produção de um verdadeiro e próprio Código do Consumo Europeu ⁽⁶⁾, mas antes prosseguir na via da reformulação concertada das disposições comunitárias por grandes temas, compatibilizando as disposições das diferentes iniciativas legislativas e ordenando sistematicamente as matérias.

⁽¹⁾ Disso são bem significativos desde 1992, os seus documentos «Legislar melhor» de que se destaca o relativo ao ano de 2002 (COM(2002) 715 final de 11/12/02) e ainda as suas Comunicações de 5 de Dezembro de 2001 sobre «Simplificar e melhorar o ambiente regulador» (COM(2001) 726 final de 5/6/02), sobre «Governança Europeia: Legislar Melhor» (COM(2002) 275-278 final de 11/2/03) sobre «Actualizar e simplificar o acervo comunitário» (COM(2003) 71 final) e, em particular no seu recente «Programa Legislativo e de Trabalho para 2004» (COM(2003) 645 final de 29/10/03) onde se sublinha, como prioridade para 2004 a simplificação e codificação da legislação comunitária (Anexo 5).

⁽²⁾ Cf. os pareceres do CESE de que foram relatores os Srs.VEVER (JO C 14 de 16/1/01), K. WALKER (JO C 48 de 21/2/02 e JO C 125 de 27/5/02), J. SIMPSON (JO C 133 de 6/6/03) e RETUREAU (INT/187 de 17 Março de 2004 — CESE 500/2004, JO C 112 de 30/4/2004).

⁽³⁾ JO C 321 de 31/12/2003. Cf. pela sua importância, o Relatório do PE de 25.09.093 (A5-0313/2003) de que foi autora a deputada MONICA FRASSONI.

⁽⁴⁾ COM(2003) 71 final, de que foi relator RETUREAU (CESE 500/2004; JO C 112 de 30/4/2004).

⁽⁵⁾ Quanto ao estado de transposição do acervo comunitário, 65 % das entidades inquiridas afirmam que a reforma legislativa está completa e 35 % afirmam que o processo de transposição não está completo.

⁽⁶⁾ A ideia duma «codificação» do direito comunitário do consumo e as diferentes acepções do termo «codificação» foram largamente debatidas no Colóquio realizado em Lyon a 12 e 13 de Dezembro de 1997 cujas actas, sob o título «Vers un Code Européen de la Consommation», foram publicadas pela Bruylant (1998), e retomadas no Colóquio realizado em Bologne-sur-Mer a 14 e 15 de Janeiro de 2000, cujas actas foram publicadas pela Documentation Française (Paris 2002). O tema foi designadamente objecto de reflexão por vários autores na obra de Dominique FENOUILLET e Françoise LABARTHE, «Faut-il recodifier le droit de la consommation?», (ECONOMICA, 2002).

8.8 Uma forma generalizadamente referida como meio para diminuir a carga legislativa seria a maior utilização dos mecanismos de auto e co-regulação.

8.8.1 Sem pretender adiantar relativamente ao Parecer do CESE em elaboração sobre este tema, pode, no entanto, e no que em especial respeita ao direito do consumo, afirmar-se, desde já, que, num mercado ainda não consolidado e com défices reconhecidos de informação, só com base num quadro legal bem definido quanto ao âmbito, parâmetros e critérios de actuação será possível desenvolver sistemas alternativos de auto e co-regulação, como, aliás o CESE já afirmou no seu Parecer sobre as práticas comerciais desleais ⁽¹⁾.

9. A informação e a educação dos consumidores

9.1 De há muito que o CESE tem vindo a evidenciar o papel decisivo para a promoção, a protecção e a defesa dos consumidores da sua adequada informação e educação.

9.2 No que se refere em especial à **informação dos consumidores**, o CESE tem defendido que não basta a informação específica a propósito de cada serviço ou produto, nem uma informação qualquer, ainda que muito completa, mas a necessidade de uma informação genérica sobre os direitos dos consumidores como fundamento de uma informação ajustada e personalizada ao tipo de bens e de serviços em causa. ⁽²⁾.

9.3 Quanto à **educação dos consumidores**, em recente parecer de iniciativa, o CESE não só fez a apologia do «consumidor educado» como elencou os conteúdos e as técnicas de educação dos consumidores e o papel dos vários intervenientes nos processos de educação (União Europeia, Estados, associações de consumidores, profissionais, etc. ...) ⁽³⁾.

9.4 Numa reformulação da política dos consumidores, consequência necessária do alargamento, a informação e a educação dos consumidores assumem um lugar ainda de maior relevo para assegurar a sua efectiva promoção e protecção, sem embargo de dever ser sempre deixada aos Estados-Membros e às associações representativas dos consumidores a definição das orientações e dos critérios para a sua melhor adequação às realidades próprias de cada mercado nacional, regional ou local.

9.4.1 Nessa importante tarefa, não são só as escolas, as associações de consumidores, as empresas, os profissionais e os Estados que tem um papel a desempenhar.

À União Europeia cabe não apenas a coordenação das iniciativas, mas o incentivo e a promoção das medidas que conduzam à melhoria da qualidade da informação e ao aprofundamento do nível da educação dos consumidores ⁽⁴⁾.

9.4.2 Estas medidas não se devem restringir a adequados apoios financeiros, mas devem assumir mesmo o desenvolvimento de campanhas e de programas comuns de informação e de educação.

9.4.3 No seu âmbito devem ser incluídos quer os consumidores, quer os profissionais, fornecedores de bens e de serviços, e ainda os reguladores e os aplicadores do direito, com especial incidência nos profissionais do foro (juizes, advogados, magistrados do Ministério Público, etc. ...)

⁽¹⁾ Parecer 105/2004 do CESE de que foi relator H. BATALLER (JO C 108 de 30/4/2004).

⁽²⁾ Ver, neste sentido, em geral, os pareceres do CESE sobre «*Mercado Único e Defesa dos Consumidores*», de que foi relator CEBALLO HERRERO (in JO C 39 de 12/2/1996) e sobre o «*Livro Verde sobre a defesa do consumidor na União Europeia*» de que foi relatora Ann DAVISON (in JO C 125 de 27/5/2002) e, em particular, nomeadamente os pareceres sobre as propostas de directiva relativas à publicidade enganosa e comparativa, às vendas ao domicílio, ao crédito ao consumo, às viagens organizadas, às cláusulas abusivas, ao time-share, às vendas à distância de bens em geral e de serviços financeiros em particular, à responsabilidade do produtor, às garantias, ao comércio electrónico e à segurança dos produtos e às práticas comerciais desleais.

⁽³⁾ Parecer de 26 de Março de 2003 de que foi relator H. BATALLER (JO C 133, de 6/6/2003). Pelo seu interesse não pode deixar de se referir o relatório do Comité for Consumer Affairs dos Países Baixos, de Novembro de 2000, sobre este tema.

⁽⁴⁾ Como, aliás, o Conselho já havia definido, desde 1986, na sua Resolução de 9 de Junho (JO C 184 de 23/7/86).

10. A cooperação administrativa relativa à aplicação das leis sobre a protecção dos consumidores

10.1 Aspecto de importância fundamental é o que resulta da recente proposta de Regulamento relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação do consumidor (COM(2003) 443 final de 18/07/2003) sobre o qual o Comité já teve oportunidade de emitir o seu Parecer ⁽¹⁾.

10.2 Será necessário que várias limitações denunciadas do referido instrumento sejam devidamente supridas por forma a que o sistema de controle das infracções comunitárias seja cada vez mais eficaz e sua implementação a nível nacional garanta a efectividade da sua aplicação.

Aspecto, designadamente, a merecer imediata alteração, é o do seu âmbito de aplicação, que o CESE considerou demasiado restrito.

11. Alguns elementos de reflexão com vista à realização de uma efectiva e adequada protecção, defesa e promoção dos consumidores no mercado único alargado

11.1 Tem o CESE perfeita consciência que quaisquer alterações legislativas não produzem efeitos imediatos nem resultados instantâneos. Por isso, para além da sua preocupação em sublinhar a necessidade de consolidar e de promover uma efectiva aplicação do direito existente, na abordagem que aqui se faz aos vários temas susceptíveis de serem aprofundados ou melhorados é igualmente preocupação do CESE acentuar o carácter gradual e concertado dos eventuais desenvolvimentos a prosseguir, por forma a não subverter o indispensável equilíbrio dos principais interesses em causa, mas sem esquecer a situação de desfavor que o consumidor assume, a maior parte das vezes, na relação de consumo.

11.2 É com esta perspectiva que o CESE enuncia algumas áreas que considera necessitarem de reflexão, com vista ao melhoramento do actual quadro normativo regulador das relações jurídicas que interessam directamente aos consumidores.

11.2.1 Um desses domínios é o relativo à **segurança nos serviços** para os consumidores e à conseqüente regulação da **responsabilidade do prestador de serviços defeituosos**.

11.2.2 Suspensa, desde 1992, a proposta de directiva sobre esta matéria ⁽²⁾, é com renovada esperança que se verifica que a Comissão, respondendo favoravelmente ao convite dirigido pelo Conselho e pelo Parlamento no sentido de «*identificar as necessidades, possibilidades e prioridades para uma acção comunitária na segurança dos serviços*» ⁽³⁾, decidiu relançar a discussão neste domínio com o seu «*Relatório*» de 6 de Junho de 2003 ⁽⁴⁾ e ainda com a mais recente Proposta de Directiva relativa aos serviços no mercado interno ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Parecer, aprovado em 28 de Janeiro de 2004 de que foi relator HERNÁNDEZ BATALLER (JO C 108 de 30/4/2004). A Comissão já havia chamado a atenção para a necessidade de melhorar o controle da aplicação do direito comunitário na sua Comunicação de 11 de Dezembro de 2002 (COM(2002) 725 final).

⁽²⁾ Foi no Conselho de Edimburgo de 11/12 de Dezembro de 1992 que por aplicação do princípio da subsidiariedade, foi decidido retirar toda uma série de propostas de directiva em preparação, entre as quais a referida no texto (SN/456/92 anexo C às Conclusões da Presidência).

⁽³⁾ Directiva 2001/95/EC, artigo 20.º.

⁽⁴⁾ COM(2003) 313 final de 6/6/2003.

⁽⁵⁾ COM(2004) 2 final de 13 de Janeiro de 2004. Cf. Parecer de que são relatores. METZLER e EHNMARK. Cf. ainda a Resolução do Conselho de 1 de Dezembro de 2003, publicada no JO C 299 de 10/12/2003.

11.2.3 No entanto, teme-se que a orientação imprimida à aproximação da Comissão a este tema não se venha a concretizar em medidas pontuais e eficazes de regulação, com base numa interpretação desajustada do princípio da subsidiariedade e da complementaridade em relação às políticas nacionais ⁽¹⁾.

11.2.4 Outro dos domínios em que se verifica uma importante lacuna regulamentar ao nível comunitário é o que se refere à definição do âmbito dos **serviços essenciais de interesse geral** e dos princípios que os devem reger, pelo que toca à continuidade e à universalidade das prestações, à abordabilidade dos preços, ao direito de acesso e à liberdade de escolha, etc. ⁽²⁾.

11.2.4.1 No seguimento dos seus Pareceres sobre este tema ⁽³⁾, o CESE é de opinião que o alargamento da UE impõe que sejam definidas linhas de orientação precisas tendo em vista as situações de privatização de alguns serviços públicos essenciais e a identificação, com carácter imperativo, do núcleo de serviços de interesse geral, de que não podem deixar de fazer parte os transportes aéreos e ferroviários, a electricidade, o gás, os serviços postais e as telecomunicações ⁽⁴⁾.

11.2.4.2 Na ausência de indicadores de qualidade suficientemente precisos para permitir uma avaliação comparativa destes serviços aguarda-se, com expectativa, a comunicação prometida pela Comissão sobre uma metodologia para avaliação horizontal dos serviços de interesse geral ⁽⁵⁾.

11.2.5 Outra lacuna até hoje ainda não preenchida é a que se refere à uniformização, a nível comunitário, da lei aplicável às obrigações não contratuais.

11.2.5.1 Merece, por isso, uma referência muito especial a iniciativa da Comissão de ter avançado com uma proposta de Regulamento nesta matéria ⁽⁶⁾, a qual, com as observações e sugestões que o CESE fez no seu parecer ⁽⁷⁾, constitui um elemento essencial de harmonização legislativa a nível da UE alargada em domínio essencial para a adequada protecção dos consumidores.

11.3 No que se refere ao **direito à informação**, no que em especial se refere aos géneros alimentícios ⁽⁸⁾, além da rotulagem dever ser cada vez mais compreensível para os consumidores, deverão ser igualmente utilizados outros métodos modernos que melhorem a informação dos consumidores (internet, linhas gratuitas, serviços de apoio ao consumidor, etc..) sem descuidar, sempre que exigível e possível, a identificação da sua origem ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Isto sem pretender prejudicar o parecer do CESE (CESE 137/2005) sobre esta matéria.

⁽²⁾ Cf. o Livro Verde sobre os serviços de interesse geral (COM(2003) 270 final, de 21/5/2003) e a comunicação da Comissão «Os serviços de interesse geral na Europa» (COM(96) 443 final de 11/9/1996).

⁽³⁾ Parecer CESE 1607/2003 de 10/12/2003 (JO C 80 de 30/3/2004) de que foi relator HERNÁNDEZ BATALLER e parecer CES 605/1997 de Van DIJK, de 29/05/1997 (JO C 287 de 22/9/1997). Cfr. igualmente, os pareceres sectoriais do CESE sobre alguns serviços essenciais, de que se destacam o parecer CES 1269/96 de 31/10/1996 (JO C 66 de 3/3/1997) sobre a energia e o parecer CES 229/2001 de 1/3/2001 (JO C 139 de 11/5/2001) sobre os serviços de comunicações electrónicas, ambos de HERNÁNDEZ BATALLER.

⁽⁴⁾ Em Portugal foi-se agora surpreendido com a exclusão do serviço telefónico dos serviços públicos essenciais! (Lei 5/2004, de 10/2/2004).

⁽⁵⁾ A Comunicação referida consta hoje do documento COM(2004) 374 final de 12/05/2004.

⁽⁶⁾ Regulamento relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais (COM(2003) 427 final de 22/7/2003) (Roma II).

⁽⁷⁾ Parecer CESE 841/2004 de que é relator Von FÜRSTENWERTH (JO C 241 de 28/9/2004).

⁽⁸⁾ Directiva 2000/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março de 2000, JO L 109 de 6/5/2000.

⁽⁹⁾ De acordo com a directiva a identificação da origem do produto só é obrigatória quando a sua omissão possa induzir em erro o consumidor, formulação que levanta muitas dúvidas e não se apresenta suficientemente clara do ponto de vista da segurança jurídica.

11.4 No que toca à **protecção da saúde e da segurança**, o funcionamento ainda mais eficaz do sistema RAPEX ⁽¹⁾ depende da capacidade de resposta das autoridades dos Estados-Membros. O CESE reafirma, assim, a necessidade de investir na qualidade da fiscalização do mercado comunitário, através de projectos que contribuam para a formação e desenvolvimento dos mecanismos de controlo do mercado nos Estados-Membros e em particular nos novos Estados aderentes, apoiando quer organismos representativos dos consumidores, quer as entidades públicas competentes ⁽²⁾.

11.4.1 Por seu turno, às organizações de consumidores compete garantir uma informação fidedigna sobre os produtos e os serviços mais seguros e, bem assim, fornecer os resultados dos controlos efectuados ao nível nacional.

11.5 No que se refere à **protecção dos interesses económicos** dos consumidores são vários os aspectos a merecer atenção e reformulação.

11.5.1 Quanto à **responsabilidade do produtor** ⁽³⁾, o actual regime apresenta um desequilíbrio em detrimento do consumidor, entre o ónus de prova imposto ao consumidor e as causas de exclusão da responsabilidade do produtor.

11.5.1.1 Justifica-se, assim, plenamente que sejam prosseguidos os trabalhos em curso relativamente à Directiva 85/374/CEE de 25 de Julho de 1985 no sentido preconizado, designadamente, no Livro Verde sobre a Responsabilidade por Produtos Defeituosos ⁽⁴⁾ e de que têm vindo, sucessivamente, a dar conta vários estudos entretanto encomendados pela Comissão ⁽⁵⁾.

11.5.2 A delimitação da protecção dos consumidores em matéria de **vendas ao domicílio** ⁽⁶⁾ à solicitação expressa do consumidor coloca algumas reservas, pela dificuldade de prova e pela ocorrência de situações fronteira que não oferecem segurança jurídica. O CESE entende que este problema deveria ser reanalisado por forma a estabelecer presunções que protejam o consumidor contra comportamentos fraudulentos, para além de que toda a directiva deverá ser revista à luz das actuais práticas desleais e agressivas e dos textos comunitários que a elas se referem.

11.5.3 Relativamente aos **contratos celebrados á distância** ⁽⁷⁾, seria importante determinar, com carácter imperativo, a imposição do ónus de prova ao fornecedor acerca do cumprimento das obrigações de informação prévia, da sua confirmação por escrito, bem como do consentimento do consumidor ⁽⁸⁾. Por outro lado, seria pertinente analisar a adequação dos deveres de informação nos contratos à distância respeitantes a novas tecnologias.

⁽¹⁾ Serviço de Alerta Rápido.

⁽²⁾ No mesmo sentido o parecer do CESE sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à segurança geral de produtos», (JO C 367 de 20/12/2000). Sobre os mecanismos de fiscalização do mercado, 65 % consideram-nos adequados e 37 % consideram-nos pouco eficientes.

⁽³⁾ Directiva 85/374/CEE, de 25 de Julho de 1985, relativa à aproximação das disposições legislativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade decorrente de produtos defeituosos, alterada pela Directiva 99/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Maio de 1999, que veio alargar o âmbito de aplicação ao mercado da electricidade.

⁽⁴⁾ COM(1999) 396 final, de 28/7/1999.

⁽⁵⁾ Refere-se, em particular, o relatório apresentado pela LOVELLS (MARKT/2001/II/D), Contract N.º ETD/2001/B5-3001/D/76, em que o relator igualmente participou.

⁽⁶⁾ Directiva 85/577/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativa à protecção dos consumidores no caso de contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais, JO L 372, de 31/12/1985.

⁽⁷⁾ Directiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Maio de 1997, relativa à protecção dos consumidores em matéria de contratos à distância, JO L 144, de 4/6/1997.

⁽⁸⁾ Alínea a) do artigo 11.º da Directiva 97/7.

11.5.4 O CESE manifesta a sua preocupação no que toca ao exercício do **direito de retractação**, importando proceder à uniformização dos prazos nos vários textos legislativos e definir regras claras para o exercício do direito, designadamente no que se refere à comercialização à distância de serviços financeiros ⁽¹⁾ e em matéria de crédito ao consumo ⁽²⁾. O CESE não pode deixar de apontar a necessidade de simplificar este regime, que é complexo e pouco transparente ⁽³⁾.

11.5.5 Em matéria de protecção do consumidor face às **cláusulas abusivas** ⁽⁴⁾, seria interessante que a Comissão procedesse a um levantamento sistemático e actualizado das cláusulas gerais contratuais expressamente declaradas abusivas, quer pelas jurisprudências nacionais dos vários Estados-Membros, quer pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, com vista à sua divulgação junto dos organizações representativas dos consumidores e dos profissionais ⁽⁵⁾.

11.5.5.1 Por outro lado o seu normativo acha-se reconhecidamente ultrapassado, urgindo que a Comissão ultime rapidamente os trabalhos da sua revisão, no seguimento do seu Relatório sobre a aplicação da Directiva ⁽⁶⁾ e das inúmeras reuniões de trabalho que tem promovido sobre o tema.

11.5.6 Quanto à problemática do **crédito ao consumo** ⁽⁷⁾ o CESE, já teve oportunidade de se pronunciar acerca da recente proposta da Comissão ⁽⁸⁾ nesta matéria, cabendo reafirmar agora a necessidade de combater os fenómenos usurários e de equilibrar os direitos e deveres dos consumidores e das entidades que concedem crédito. A existência de disparidades entre as regulamentações nacionais nesta matéria e os diferentes níveis de protecção do consumidor, situação que, podendo agravar-se com a entrada de novos Estados, poderá vir a prejudicar a confiança no mercado de serviços financeiros e provocar distorções na concorrência.

11.5.7 Questão a merecer tratamento urgente a nível comunitário como já por diversas vezes sublinhado pelo CESE, é a do **sobreendividamento das famílias** que se tem vindo a agravar e que se teme que possa disparar com a provável subida das taxas de juro ⁽⁹⁾.

11.5.8 O CESE considera igualmente que é essencial aprofundar a regulamentação em matéria de **segurança nos pagamentos electrónicos** ⁽¹⁰⁾, saudando-se a recente iniciativa da Comissão de lançar um debate sobre o estabelecimento de um espaço único para os pagamentos no mercado interno ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Directiva 2002/65/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Setembro de 2002, relativa à comercialização à distância de serviços financeiros, JO L 271, de 9/10/2002.

⁽²⁾ Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das disposições legislativas regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de crédito aos consumidores, COM(2002) 443, de 11/9/2002.

⁽³⁾ 89 % dos inquiridos afirmam existir consagração legal deste direito mas para 30 % estes mecanismos não têm aplicação efectiva.

⁽⁴⁾ Directiva 93/13/CEE de 5 de Abril, JO L 95/29, de 21/4/1993.

⁽⁵⁾ Ao que se sabe o CLAB não tem continuado a ser actualizado e é de difícil acesso. 52 % dos inquiridos consideram suficiente a protecção conferida aos consumidores face às cláusulas abusivas e apenas 19 % consideram esta protecção insuficiente.

⁽⁶⁾ COM(2000) 248 final, de 6/7/2000; cf. parecer, de que foi relator ATAÍDE FERREIRA, JO C 116, de 20/4/2001.

⁽⁷⁾ Directiva 87/102, JO L 42, de 12/2/1987 e Directiva 98/7, JO L 101, de 1/4/1998.

⁽⁸⁾ Parecer do CESE sobre a proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à harmonização das disposições legislativas regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de crédito aos consumidores, de 17 de Julho de 2003 (JO C 234 de 30/9/2003), no qual o CESE manifesta a sua opinião de não aceitar que a proposta mantenha, à semelhança da Directiva 87/102/CEE, como preocupação de primeira linha o desenvolvimento do mercado interno, e que a protecção dos consumidores só releve na medida em que ela possa proporcionar o fomento da livre circulação da oferta de crédito, não constituindo um fim em si própria mas apenas um instrumento de desenvolvimento do mercado interno.

⁽⁹⁾ Recordam-se, a este propósito, os ainda bem actuais Relatório de Informação e Parecer de Iniciativa do CESE, de 24/4/2002, de que foi relator ATAÍDE FERREIRA, JO C 149 de 21/6/2002, e as diversas reuniões promovidas pela Comissão e por organizações nacionais de consumidores sobre o tema.

⁽¹⁰⁾ A Recomendação da Comissão 87/598/CEE relativa a um código Europeu de boa conduta em matéria de pagamento electrónico, JO L 365, de 24/12/1987, é insuficiente para proteger os interesse dos consumidores nesta matéria.

⁽¹¹⁾ Comunicação da Comissão sobre um Quadro Jurídico relativo aos pagamentos no Mercado Interno (COM(2003) 718 final), parecer do CESE da autoria de RAVOET (CESE, de 30/6/2004).

11.5.8.1 No entanto, continua a faltar uma perspectiva de conjunto no domínio do comércio electrónico por forma a ganhar a confiança dos consumidores, como foi bem evidenciado durante a Conferência realizada em Dublin, quando da comemoração do Dia Europeu do Consumidor de 2004.

11.5.8.1.1 Acresce que os trabalhos até agora desenvolvidos no sentido de criar sistemas de acreditação dos profissionais não se chegaram a concretizar em medidas sequer de autoregulação capazes de permitir aos consumidores identificar os «sites» da Internet dignos de confiança.

11.5.8.1.2 São assim, de saudar, apesar das suas limitações, os recentes desenvolvimentos, de iniciativa da Comissão, com vista a promover uma utilização mais segura da Internet ⁽¹⁾ e relativo à protecção de menores e da dignidade humana e ao direito de resposta nos serviços audiovisuais e de informação ⁽²⁾.

11.5.8.2 Por outro lado, e a nível internacional, falta um quadro jurídico semelhante ao introduzido na UE com o Regulamento de Bruxelas I, essencial para o desenvolvimento seguro das transacções electrónicas internacionais, pelo que uma Convenção sobre as questões de competência e de aplicação das sentenças em matéria civil e comercial neste domínio se afigura objectivo essencial a ser prosseguido no âmbito da Conferência da Haia.

11.5.9 Domínio de importância fundamental é o da uniformização **do direito dos contratos**, lançado pela Comissão e apoiado pelo CESE ⁽³⁾, o qual deveria ser prosseguido e aprofundado, privilegiando-se a uniformização de certos contratos em especial, com particular interesse para os consumidores ⁽⁴⁾.

11.5.10 Recentemente publicada a directiva relativa a certos aspectos de venda de bens de consumo e das garantias a eles relativas ⁽⁵⁾ onde sobrepõem os aspectos relacionados com as garantias na venda de bens, ainda são bem actuais as críticas que a respectiva proposta mereceu no parecer do CESE ⁽⁶⁾, em particular pelo que respeita às relações entre as garantias comerciais e as legais e aos procedimentos para pôr em prática essas garantias.

11.5.10.1 Será necessário repensar agora não só o alargamento do seu âmbito de aplicação aos serviços pós-venda ⁽⁷⁾ mas, em especial, um acompanhamento muito atento por parte da Comissão quanto à forma como a mesma está a ser transposta nos Estados-Membros pela complexidade do seu regime e a difícil articulação com os direitos internos nacionais.

11.5.11 Área onde há muito se esperava uma tomada de posição da Comissão no seguimento do Livro Verde relativo à Protecção dos Consumidores ⁽⁸⁾ era, precisamente, o de uma proposta relativa às **práticas comerciais desleais**.

11.5.11.1 No entanto, no seu parecer sobre o assunto ⁽⁹⁾ o CESE teve já oportunidade de manifestar a sua decepção e profunda apreensão quanto ao sentido e à orientação imprimidas ao instrumento em preparação.

⁽¹⁾ Cf. COM(2004) 91 final de 12/3/04 e o parecer do CESE em elaboração da autoria dos conselheiros RETUREAU e DAVISON.

⁽²⁾ Cf. COM(2004) 341 final e o parecer, de que também é relator o relator do presente parecer.

⁽³⁾ Cf. a comunicação da Comissão sobre o Direito Europeu dos Contratos (COM(2001) 398 final, de 11/7/2001) e o parecer do CESE de que foi relator RETUREAU; JO C 241, de 7/1/2002.

⁽⁴⁾ Cf. o parecer de iniciativa relativo ao Contrato de Seguro (INT/202), de que também é relator o relator do presente parecer.

⁽⁵⁾ Directiva 1999/44/CE, de 25/5/1999; JO L 171, de 7/7/1999.

⁽⁶⁾ Parecer 743/94, de 1 de Junho de 1994, de que foi relator J. PROUMENS (JO C 295 de 22/10/1994).

⁽⁷⁾ Como aliás era previsto já no excelente «Livro Verde» da Comissão (COM(93) 509 final, de 15/11/1993) e cujo espírito a directiva atraiçoou.

⁽⁸⁾ COM(2001) 531 final; cf. parecer CESE 344/2002 de que foi relatora DAVISON (JO C 125, de 27/5/2002).

⁽⁹⁾ Parecer do CESE, de 28/1/2004, de que foi autor HERNÁNDEZ BATALLER (JO C 108 de 30/4/2004).

11.5.11.2 Será pois um tema cujo desenvolvimento futuro terá de ser acompanhado muito de perto e com particular atenção pelos representantes dos consumidores em especial nos novos Estados aderentes.

11.5.12 Identicamente o CESE manifestou já a sua posição de descontentamento quanto ao projecto de regulamento relativo à **Promoção das Vendas** ⁽¹⁾, e reafirma aqui a sua apreensão quanto à forma final do mesmo e à sua compatibilização com a proposta relativa às práticas comerciais desleais, temendo que, no seu conjunto, estes dois instrumentos, em vez de contribuírem para uma maior promoção dos consumidores, acabem por representar um retrocesso no nível actual da sua protecção e defesa.

11.6 Finalmente no domínio do **acesso à justiça**, o CESE considera que é necessário aprofundar não só a tutela dos interesses colectivos, difusos ou individuais homogêneos dos consumidores ⁽²⁾, pela revisão urgente da directiva relativa à acção inibitória comunitária ⁽³⁾ alargando o seu âmbito de aplicação por forma a transformá-la numa verdadeira «class action», destinada a promover a reparação de danos para além da mera cessação das práticas ilícitas ou desleais, mas igualmente os legítimos interesses de um consumidor individual em situação de conflito, designadamente no que toca ao acesso a uma justiça célere e tendencialmente gratuita ⁽⁴⁾. Neste domínio, o CESE reafirma a sua aposta não só nos meios alternativos de resolução de conflitos ⁽⁵⁾ mas igualmente nos procedimentos arbitrais, e considera prioritário o apoio às autoridades nacionais ao nível operacional e técnico no sentido da sua criação e implementação nos vários Estados-Membros ⁽⁶⁾.

11.6.1 O CESE advoga ainda a adopção de um instrumento vinculativo que, sem prejuízo do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, assegure os objectivos enumerados pela Comissão nas suas recomendações nesta matéria ⁽⁷⁾, designadamente o princípio da liberdade do consumidor e o princípio da imparcialidade e transparência do processo, transformando em preceitos imperativos o que são hoje meras recomendações que não têm tido aplicação prática efectiva generalizada.

11.7 Neste domínio, o CESE saúda as iniciativas recentes da Comissão em matéria de cooperação judiciária, de que destaca os regulamentos relativos à insolvência ⁽⁸⁾ e à lei aplicável em matéria de competência dos tribunais (Convenção de Bruxelas) ⁽⁹⁾ bem como a proposta de regulamento relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II) ⁽¹⁰⁾, o Livro Verde relativo a transformação da Convenção de Roma sobre obrigações contratuais em regulamento comunitário (Roma I) ⁽¹¹⁾, ou o regulamento que cria um quadro geral para as actividades comunitárias destinadas a facilitar o progresso do espaço judiciário europeu em matéria civil ⁽¹²⁾ e incentiva a Comissão a prosseguir na via da criação de um espaço judiciário único como elemento estruturante essencial dos aspectos adjectivos da realização do mercado único, cada vez mais essencial numa UE alargada.

⁽¹⁾ No seu parecer CES, JO C 221, de 17/9/2002, da autoria de DIMITRIADIS, sobre a proposta de regulamento da Comissão (COM(2001) 546 final, de 2/10/2001).

⁽²⁾ 71 % dos inquiridos afirmam que existem mecanismos de acesso à justiça e apenas 29 % responderam que não existem mecanismos específicos; quanto à sua eficácia, 58 % consideram-nos adequados e 35 % consideram-nos pouco eficientes.

⁽³⁾ Directiva 98/27/CE, de 19/5/1998, (JO L 166, de 11/6/1998) hoje já em versão codificada (COM(2003) 241 final, de 12/5/2003).

⁽⁴⁾ Quanto à existência de regras de isenção de custas de processo para Associações de Defesa dos Consumidores 73 % dos inquiridos responderam que não existem.

⁽⁵⁾ Parecer do CESE sobre o Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial, (COM(2002) 196, de 19/4/2002) de que foi relator MALOSSE, JO C 85, de 8/4/2003. No seu seguimento o CESE aguarda a publicação do relatório sobre o funcionamento da EEJ-NET, mas desde já chama a atenção para a necessidade de aumentar a sua operacionalidade.

⁽⁶⁾ Para 78 % dos inquiridos existem mecanismos de ADR e apenas 33 % responderam negativamente.

⁽⁷⁾ Recomendação 98/257/CE, de 30 de Maio, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo, JO L 115, de 17/4/1998 e Recomendação 2001/310/CE, de 4 de Abril de 2001, JO L 109, de 19/4/2001.

⁽⁸⁾ Doc. 9179/99 + con. 1-99/00806 do Conselho de cujo parecer do CESE foi relator RAVOET (JO C 75, de 15/3/2000) e constitui hoje o Regulamento CE (JO L 160/1, de 30/6/2000).

⁽⁹⁾ Regulamento CE 44/2001 (JO L 12, de 16/1/2001).

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 427 final, de 22/7/2003.

⁽¹¹⁾ COM(2002) 654 final, de cujo parecer do CESE foi relator também o relator do presente parecer (Parecer CESE 88/2004 in JO C 108 de 30/4/2004).

⁽¹²⁾ COM(2001) 705 final, de 22/11/2001, de cujo parecer do CESE foi relator ATAÍDE FERREIRA (JO C 36 de 8/2/2002).

12. Conclusões

12.1 A promoção, a participação, a protecção e a defesa dos consumidores devem constituir um objectivo permanente de todas as políticas da União Europeia, como verdadeiro direito da cidadania europeia.

12.2 Com o alargamento a mais de dez Estados-Membros, onde, na sua maioria, a protecção dos consumidores é uma questão relativamente nova, haverá que repensar toda a política dos consumidores em termos da sua adequação à nova realidade de um mercado com cerca de 500 milhões de consumidores.

12.3 À União Europeia e às suas instituições cabe um papel decisivo no estabelecimento das prioridades na reformulação do quadro legal e institucional e dos programas de acções indispensáveis para assegurar uma efectiva política dos consumidores que assegure e realize aqueles objectivos.

12.4 O CESE, com o presente parecer de iniciativa, propõe-se contribuir para a definição de uma tal política, como intérprete das preocupações da sociedade civil e tendo em especial conta a participação dos representantes oriundos dos novos Estados-Membros.

12.5 O CESE é de parecer que as prioridades imediatas, em termos de política de consumidores, são:

- a consolidação do acervo comunitário, num esforço de simplificação e codificação
- a efectiva aplicação do direito legislado e adequadamente transposto, e o seu estrito controle
- a implementação da directiva-quadro sobre as práticas comerciais desleais
- um esforço urgente no sentido de melhor informação e educação dos consumidores
- a consideração da efectiva integração da política dos consumidores nas restantes políticas quer ao nível comunitário quer ao nível nacional
- o apoio às organizações de consumidores com vista à realização de análise de produtos e troca de informações sobre a sua qualidade.

12.6 O CESE defende que organizações representativas dos consumidores fortes e independentes constituem a base para uma efectiva política de defesa, promoção e participação dos consumidores.

12.7 O CESE entende que, para esse efeito, é necessário garantir que as organizações de consumidores sejam adequadamente financiadas para o desenvolvimento de acções, programas, projectos e iniciativas.

12.8 O CESE é de opinião que a definição de critérios de representatividade e de participação das organizações de consumidores poderá contribuir decisivamente para uma maior eficácia da política dos consumidores.

12.9 O CESE entende que, de forma gradual e sem se perder de vista a necessidade de manter o equilíbrio dos interesses em causa, se deverá prosseguir ou dar início a novas iniciativas legislativas, destacando os seguintes domínios:

- segurança de serviços e responsabilidade de prestação de serviços defeituosos
- serviços essenciais de interesse geral
- protecção da saúde e da segurança
- maior segurança nos pagamentos electrónicos e na utilização da Internet
- sobreendividamento das famílias
- meios de pagamento
- direito dos contratos
- acesso à justiça e espaço judiciário único.

12.10 Por outro lado, o CESE é de entendimento que deveria ser revista e compatibilizada entre si vária legislação comunitária já existente, em ordem a adequá-la ao novo mercado único alargado, destacando, em especial, as seguintes áreas:

- responsabilidade do produtor
- vendas ao domicílio, vendas à distância, comércio electrónico e promoção das vendas
- cláusulas abusivas
- crédito ao consumo
- garantias na venda de bens e serviços.

12.11 O CESE lembra a sua proposta de criar um Instituto Europeu de Investigação para a Protecção do Consumidor para proporcionar a base de conhecimento para a política dos consumidores ⁽¹⁾.

12.12 O CESE apela aos Estados-Membros para que considerem a protecção, a defesa, a promoção e a participação dos consumidores como uma prioridade a considerar em todas as suas políticas.

12.13 O CESE recomenda à Comissão que tenha presente as propostas e sugestões constantes do presente Parecer na definição das novas orientações em matéria de política dos consumidores e que proceda à divulgação periódica de relatórios sobre a situação do consumo e dos consumidores na Europa.

Bruxelas, 10 de Fevereiro de 2005.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Parecer sobre a «Estratégia da Política dos Consumidores para 2002-2006», JO C 95, de 23/4/2003; relatora: Ann DAVISON). Parecer sobre «Um quadro geral para o financiamento de actividades comunitárias em apoio à política dos consumidores da União Europeia para o período de 2004-2007» (JO C 234, de 30/9/2003; relator: HERNÁNDEZ BATALLER).

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

Foi rejeitada a seguinte proposta de alteração que recolheu, no entanto, pelo menos um quarto dos votos expressos:

Ponto 12.5

Completar como segue a enumeração das prioridades.

«– a possibilidade de solucionar os problemas atinentes aos direitos dos consumidores, quando estes estão fora do próprio país, na sua língua nacional através de um representante do seu país.».

Justificação

É actualmente difícil aos consumidores apurarem os direitos de que dispõem em país da UE que não o da sua nacionalidade, devido à barreira linguística e ao desconhecimento dos mecanismos, por exemplo, em caso de inobservância dos direitos do consumidor letão nos Países Baixos, ou vice-versa.

Resultado da votação:

Votos a favor: 23

Votos contra: 43

Abstenções: 3
