Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 2 de outubro de 2019
(OR. en)

12604/19

Dossiês interinstitucionais:
2011/0373 (COD)
2011/0374 (COD)

CONSOM 256
MI 679
JUSTCIV 172

NOTA DE ENVIO

de:	Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Jordi AYET PUIGARNAU, Diretor
data de receção:	25 de setembro de 2019
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.° doc. Com.:	COM(2019) 425 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU **relativo à aplicação da Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução alternativa de litígios de consumo e do Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução de litígios de consumo em linha**

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2019) 425 final.

Anexo: COM(2019) 425 final

COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 25.9.2019
COM(2019) 425 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

relativo à aplicação da Diretiva 2013/11/EU do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução alternativa de litígios de consumo e do Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução de litígios de consumo em linha

1. Introdução

Nos últimos 32 anos, a UE desenvolveu um conjunto abrangente de direitos materiais dos consumidores, que os protegem e lhes conferem mais poder quando realizam atividades económicas no mercado único da UE. Por exemplo, os consumidores da UE têm o direito de devolver um produto adquirido em linha no prazo de 14 dias ou de ter um produto reparado ou substituído durante o período de garantia. Tais direitos estão na origem das expectativas dos consumidores, e o seu respeito pelas empresas constitui um elemento essencial para obter mercados retalhistas competitivos e de confiança, bem como um motor do crescimento económico na União[1]. Com vista a proporcionar esses benefícios aos consumidores, às empresas e ao mercado único como um todo, a legislação da UE em matéria de proteção dos consumidores deve ser respeitada e, se tal não for o caso, aplicada.

Juntamente com as normas do direito material em matéria de proteção dos consumidores, os decisores políticos da UE desenvolveram, por isso, um conjunto de instrumentos legislativos e não legislativos que visam tornar mais eficaz a aplicação dos direitos dos consumidores nos Estados-Membros («conjunto de instrumentos da UE em matéria de aplicação das normas»). A resolução alternativa de litígios (RAL) de consumo, ou seja, a resolução de litígios em matéria de consumo através de mecanismos de resolução de litígios extrajudiciais, constitui um elemento essencial desse conjunto de instrumentos[2]. Tornou-se conhecida na Europa no final da década de 1960, tendo-se tornado um fenómeno crescente a partir da década de 1990 num número cada vez maior de Estados-Membros. No início, os decisores políticos da UE abordaram a RAL de consumo através de normas não vinculativas[3] e legislação setorial específica, pedindo aos Estados-Membros que incentivassem[4] ou assegurassem[5] o acesso a mecanismos de resolução de litígios extrajudiciais. Com a Diretiva 2013/11/UE sobre a resolução alternativa de litígios de consumo (Diretiva RAL)[6] e o Regulamento (UE) n.º 524/2013 sobre a resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento RLL)[7], criou-se um quadro legislativo horizontal para a RAL e a RLL em matéria de consumo. Conforme anunciado na Comunicação da Comissão «Um Novo Acordo para os Consumidores», o reforço do quadro da RAL/RLL em matéria de consumo é uma prioridade dos esforços da Comissão para complementar o conjunto de instrumentos da UE em matéria de aplicação das normas, tornar os instrumentos de

---

1 Conforme referido na Comunicação da Comissão «Um Novo Acordo para os Consumidores», de 11 de abril de 2018 (COM [2018] 183 final), as despesas de consumo representam 56 % do PIB da UE e os dados dos painéis de avaliação dos consumidores da Comissão mostram uma relação sistematicamente positiva entre as condições de consumo e a situação económica nos diferentes Estados-Membros.

2 O anexo I apresenta uma panorâmica dos instrumentos do conjunto de instrumentos da UE em matéria de aplicação das normas.

3 Recomendação 98/257/CE da Comissão, de 30 de março de 1998, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo (JO L 115 de 17.4.1998, p. 31), e Recomendação 2001/310/CE da Comissão, de 4 de abril de 2001, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos extrajudiciais envolvidos na resolução consensual de litígios do consumidor (JO L 109 de 19.4.2001, p. 56). As duas recomendações baseiam-se no Plano de Ação de 1996 relativo ao acesso dos consumidores à justiça e à resolução dos litígios de consumo no mercado interno (COM[96] 13 final).

4 Por exemplo, o terceiro parágrafo do artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2008/6/CE que altera a Diretiva 97/67/CE no respeitante à plena realização do mercado interno dos serviços postais da Comunidade (JO L 52 de 27.2.2008, p. 3).

5 Por exemplo, o artigo 24.º da Diretiva 2008/48/CE relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 87/102/CEE do Conselho (JO L 133 de 22.5.2008, p. 66).

6 Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) (JO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

7 Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução de litígios de consumo em linha, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Regulamento RLL) (JO L 165 de 18.6.2013, p. 1).

aplicação existentes plenamente eficazes, e explorar todas as potencialidades da legislação da UE em matéria de proteção dos consumidores.

O presente relatório é apresentado em conformidade com o artigo 26.º da Diretiva RAL e o artigo 21.º, n.º 2, do Regulamento RLL. Avalia a aplicação do quadro jurídico da RAL e da RLL em matéria de consumo, estabelecido ao abrigo dos dois instrumentos jurídicos, com base nas seguintes fontes de informação:

- Legislação dos Estados-Membros que aplica a Diretiva RAL;
- Relatórios das autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros em matéria de RAL de consumo («autoridades nacionais competentes») sobre o desenvolvimento e o funcionamento das entidades de RAL, apresentados em 2018 em conformidade com o artigo 20.º, n.º 6, da Diretiva RAL;
- Reunião com as autoridades nacionais competentes de 20 de novembro de 2018;
- Resultados da assembleia de RAL de 2018 (11 e 12 de junho de 2018)[8] e de outros eventos com partes interessadas organizados pela Comissão[9];
- Relatórios de 2017 e 2018 sobre o funcionamento da plataforma europeia de RLL («relatórios RLL»)[10], apresentados em conformidade com o artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento RLL;
- Relatórios de atividade dos pontos de contacto de RLL dos Estados-Membros, apresentados em 2018 em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, alínea, b), do Regulamento RLL;
- Reuniões com a rede de pontos de contacto de RLL; e
- Outras fontes[11].

Só a partir do final de 2018 foram criados panoramas de RAL de consumo abrangentes em toda a União[12], pelo que os dados sobre a utilização da RAL eram limitados.

2. Quadro legislativo da UE para a RAL e a RLL em matéria de consumo - objetivo e características principais

A resolução extrajudicial de litígios de consumo apresenta um potencial considerável para os consumidores, para os retalhistas e para a administração da justiça em geral. O acesso a uma resolução alternativa de litígios fácil, justa e economicamente viável reforça a confiança dos consumidores nas aquisições aos retalhistas, nomeadamente num ambiente em linha. O caráter menos formal e habitualmente conciliatório dos procedimentos de RAL permite que as partes mantenham a sua relação de cliente, mesmo quando surge um litígio. Ao participarem em procedimentos de RAL, os retalhistas obtêm reações importantes sobre a qualidade dos seus produtos e serviços, e ficam em vantagem relativamente aos seus concorrentes, poupando nas custas judiciais e demonstrando elevados padrões de atendimento ao cliente. Além disso, um panorama eficaz de entidades de RAL alivia a carga dos

[8] A assembleia de RAL, um evento de trabalho em rede de dois dias, com seminários interativos, reuniu mais de 350 representantes da comunidade europeia de RAL, nomeadamente representantes de consumidores e empresas, reguladores, académicos e 187 representantes de organismos de RAL. O evento deu origem a novas iniciativas de cooperação ao nível dos Estados-Membros (como redes de RAL e assembleias de RAL a nível nacional).

[9] Por exemplo, o evento de lançamento da TRAVEL_NET, uma rede de entidades de RAL que tratam de litígios de consumo no setor dos transportes/viagens de passageiros (Berlim, 10 de novembro de 2017); mesa redonda com os principais retalhistas da indústria do vestuário e calçado (Bruxelas, 13 de dezembro de 2017).

[10] Acessíveis na plataforma de RLL em https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[11] Como queixas dos cidadãos apresentadas à Comissão; opiniões dos utilizadores sobre a plataforma de RLL, campanhas de comunicação sobre RAL/RLL levadas a cabo pela Comissão, relatórios anuais de atividade das entidades de RAL, conferências, estudos, e publicações académicas.

[12] Ver secção 3, alínea c), *infra*

tribunais, especialmente no que respeita a litígios de pequeno montante. A Diretiva 2013/11/UE e o Regulamento (UE) n.º 524/2013 visam explorar esse potencial, proporcionando um quadro legislativo que garante o acesso dos consumidores a procedimentos de RAL de alta qualidade para resolver os seus litígios com os comerciantes, nomeadamente através de uma plataforma multilingue de RLL baseada na Web.

a) Diretiva 2013/11/UE

Ao abrigo da Diretiva 2013/11/UE, os Estados-Membros facilitam o acesso dos consumidores da UE à RAL e asseguram que estes podem recorrer a entidades de RAL certificadas em matéria de requisitos de qualidade para resolver os seus litígios com um comerciante da UE relativamente à aquisição de um produto ou serviço[13]. Tal abrange os litígios nacionais e transfronteiriços iniciados por consumidores contra empresas (litígios consumidor-empresa) em toda a União e em praticamente todos os setores retalhistas («plena cobertura da RAL»), independentemente de a aquisição ter sido ou não efetuada em linha. A diretiva estabelece os princípios da acessibilidade, competência, independência, imparcialidade, transparência, eficácia, equidade, liberdade e legalidade como requisitos de qualidade vinculativos para as entidades de RAL, os procedimentos de RAL geridos pelas mesmas e, em menor grau, as normas materiais a partir das quais deriva o resultado do procedimento de RAL[14]. O cumprimento é garantido através de um mecanismo específico de certificação e acompanhamento: os Estados-Membros designam autoridades nacionais competentes que elaboram e mantêm listas nacionais de entidades de RAL, devendo certificar a sua conformidade com os requisitos de qualidade da diretiva. As listas nacionais de entidades certificadas de RAL são comunicadas à Comissão. As autoridades nacionais competentes acompanham continuamente o cumprimento desses requisitos por parte das entidades de RAL e apenas as que estiverem em conformidade podem continuar na lista. Em circunstâncias específicas, os comerciantes são obrigados a informar os consumidores sobre a(s) entidade(s) de RAL competente(s) para lidar com os litígios em que estejam envolvidos[15].

A diretiva prossegue uma abordagem de harmonização mínima. Não estabelece um modelo específico em termos de identidade empresarial[16], modelo de financiamento[17] ou cobertura territorial ou setorial[18] da entidade de RAL. Da mesma forma, não prescreve um tipo específico de procedimento de RAL[19], nem regula a questão de a participação no procedimento ser voluntária ou obrigatória[20], ou de o

---

[13] Ver artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva RAL. A disposição exige não só que os Estados-Membros garantam a disponibilidade de uma infraestrutura nacional abrangente de entidades de RAL, mas também que facilitem o acesso dos consumidores a essa infraestrutura.

[14] Os requisitos de qualidade estão estabelecidos no capítulo II da diretiva (artigos 5.º a 12.º).

[15] Ver artigo 13.º da Diretiva RAL.

[16] Pública ou privada.

[17] Público, privado ou misto.

[18] Ou seja, se a entidade de RAL trata de litígios contra comerciantes estabelecidos na totalidade ou apenas em parte das regiões do território do respetivo Estado-Membro, e se trata de litígios de consumo em todos os setores retalhistas ou apenas em setores específicos.

[19] Instância de recurso, conciliação, mediação, provedor, arbitragem ou outro, incluindo combinações dos tipos de procedimentos referidos. Deve salientar-se que na UE não existe uma terminologia comum para distinguir os vários tipos de procedimentos de RAL e os conceitos subjacentes aos termos pertinentes. Por exemplo, os conceitos subjacentes aos termos «mediação» ou «provedor» variam consideravelmente de um Estado-Membro para outro. Por conseguinte, a Diretiva RAL utiliza uma abordagem tipológica para descrever os diferentes tipos de procedimentos de RAL, evitando a utilização dos termos supramencionados (ver artigo 2.º da Diretiva RAL).

[20] A segunda frase do artigo 1.º da Diretiva RAL esclarece que, embora a diretiva estabeleça um sistema de RAL voluntário a nível da UE, os Estados-Membros podem tornar a participação nos procedimentos de RAL obrigatória a nível nacional, desde que a legislação nacional pertinente não impeça as partes de exercerem o seu direito de acesso ao sistema judicial.

resultado do procedimento ser vinculativo[21] ou não. Dada a abordagem de harmonização mínima da diretiva, os Estados-Membros podem estabelecer ou manter requisitos de qualidade que vão além dos definidos pela mesma[22]. No cumprimento da sua obrigação de assegurar uma «plena cobertura da RAL» e na conceção dos seus panoramas nacionais de RAL, os Estados-Membros beneficiam, assim, de um grau de flexibilidade considerável[23].

b) Regulamento (UE) n.º 524/2013

O Regulamento RLL assenta na infraestrutura de entidades de RAL certificadas em matéria de requisitos de qualidade criada ao abrigo da Diretiva RAL, e aplica-se aos litígios de consumo relativos a aquisições de produtos ou serviços efetuadas em linha. Visa melhorar especificamente a dimensão digital do mercado único.

Ao abrigo do regulamento, a Comissão cria e mantém uma plataforma europeia de RLL, que consiste num sítio Web multilingue e interativo, que permite aos consumidores apresentarem em linha os seus litígios contra empresas relativamente a aquisições em linha (nacionais ou transfronteiriças). A plataforma informa as partes sobre a(s) entidade(s) de RAL certificada(s) em matéria de requisitos de qualidade competente(s) para tratar o seu caso e transmite o litígio à entidade de RAL acordada pelas mesmas. Tal entidade tem então a possibilidade de utilizar a ferramenta de gestão da plataforma e resolver o caso em linha na plataforma. Se as partes não chegarem a acordo relativamente a uma entidade de RAL no prazo de 30 dias após a apresentação da queixa, o caso é automaticamente encerrado na plataforma[24]. Um encerramento automático não prejudica a possibilidade de o consumidor dar seguimento à queixa fora da plataforma (por exemplo, apresentando a queixa diretamente a uma entidade de RAL). Os utilizadores da plataforma são auxiliados por uma rede de pontos de contacto de RLL, que prestam informações e assistência nomeadamente sobre a utilização da plataforma de RLL, as entidades de RAL, os direitos dos consumidores e outras vias de recurso[25]. Cada Estado-Membro designa um ponto de contacto de RLL que disponha, pelo menos, de dois conselheiros de RLL. Os pontos de contacto de RLL nacionais cooperam uns com os outros numa rede gerida pela Comissão. Os comerciantes e mercados em linha devem disponibilizar nos seus sítios Web uma ligação eletrónica à plataforma de RLL. Os comerciantes em linha devem também indicar o seu endereço de correio eletrónico[26].

O regulamento também se aplica aos litígios iniciados por um comerciante contra um consumidor (litígios empresa-consumidor), na medida em que o Estado-Membro em que o consumidor tem a sua residência habitual permita que tais litígios sejam resolvidos através de uma entidade de RAL[27].

---

[21] O resultado de um procedimento de RAL pode ser vinculativo, por exemplo, devido à sua força de caso julgado (como é o caso dos procedimentos de arbitragem em matéria de consumo), pelo facto de o comerciante ser membro de uma associação empresarial cujos estatutos contenham um compromisso pertinente para os seus membros, ou devido a um compromisso assumido pelo comerciante para com o consumidor (por exemplo, nas condições que o comerciante utiliza para os contratos de consumo).

[22] Ver artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva RAL.

[23] A lógica subjacente é que os Estados-Membros estão em melhor posição para avaliar qual o modelo de RAL que funciona melhor em cada setor retalhista, permitindo também que se apoiem, se for caso disso, nas suas tradições de RAL de consumo pré-existentes, *cp.* considerando 15 da Diretiva RAL.

[24] Para um diagrama indicativo do fluxo de trabalho da plataforma, ver o primeiro relatório relativo à RLL, COM(2017) 744 final, p. 2.

[25] O regulamento exige que os pontos de contacto de RLL prestem os seus serviços em casos transfronteiriços, enquanto os Estados-Membros têm a opção regulamentar de exigir que os pontos de contacto de RLL prestem parte ou a totalidade dos seus serviços também em casos nacionais.

[26] Para conseguir apresentar uma queixa na plataforma europeia de RLL, o consumidor deve indicar o endereço de correio eletrónico do comerciante. O consumidor pode selecionar numa lista os comerciantes em linha que já estejam registados na plataforma de RLL.

[27] Ver artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento RLL.

3. Aplicação da Diretiva 2013/11/UE

a) Transposição pelos Estados-Membros

O artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva RAL obrigava os Estados- Membros a porem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva até 9 de julho de 2015. A Comissão apoiou o processo de aplicação, criando um grupo de peritos em matéria de RAL que reuniu quatro vezes entre 2013 e o início de 2015[28]. No entanto, um número considerável de Estados-Membros não comunicou atempadamente as medidas nacionais de execução. Como resultado da sua avaliação da conformidade, a Comissão instaurou processos por infração pela não comunicação (parcial ou completa) das medidas de execução contra 16 Estados-Membros. Todos os Estados-Membros em causa notificaram posteriormente a plena aplicação da diretiva. Na sequência de uma verificação de transposição adicional que confirmou a plena transposição, a Comissão encerrou todos os processos por infração. Além disso, encetou diálogos estruturados (EU Pilot) com dois Estados-Membros, que foram posteriormente encerrados[29].

Em 1 de julho de 2017, a Diretiva RAL passou a ser aplicável nos países do EEE (Islândia, Listenstaine e Noruega). A Islândia ainda não comunicou a transposição da diretiva[30].

b) Conceção dos regimes nacionais de RAL

Os Estados-Membros fizeram uma utilização diferente da margem de manobra que a diretiva lhes proporciona na aplicação das suas disposições. A maioria optou por uma lista aberta de entidades de RAL, ou seja, um sistema em que os organismos de resolução de litígios que pedem para ser certificados como entidades de RAL são certificados se cumprirem os requisitos de qualidade da diretiva, conforme transpostos para o direito nacional. Um número limitado de Estados-Membros segue uma abordagem de lista fechada, em que uma lista completa de entidades de RAL é fornecida na legislação de execução, não sendo possível certificar mais entidades de RAL[31]. Em alguns Estados-Membros com uma lista aberta de entidades de RAL, a legislação de execução exige que determinados organismos públicos de resolução de litígios sejam certificados como entidades de RAL[32].

A maioria dos Estados-Membros reconhece todos os tipos de procedimentos abrangidos pela diretiva como possíveis procedimentos de RAL. No entanto, um número limitado de Estados-Membros excluiu a arbitragem em matéria de consumo do âmbito da sua legislação de execução[33]. Apenas alguns Estados-Membros fizeram uso da possibilidade prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva RAL para reconhecer os conciliadores das empresas («*médiateurs d'entreprise*») como possíveis entidades de RAL[34].

---

[28] O grupo de peritos em matéria de RAL era composto por peritos designados pelos Estados-Membros. Além disso, também participaram em parte ou na totalidade das reuniões representantes de países do EEE que não são Estados-Membros e do Secretariado Geral do Parlamento Europeu.

[29] Um Estado-Membro revogou a sua legislação de execução inicial e aprovou uma nova totalmente conforme. No segundo caso EU Pilot, as preocupações iniciais da Comissão foram dissipadas através do diálogo com o Estado-Membro.

[30] Por conseguinte, o Órgão de Fiscalização da EFTA instaurou uma ação contra a Islândia perante o Tribunal da EFTA.

[31] Por exemplo, a Áustria.

[32] Um exemplo é a Polónia, onde a legislação de execução exige que a Entidade Reguladora da Energia, o Serviço de Comunicações Eletrónicas, a Autoridade de Supervisão Financeira, o Provedor Financeiro, o Gabinete dos Transportes Ferroviários e a Fiscalização do Comércio prestem serviços de RAL e sejam certificados como entidades de RAL.

[33] Por exemplo, a França. A legislação de execução alemã exclui os procedimentos em que é imposta uma solução ao consumidor ou que excluem o direito de acesso do consumidor aos tribunais.

[34] Por exemplo, a Espanha e a França.

Embora na maioria dos Estados-Membros a legislação de execução reflita o nível de proteção dos consumidores proporcionado pelos requisitos de qualidade da diretiva, vários Estados-Membros estabeleceram requisitos de qualidade adicionais ou mais rigorosos – na própria legislação de execução ou dotando as respetivas autoridades nacionais competentes do poder de estabelecer requisitos adicionais ou mais rigorosos para as entidades de RAL sob a sua supervisão.

Exemplos de requisitos de qualidade adicionais ou mais rigorosos a nível nacional

- O artigo 6.º, alínea a), da Diretiva RAL prevê que as pessoas singulares responsáveis pela RAL «possuam os conhecimentos e as qualificações necessárias no domínio da resolução alternativa ou judicial de litígios de consumo, bem como um conhecimento geral da lei». A legislação de execução alemã exige, além disso, que tais pessoas sejam advogados plenamente qualificados ou mediadores certificados. A legislação de execução checa exige uma licenciatura ou mestrado em direito. Da mesma forma, a Polónia estabeleceu requisitos adicionais específicos no que respeita à qualificação das pessoas responsáveis pela RAL em determinadas entidades de RAL públicas[35].
- O artigo 8.º, alínea c), da Diretiva RAL prevê que os procedimentos de RAL devem ser gratuitos ou estar disponíveis para os consumidores contra o pagamento de uma taxa nominal. Ao abrigo da legislação de execução checa, espanhola, francesa, lituana e finlandesa, a RAL é sempre gratuita para o consumidor. A legislação de execução eslovaca limita as taxas para os consumidores a 5 EUR, a dinamarquesa limita-as a 100 coroas dinamarquesas (DKK).
- O artigo 8.º, alínea e), da Diretiva RAL prevê que, no caso de litígios extremamente complexos, a entidade de RAL responsável possa, se assim o desejar, prorrogar o prazo de 90 dias para a conclusão do procedimento de RAL. A legislação belga estabelece, além disso, que o prazo de 90 dias para a conclusão do procedimento de RAL só pode ser prorrogado uma vez (para um máximo de 180 dias), e a legislação portuguesa estabelece que esse prazo só pode ser prorrogado por duas vezes (para um máximo de 270 dias).
- A Autoridade para a Aviação Civil do Reino Unido, uma das autoridades nacionais competentes do Reino Unido, publicou um «Guia para candidatos a entidades de RAL» que estabelece um número de requisitos de qualidade que excede os estabelecidos na legislação de execução do Reino Unido[36].

Caixa 1

c) Conceção dos panoramas nacionais de RAL

De acordo com o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva RAL, os Estados-Membros deviam comunicar à Comissão a sua primeira lista de entidades de RAL até 9 de janeiro de 2016. Como consequência da sua transposição tardia da diretiva, muitos Estados-Membros também se atrasaram na notificação das suas listas de entidades de RAL. Na prática, a plena cobertura territorial e setorial da RAL só foi alcançada no final de 2018[37]. Até à data, todos os Estados-Membros, o Listenstaine e a Noruega notificaram um total de 460 entidades de RAL.

---

[35] Cp. nota de rodapé**Error! Bookmark not defined.** *supra*. Por exemplo, as pessoas responsáveis pela RAL no Provedor Financeiro da Polónia devem possuir um diploma em direito ou educação económica superior.

[36] O guia está disponível em http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1324-July2018-Feb2019Amends-FINAL.PDF.

[37] Atualmente, ainda existem lacunas pontuais limitadas na cobertura da RAL.

Os panoramas da RAL nos Estados-Membros são muito diversificados, nomeadamente no que respeita ao número de entidades de RAL certificadas e aos modelos de RAL em termos de identidade corporativa, financiamento, cobertura e tipo de procedimento de RAL aplicado. Além disso, existem variações dentro de modelos específicos da RAL. Por exemplo, enquanto algumas entidades de RAL privadas não têm fins lucrativos, outras estão orientadas para a obtenção de lucro. Na maioria dos Estados-Membros, existe uma ou mais entidades de RAL supletivas responsáveis por litígios de consumo que não estão abrangidos por outra entidade de RAL[38].

Exemplos da diversidade dos panoramas nacionais de RAL

- A Roménia notificou apenas uma entidade de RAL que abrange litígios de consumo em todos os setores retalhistas. Dado que se trata de um organismo público, a entidade de RAL não tem fins lucrativos.
- A França notificou 99 entidades de RAL setoriais que incluem três organismos públicos, 43 conciliadores de empresas («*médiateurs d'entreprise*»), 27 entidades de RAL anexas a uma associação ou federação, 24 associações de mediadores e duas comissões de mediação colegial. Algumas das entidades de RAL privadas estão orientadas para a obtenção de lucro. De acordo com a legislação de execução francesa, nenhuma das entidades de RAL francesas aplica um procedimento em que é imposta uma solução às partes.

Caixa 2

A diversidade dos panoramas nacionais de RAL manifesta-se também em diferenças no que respeita às autoridades nacionais competentes. A maioria dos Estados-Membros nomeou apenas uma autoridade nacional competente[39]. O papel de autoridade nacional competente foi atribuído principalmente às autoridades responsáveis pela política dos consumidores ou a reguladores setoriais. A França criou um organismo específico para desempenhar a função de autoridade nacional competente: a Comissão de Avaliação e de Controlo da RAL de Consumo («*Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation*»). Os procedimentos de certificação e as práticas de controlo diferem entre os Estados-Membros. A maioria das autoridades nacionais competentes gere um procedimento de certificação normalizado, que tem início com a candidatura informal de um organismo de resolução de litígios que deseja ser certificado como entidade de RAL. As obrigações de controlo das autoridades nacionais competentes são maioritariamente realizadas com base nos relatórios anuais de atividade das entidades de RAL e nas informações provenientes das queixas. No entanto, as autoridades nacionais competentes de alguns Estados-Membros também trocam regularmente informações com as entidades de RAL sob a sua supervisão[40] e/ou realizam auditorias regulares[41]. Nos Estados-Membros com mais do que uma autoridade nacional competente, existem

[38] Em alguns Estados-Membros com entidades de RAL supletivas, a entidade supletiva também pode resolver litígios para os quais a cobertura da RAL já está assegurada através de uma entidade de RAL específica do setor.

[39] Os Estados-Membros que optaram por designar mais do que uma autoridade nacional competente são a Alemanha, a Espanha, a Itália, a Lituânia, os Países Baixos, a Áustria e o Reino Unido.

[40] Por exemplo, através da realização de «assembleias de RAL» nacionais que reúnem todas as entidades de RAL certificadas no Estado-Membro em causa.

[41] Por exemplo, na Bélgica, a autoridade nacional competente realiza, uma vez por ano, «auditorias completas» a duas entidades de RAL certificadas e «mini auditorias» a todas as outras entidades de RAL certificadas. As auditorias completas avaliam o cumprimento por parte das entidades de RAL de todos os requisitos de qualidade, as mini auditorias avaliam o cumprimento dos requisitos de acessibilidade e transparência, examinando os sítios Web, os relatórios anuais e a formação do pessoal das entidades de RAL. Ver Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR:* the Belgian Experience, ainda não publicado, ponto 1.3.

diferentes graus de coordenação e cooperação interna entre as autoridades nacionais competentes. Embora em alguns desses Estados-Membros as autoridades nacionais competentes operem de forma mais ou menos independente entre si, outros Estados-Membros asseguram a coordenação regular e o intercâmbio de melhores práticas[42].

d) Impacto da Diretiva RAL e aceitação da RAL de consumo nos Estados-Membros

A diretiva consolidou e complementou a RAL de consumo nos Estados-Membros, e melhorou a sua qualidade. Os Estados-Membros que anteriormente não dispunham de uma cultura de RAL adicionaram a RAL de consumo aos seus panoramas nacionais de resolução de litígios de consumo. Nos Estados-Membros em que a RAL já existia, a diretiva desencadeou uma revisão da eficácia das anteriores estruturas de RAL, complementando-as e atualizando-as para que correspondessem aos requisitos de qualidade e plena cobertura da diretiva. Os organismos de resolução de litígios de consumo pré-existentes que pretendiam ser certificados como entidades de RAL foram instados a rever a sua organização, procedimentos e processos de tratamento de casos. Os organismos de resolução de litígios melhoraram os seus sítios Web, adaptaram a sua organização e procedimentos ou alteraram a sua estrutura de governação. No geral, a transparência das entidades e dos procedimentos de RAL melhorou consideravelmente, os tempos de tratamento dos casos foram reduzidos, as entidades de RAL oferecem mais formação ao pessoal, e os utilizadores estão mais satisfeitos com os serviços prestados por essas entidades. A criação de infraestruturas de RAL de alta qualidade também proporcionou um incentivo aos comerciantes para reverem e melhorarem os seus processos internos de tratamento de queixas[43].

Os requisitos de transparência para as entidades de RAL, nomeadamente o de publicar relatórios anuais de atividade, bem como o mecanismo de certificação e controlo oferecem um incentivo importante para que as entidades de RAL revejam continuamente o seu desempenho. Da mesma forma, a obrigação de as autoridades nacionais competentes apresentarem relatórios sobre o seu panorama nacional de RAL contribui para uma revisão regular da eficácia global da RAL de consumo nos Estados-Membros. Com base nas primeiras experiências ao abrigo do novo quadro regulamentar, estão atualmente em curso, em vários Estados-Membros, debates sobre possíveis adaptações dos panoramas nacionais de RAL e a identificação das melhores práticas na RAL de consumo. Estes debates têm um alcance cada vez mais transfronteiriço, com opções de conceção testadas com êxito em alguns Estados-Membros a serem utilizadas noutros Estados-Membros[44]. Está a surgir uma comunidade de partes interessadas no âmbito da RAL a nível da União.

Embora a disponibilidade e a qualidade da RAL tenham sido reforçadas em toda a União, a aceitação do novo quadro varia entre os Estados-Membros. De forma geral, é possível distinguir três grupos de Estados-Membros: i) Estados-Membros com uma cultura de RAL preexistente altamente

---

[42] Um exemplo é a Itália, onde o Ministério do Desenvolvimento Económico, a autoridade nacional competente que exerce a função de ponto de contacto único para a Comissão, realiza reuniões regulares de coordenação e orientação («*Tavolo di Coordinamento e di Indirizzo*») com as outras autoridades nacionais competentes italianas.

[43] Referido por comerciantes na assembleia de RAL de 2018 e noutros eventos de RAL/RLL com partes interessadas organizados pela Comissão. Esta conclusão também está em consonância com a utilização da plataforma de RLL por parte dos comerciantes e com as reações dos comerciantes obtidas no contexto das campanhas de comunicação da Comissão em matéria de RAL/RLL. O Painel de Avaliação das Condições dos Consumidores de 2019 da Comissão (ainda não publicado) indica que 64,6 % dos consumidores se queixaram diretamente ao retalhista ou prestador de serviços, o que representa um aumento de mais de 10 pontos percentuais comparativamente a 2016.

[44] Um exemplo é a adoção dos mecanismos de divulgação pública que surgiram nos países nórdicos por parte de algumas entidades de RAL no sul da Europa.

desenvolvida, como a Finlândia, em que não existem alterações significativas na aceitação da RAL; ii) Estados-Membros com panoramas de RAL preexistentes, contudo incompletos, como a Alemanha, onde existe uma tendência ascendente; e iii) Estados-Membros que não possuíam uma tradição de RAL, como a Eslovénia, onde a aceitação da RAL ainda é lenta.

Em geral, o novo quadro da RAL continua a ser subutilizado. Com base nas informações reunidas para o presente relatório, é possível identificar três desafios principais que, atualmente, limitam a plena eficácia do quadro:

(1) Conhecimento e perceções da RAL

Embora o conhecimento geral da RAL tenha aumentado entre os consumidores e retalhistas, os níveis de conhecimento ainda não são suficientes em algumas regiões e setores retalhistas. Em geral, o conhecimento da RAL é mais baixo nas PME do que nos grandes retalhistas[45]. Tanto entre os consumidores como entre os comerciantes há ideias erradas sobre a RAL e as entidades de RAL. Por exemplo, os consumidores por vezes confundem as entidades de RAL com o serviço de atendimento ao cliente do comerciante, ou consideram-nas como tendenciosas a favor do comerciante, nomeadamente quando a entidade de RAL está ligada ao comerciante ou à associação comercial do comerciante, ou quando o resultado do procedimento de RAL confirma a posição do comerciante[46]. Por seu lado, os comerciantes, por vezes, consideram que as entidades de RAL representam os interesses dos consumidores e, por conseguinte, veem-nas como tendenciosas a favor do consumidor. A situação é agravada pela diversidade dos panoramas de RAL que apresentam uma grande variedade de modelos, nomes[47] e procedimentos[48] de RAL.

(2) Orientação por entre os panoramas nacionais de RAL

A diversidade de panoramas de RAL torna difícil para os consumidores e retalhistas orientaram-se, nomeadamente nos Estados-Membros com um grande número de entidade de RAL certificadas. Em geral, há menos clareza quanto à entidade de RAL a que os consumidores e comerciantes podem recorrer quando existe mais do que uma entidade de RAL por setor retalhista. Uma dificuldade específica neste aspeto surge quando um Estado-Membro possui entidades de

---

[45] De acordo com a edição de 2017 do Painel de Avaliação das Condições dos Consumidores, mais de metade dos retalhistas (55,2 %) têm conhecimento da RAL (ver https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, p. 66). A edição de 2019 (ainda não publicada) mostra valores comparáveis.

[46] Cp., por exemplo, *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, *Alternative dispute resolution and the court system, Final report* (abril de 2018), disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698442/Final_report_-_Resolving_consumer_disputes.pdf, p. 2 *et seq*.

[47] *Biard, A.*, On the Road to High-Quality Consumer ADR: *the Belgian Experience*, ainda não publicado, ponto 2.2, sugere que o nome da entidade de RAL supletiva da Bélgica («*Service de Médiation pour le Consommateur*»/«*Consumentenombudsdienst*») pode contribuir para a perceção entre os comerciantes de que a entidade de RAL representa os interesses dos consumidores e é, por conseguinte, tendenciosa a favor dos mesmos.

[48] A investigação sugere que as perceções dos consumidores quanto à equidade de um procedimento de RAL também resultam de fatores específicos da cultura do Estado-Membro em questão. Por exemplo, os consumidores alemães tendem a valorizar procedimentos mais formais e orientados para a lei, enquanto os consumidores do Reino Unido valorizam mais a possibilidade de serem ouvidos e de serem capazes de impedir que outros tenham o mesmo problema. Além disso, as expectativas dos consumidores em relação a um procedimento de RAL variam, dependendo do facto de a entidade de RAL ser um organismo público ou privado. Ver Creutzfeldt, N., *Project Report:* Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe (2016), disponível em: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ombuds_project_report_nc_2.pdf.

RAL cujo âmbito é limitado a aspetos específicos de um litígio num determinado setor retalhista – o que significa que o consumidor pode ter de recorrer a duas entidades de RAL para ver a sua questão completamente resolvida[49].

(3) Participação dos comerciantes nos procedimentos de RAL

Embora a participação geral dos comerciantes na RAL tenha aumentado de forma lenta, mas constante, desde 2014, atualmente, apenas um em cada três retalhistas está disposto a utilizar a RAL[50], o que é claramente insuficiente, mesmo tendo em conta que um número significativo de retalhistas que não utilizam a RAL resolve os litígios bilateralmente com o consumidor[51].Com base na flexibilidade que a diretiva proporciona aos Estados-Membros na conceção dos seus panoramas nacionais de RAL, vários Estados-Membros desenvolveram ou mantiveram modelos de RAL que geram taxas de participação elevadas. Podemos encontrar esses modelos em cada uma das quatro categorias seguintes:

i. Modelos em que a participação do comerciante é mandatada pela legislação nacional;
ii. Modelos em que a participação do comerciante não é mandatada pela legislação nacional, mas em que o comerciante está, no entanto, obrigado a participar no procedimento de RAL[52];
iii. Modelos em que a participação do comerciante no procedimento de RAL não é mandatada pela legislação nacional, nem está sujeita a outro tipo de obrigação, mas é incentivada por um mecanismo específico[53]; e
iv. Modelos em que a participação do comerciante no procedimento de RAL não é mandatada pela legislação nacional, nem está sujeita a outro tipo de obrigação, e em que o comerciante não é incentivado a participar por um mecanismo específico[54].

No entanto, em várias regiões e setores retalhistas, os modelos de RAL atualmente oferecidos geram apenas taxas de participação insuficientes para os comerciantes.

Para melhorar o conhecimento e a compreensão dos consumidores e comerciantes relativamente à RAL, e para aumentar a sua aceitação, a Comissão realizou campanhas de comunicação em matéria de RAL/RLL em 2016, 2017 e 2018. Para melhorar o conhecimento da RAL e a sua aceitação especificamente entre as PME, a Comissão incluiu um módulo sobre RAL/RLL em matéria de

---

[49] Por exemplo, em alguns Estados-Membros existe uma entidade de RAL setorial específica que trata os litígios relativos aos direitos dos passageiros da UE (por exemplo, a indemnização legal pelo atraso de um voo), enquanto as questões conexas (como as relativas às viagens organizadas) são da competência da entidade de RAL supletiva.

[50] De acordo com a edição de 2017 do Painel de Avaliação das Condições dos Consumidores, pouco menos de um terço dos retalhistas (31,8 %) estão dispostos a recorrer à RAL, o que representa um aumento de 1,6 pontos percentuais desde 2014 (ver https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, p. 66). A edição de 2019 do painel, ainda não publicada, mostra um ligeiro aumento de 1,5 pontos percentuais.

[51] Conforme demonstrado pelo facto de a plataforma de RLL resultar numa resolução direta em mais de 42 % dos casos (ver secção 4, alínea a), ponto 2, *infra*), pelas reações dos comerciantes obtidas no contexto das campanhas da Comissão em matéria de RAL/RLL, e pelo número crescente de consumidores que se queixam diretamente aos retalhistas (ver nota de rodapé **Error! Bookmark not defined.** *supra*).

[52] Por exemplo, pelo facto de ser membro de uma associação empresarial cujos estatutos contenham um compromisso pertinente para os seus membros, ou devido a um compromisso assumido pelo comerciante para com o consumidor (por exemplo, nas condições que o comerciante utiliza para os contratos de consumo).

[53] Por exemplo, um mecanismo de divulgação pública.

[54] Por exemplo, entidades de RAL supletivas em que a participação é voluntária e gratuita para os comerciantes.

consumo no programa da formação «*Consumer Law Ready*» para PME sobre legislação em matéria de proteção dos consumidores[55]. Além disso, apoiou o intercâmbio entre as partes interessadas da RAL, a criação de redes, debates sobre boas práticas e a emergência de uma comunidade de partes interessadas no âmbito da RAL a nível da União através de vários eventos de partes interessadas, nomeadamente a assembleia de RAL de 2018, que reuniu mais de 350 representantes da comunidade europeia de RAL. Tal incluiu representantes de consumidores e empresas, reguladores, académicos e 187 representantes de organismos da RAL. A Comissão também apoiou as entidades de RAL através de subvenções para reforçarem as suas capacidades.

A maioria dos Estados-Membros promoveu o novo quadro da RAL/RLL através de atividades de comunicação a nível nacional, regional ou local. Por iniciativa das entidades de RAL, e também como resultado dos eventos de partes interessadas realizados pela Comissão, foram criados novos formatos e redes de RAL para intercâmbios regulares entre as partes interessadas no âmbito da RAL. O aparecimento de uma comunidade de partes interessadas no âmbito da RAL a nível da União fomentou o intercâmbio de modelos e estratégias de RAL eficazes para abordar os desafios supramencionados no sentido da sua plena eficácia.

Exemplos de medidas para melhorar a orientação por entre os panoramas nacionais de RAL e reduzir o risco de confusão

- A legislação belga não reconhece os regimes de conciliação das empresas («*médiateurs d'entreprise*») como entidades de RAL ao abrigo da diretiva. Os regimes de conciliação das empresas estão proibidos por lei de utilizar termos como «provedor», «mediação», «conciliação», «arbitragem», «entidade qualificada» ou «resolução alternativa de litígios» para evitar confusões com as entidades de RAL certificadas[56]. Além disso, debate-se se o termo «provedor» («serviço de mediação»/«ombudsdienst») deve ser reservado a entidades de RAL estabelecidas por lei[57].
- Alguns Estados-Membros criaram portais em linha para ajudar os consumidores a orientar-se no panorama nacional da RAL e canalizar as suas queixas para a entidade de RAL competente[58].
- Alguns Estados-Membros consideram introduzir o requisito de que uma entidade de RAL deve abranger sempre todos os litígios de consumo num determinado setor retalhista (e não apenas os litígios numa parte do setor ou os aspetos específicos de um litígio)[59].

---

55 https://www.consumerlawready.eu

56 Artigo XVI 2 do Code de Droit Économique/Wetboek van economisch recht. Ver Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR:* the Belgian Experience, ainda não publicado, ponto 1.2.

57 Jouant, N., *Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique*: *évolutions, Droit de la consommation – Consumentenrecht* n.º 115 (2017), p. 1 *et seqq*. (p. 62).

58 A Bélgica, por exemplo, dispõe de três portais: o *Belmed* (https://economie.fgov.be/belmed), o sítio Web do *Serviço de Mediação para o Consumidor* (https://mediationconsommateur.be), e o portal em linha *Point de contact/Meldpunt* (https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt). Conforme referido por Biard, A., *loc. cit.*, ponto 2.1, um projeto de lei apresentado em junho de 2018 no parlamento federal belga sugere a fusão dos três portais supracitados num só, dado que se entende que a própria multiplicidade de portais em linha aumenta o risco de confundir os consumidores.

59 Ver Biard, A., *loc. cit.*, ponto 2.2.

- Em alguns Estados-Membros, debate-se também se o número de entidades de RAL certificadas num dado setor retalhista deve ser limitado a uma[60].
- A autoridade nacional competente portuguesa desenvolveu um conjunto de normas processuais normalizadas para as entidades de RAL, que são atualmente utilizadas por sete das 12 entidades de RAL certificadas em Portugal.
- A autoridade nacional competente portuguesa também criou uma ficha de informação sobre as entidades de RAL para os comerciantes para informar os consumidores.

Caixa 3

Exemplos de modelos de RAL e de medidas para melhorar a participação dos comerciantes em procedimentos de RAL e o cumprimento dos seus resultados

- Em alguns setores, como o energético, vários Estados-Membros tornaram a participação dos comerciantes nos procedimentos de RAL obrigatória por meio da legislação nacional[61].
- A Alemanha criou um organismo de RAL público para os litígios de consumo no setor das companhias aéreas. A legislação nacional exige que as companhias aéreas participem em procedimentos de RAL perante esse organismo a menos que adiram a uma entidade de RAL privada certificada. A legislação funcionou como um incentivo para que as companhias aéreas se tornassem membros de uma associação que gere uma entidade de RAL no setor do transporte de passageiros. Atualmente, 44 dos membros da associação são companhias aéreas. Ao serem membros da associação, as companhias aéreas aceitam que o regulamento interno da entidade de RAL seja vinculativo para as mesmas. Em 2018, a entidade de RAL obteve uma taxa de resolução de 86 % nos litígios com companhias aéreas[62].
- Nos Países Baixos, a Associação das Comissões de Litígios de Consumo («*Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken*») gere uma comissão de resolução de litígios geral e 50 comissões setoriais específicas. O regulamento interno das comissões setoriais específicas, bem como as condições normalizadas aplicáveis aos contratos de consumo pertinentes, são acordados pela associação empresarial e pela organização de consumidores do setor retalhista em causa. Pelo facto de serem membros de uma dada associação comercial, os comerciantes são obrigados a participar em procedimentos perante a comissão setorial específica em causa e a cumprir os seus resultados. Além disso, o cumprimento é assegurado por meio de um sistema de garantia gerido pela associação empresarial: se a comissão ordenar que o comerciante pague um determinado montante ao consumidor e se este não o fizer, o consumidor pode reclamar esse montante diretamente à associação empresarial.

---

60 Ver, por exemplo, Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS), *Modernising consumer markets*: *green paper* (2018), disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699937/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf, p. 51 (ponto 152).

61 Ver também o artigo 26.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho de 2019, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que altera a Diretiva 2012/27/UE (JO L 158, 14.6.2019, p. 125) no que respeita aos litígios entre clientes domésticos e empresas de eletricidade.

62 Ver o relatório anual de atividade de 2018 do Órgão de Conciliação para o Transporte de Passageiros («*Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr – söp*»), disponível em https://soep-online.de/assets/files/14.03._soep_Jahresbericht%202018.pdf, p. 16.

- Na Finlândia, a participação em procedimentos perante as três entidades de RAL de consumo certificadas é voluntária para os comerciantes. Os procedimentos de RAL resultam numa recomendação não vinculativa. As entidades de RAL publicam as principais recomendações nos seus sítios Web e controlam o cumprimento da recomendação por parte do comerciante através de inquéritos enviados ao consumidor ou ao comerciante. A taxa de cumprimento situa-se entre os 80 % e os 100 %.
- Na Estónia, a participação dos comerciantes em procedimentos de RAL perante a Comissão de Litígios de Consumo («*Tarbijavaidluste Komisjon*») é voluntária. No entanto, se o comerciante não participar no procedimento de RAL, a comissão pode decidir o litígio com base num processo à revelia. Além disso, se não cumprir a determinação da comissão, o comerciante é colocado numa lista negra («divulgação pública»).
- Na Áustria, a participação em procedimentos de RAL perante o Órgão de Conciliação do Consumidor («*Schlichtung für Verbrauchergeschäfte*»), a entidade de RAL supletiva da Áustria, é voluntária para os comerciantes. Os procedimentos são gratuitos para os consumidores e para os comerciantes. Em 2018, os comerciantes participaram em 77 % dos procedimentos de RAL (com uma taxa de resolução de 75 %)[63]. Tal contrasta fortemente com a situação na Alemanha, onde apenas 17 % dos comerciantes participaram em procedimentos perante o Órgão Geral de Conciliação do Consumidor («*Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle*»), cujo procedimento de RAL é voluntário, mas não gratuito para os comerciantes.[64]. No debate parlamentar atualmente em curso sobre a reforma da legislação de execução alemã relativa à Diretiva RAL, debate-se se, no futuro, o regime de taxas aplicáveis à entidade de RAL supletiva deverá prever incentivos para os comerciantes, por exemplo, estipulando que a primeira participação do comerciante num procedimento perante a entidade de RAL supletiva seja gratuita[65].
- Da mesma forma, na assembleia de RAL de 2018, propôs-se que, nos casos em que o comerciante não é obrigado a participar no procedimento de RAL (por exemplo, pela legislação nacional, por ser membro da associação que gere a entidade de RAL, ou devido a um compromisso para com o consumidor), e o procedimento não possa ser fornecido gratuitamente aos comerciantes, o regime de taxas gerido pela entidade de RAL poderia ser concebido para incentivar os comerciantes a participar – por exemplo, através de taxas por caso com tarifas incrementais que recompensem o comerciante quando o procedimento puder ser concluído numa fase inicial.

Caixa 4

4. Aplicação do Regulamento (UE) n.º 524/2013

a) Plataforma de RLL

1. Criação e âmbito de aplicação

A Comissão lançou a plataforma de RLL em janeiro de 2016, que ficou acessível ao público em 15 de fevereiro de 2016. Na conceção da plataforma, a Comissão foi apoiada por um grupo de peritos no domínio da RLL, designados pelos Estados-Membros. Antes do lançamento da plataforma, a

[63] Ver o relatório anual de atividade de 2018 do Órgão de Conciliação do Consumidor, https://www.verbraucherschlichtung.at/wp-content/uploads/2019/03/Jahresbericht-Onlineversion.pdf, p. 22.

[64] Ver Creutzfeld, N./Steffek, F, *Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle*, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/6890 de 20.12.2018.

[65] Ver *Deutscher Bundesrat*, Drucksache 197/1/19 de 27.5.2019, p. 7 (ponto 11).

Comissão realizou três exercícios completos de verificação[66]. O fluxo de trabalho da plataforma é fixado no Regulamento RLL; por conseguinte, a Comissão concebeu as diversas interfaces da plataforma em conformidade com essas especificações legais[67].

Apenas a Bélgica, a Alemanha, o Luxemburgo e a Polónia comunicaram à Comissão que a sua legislação permite que os litígios empresa-consumidor, ou seja, os litígios iniciados por um comerciante contra um consumidor, sejam resolvidos através de entidades de RAL. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2 do Regulamento RLL, a plataforma também pode ser utilizada para litígios empresa-consumidor desde que estes envolvam um consumidor com residência habitual nos referidos Estados-Membros.

Desde 1 de julho de 2017, a plataforma de RLL também está acessível para litígios de consumo que envolvam consumidores e comerciantes dos países do EEE (Islândia[68], Listenstaine e Noruega). Até à data, estão registadas na plataforma 460 entidades de RAL de todos os Estados-Membros, do Listenstaine e da Noruega.

2. Aceitação

A Comissão publicou relatórios sobre o primeiro e o segundo ano de funcionamento da plataforma de RLL em 2017 e 2018[69]. Desde o seu lançamento, a plataforma atraiu mais de 8,5 milhões de visitantes e 120 000 litígios consumidor-empresa. Cerca de 56 % dos litígios são nacionais e 44 % transfronteiriços. A maioria dos litígios está relacionada com o setor das companhias aéreas (13,2 %), seguido do vestuário e calçado (10,9 %) e das tecnologias da informação e comunicação (6,8 %). Os consumidores queixaram-se principalmente de problemas relacionados com a entrega do produto ou a prestação do serviço (23 %), seguindo-se a não conformidade com a encomenda (15 %) e o facto de os produtos serem defeituosos ou causarem danos (12 %). A plataforma só foi utilizada para litígios empresa-consumidor em 0,1 % dos casos.

Em cerca de 80 % dos litígios apresentados na plataforma de RLL, o caso foi encerrado automaticamente após 30 dias porque o comerciante não reagiu na plataforma à notificação do litígio e ao convite para propor uma entidade de RAL ao consumidor. Apenas em cerca de 2 % dos casos as partes chegaram a acordo sobre uma entidade de RAL e, portanto, a plataforma pôde transmitir o litígio a uma entidade de RAL. No entanto, em 42 % dos litígios apresentados na plataforma, as partes resolveram o litígio bilateralmente[70].

O elevado número de visitantes e queixas apresentadas na plataforma demonstram a sua muito boa aceitação por parte dos consumidores. O elevado número de resoluções diretas com origem na

---

[66] Os exercícios de verificação envolveram 120 peritos em RLL designados pelos Estados-Membros, associações de consumidores, associações de comerciantes e o Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência. As várias interfaces da plataforma foram testadas com base em cenários da vida real; as respostas recebidas contribuíram diretamente para o desenvolvimento da plataforma. Ver o primeiro relatório relativo à RLL, COM(2017) 744 final, p. 3.

[67] Para um diagrama indicativo do fluxo de trabalho da plataforma, ver o primeiro relatório relativo à RLL, COM(2017) 744 final, p. 2.

[68] Dado que a Islândia ainda não transpôs a Diretiva RAL (ver secção 3, alínea a), *supra*), ainda não notificou nenhuma entidade de RAL. Por conseguinte, atualmente, a plataforma ainda não pode transmitir quaisquer litígios apresentados contra comerciantes estabelecidos na Islândia a uma entidade de RAL.

[69] Os relatórios estão acessíveis em https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[70] Ver o primeiro e o segundo relatórios relativos à RLL, *loc. cit.* As conclusões são consistentemente confirmadas por dados sobre a utilização da plataforma, inquéritos *ad hoc* e questionários de saída permanente na plataforma de RLL.

plataforma mostra o valor acrescentado da mesma para facilitar uma solução acordada bilateralmente, nomeadamente em litígios transfronteiriços em que o multilinguismo e as funções de tradução da plataforma permitem a comunicação entre as partes. No entanto, o número muito baixo de litígios que acabam por ser transmitidos a uma entidade de RAL indica que o fluxo de trabalho legalmente prescrito na plataforma de RAL apresenta duas deficiências: i) na prática, o requisito de as partes terem de chegar a acordo sobre uma entidade de RAL antes de a plataforma transmitir o litígio a essa entidade funciona como um impedimento para se chegar a uma entidade de RAL; e ii) ao oferecer apenas um processo direcionado para o encaminhamento de litígios para a entidade de RAL competente, a plataforma responde apenas parcialmente às necessidades dos seus utilizadores, que demonstraram o considerável valor acrescentado da plataforma para facilitar a comunicação e as resoluções diretas entre as partes.

Para resolver as deficiências identificadas, a Comissão realizou uma análise aprofundada dos fluxos de trabalho e dados de utilizador da plataforma. A página principal e o sistema de mensagens da plataforma foram analisados, tendo-se procedido à introdução de novas páginas de informação e de um sistema de retorno de informação. A Comissão realizou também uma campanha de comunicação em matéria de RAL/RLL, com vista a melhorar o conhecimento dos comerciantes da plataforma de RLL, bem como o seu envolvimento na mesma. Como resultado, o número de comerciantes registados na plataforma aumentou 54 % em 2018 e mais 24 % nos primeiros cinco meses de 2019. 80 % dos utilizadores da plataforma encontram-se agora satisfeitos com as funções da mesma. No entanto, o envolvimento dos comerciantes no processo na própria plataforma ainda continua muito limitado. A Comissão encontra-se, por isso, a aplicar um plano de ação que visa tornar a plataforma mais reativa às necessidades dos seus utilizadores, o que inclui prestar informações mais específicas sobre os direitos e outras vias de recurso dos consumidores, direcionar melhor os utilizadores para os instrumentos de recurso mais adequados, e facilitar melhor as resoluções diretas.

b) Rede de pontos de contacto de RLL

Todos os Estados-Membros, a Noruega e o Listenstaine designaram um ponto de contacto de RLL[71]. 21 pontos de contacto de RLL são da responsabilidade do Centro Europeu do Consumidor nacional. Em sete Estados-Membros[72], os pontos de contacto são da responsabilidade de uma autoridade, enquanto o ponto de contacto de RLL na Hungria é da responsabilidade da Comissão de Arbitragem de Budapeste, e o do Reino Unido do Chartered Trading Standards Institute. Em cinco Estados-Membros[73], os pontos de contacto de RLL prestam informações e assistência apenas no caso de litígios transfronteiriços. Todos os outros Estados-Membros, o Listenstaine e a Noruega fizeram uso da sua opção regulamentar[74] para exigir que os seus pontos de contacto de RLL prestem parte ou a totalidade dos seus serviços também no caso de litígios nacionais[75].

---

[71] A Islândia ainda não designou um ponto de contacto de RLL (*cp.* secção 3, alínea a), *supra*).

[72] França, Listenstaine, Lituânia, Polónia, Eslovénia, Eslováquia e Finlândia.

[73] Alemanha, Irlanda, Letónia, Finlândia e Suécia. No entanto, em alguns destes Estados-Membros (como a Suécia), os pontos de contacto de RLL prestam assistência aos utilizadores da plataforma com litígios nacionais, redirecionando-os para um organismo nacional ou regional apropriado. Na Alemanha, o governo federal apresentou uma proposta legislativa para ampliar as competências do ponto de contacto de RLL para abranger também os litígios nacionais, ver *Deutscher Bundesrat*, Drucksache 197/19 de 26.4.2019, p. 6 (ponto 13).

[74] Ver artigo 7.º, n.os 3 e 4, do Regulamento RLL.

[75] Neste grupo de países, apenas o Chipre e a Eslováquia limitam os serviços que os seus pontos de contacto de RLL são obrigados a prestar em casos nacionais: no Chipre, o ponto de contacto de RLL não presta aconselhamento em matéria de normas gerais de RAL; na Eslováquia, o ponto de contacto de RLL não dá informações gerais sobre os direitos dos consumidores em casos nacionais.

A Comissão realiza reuniões semestrais em rede com os pontos de contacto de RLL desde 2016, e mantém uma ferramenta informática colaborativa em que os pontos de contacto de RLL podem trocar informações e melhores práticas. A rede está totalmente operacional e recebeu um número substancial de consultas[76]. A carga de trabalho dos pontos de contacto reflete, em grande medida, a percentagem de reclamações globais dos Estados-Membros em causa apresentadas na plataforma de RLL, com um grande grupo de pontos de contacto a receber mais de 500 consultas por ano.

A maioria das consultas dos consumidores diz respeito ao encerramento automático do caso quando o comerciante não reage na plataforma dentro de 30 dias após a apresentação da queixa. Muitos consumidores confundem a plataforma de RLL com uma entidade de RAL. Os pontos de contacto de RLL desempenham um papel importante no esclarecimento e gestão das expectativas dos utilizadores no que respeita à plataforma de RLL e à RAL em geral. Além de desempenharem as suas funções legais de prestar assistência aos utilizadores da plataforma de RLL, vários pontos de contacto de RLL também agem como embaixadores da RAL/RLL, distribuindo informações e organizando eventos com uma ampla gama de partes interessadas, nomeadamente representantes comerciais.

b) Informações relativas à RLL

O artigo 14.º do Regulamento RLL que exige que os comerciantes e os mercados em linha disponibilizem nos seus sítios Web uma ligação eletrónica à plataforma de RLL é um instrumento importante não só para direcionar os consumidores com um litígio para a plataforma de RLL, mas também, de uma forma geral, para aumentar o conhecimento da RAL. No final de 2017, a Comissão realizou um exercício de recolha de material de sítios Web geridos por retalhistas em linha estabelecidos nos Estados-Membros, na Noruega e na Islândia para verificar a conformidade com o artigo 14.º do regulamento.

O exercício mostrou que, na altura, a taxa de cumprimento era de 28 %[77], Além disso, o número muito elevado de visitas da plataforma e o número de litígios apresentados na mesma indicam que a ligação eletrónica é disponibilizada e utilizada num número de casos significativo. Embora estes resultados sejam encorajadores, é necessário envidar mais esforços para garantir que a obrigação prevista no artigo 14.º do Regulamento RLL é plenamente executada em todos os Estados-Membros e países do EEE.

5. Conclusão

A RAL e a RLL em matéria de consumo tornaram-se parte integrante do conjunto de instrumentos da UE para a aplicação pública e privada da legislação em matéria de proteção dos consumidores. Atualmente, os consumidores da UE têm acesso a procedimentos de RAL de grande qualidade em toda a União e praticamente em todos os setores retalhistas, independentemente de o litígio ser nacional ou transfronteiriço e de a aquisição ter sido feita em linha ou não.

---

[76] 85 % das consultas são de consumidores, 13 % de comerciantes. Apenas uma percentagem muito pequena das consultas provém de uma entidade de RAL ou de outro ponto de contacto de RLL (1 % cada). A maioria dos países tem uma distribuição de consultas aproximadamente semelhante, com algumas exceções: Lituânia (47 % de consultas de comerciantes) ou Reino Unido (99 % de consultas de consumidores). 79% das consultas foram feitas fora do sistema (ou seja, por correio eletrónico ou por telefone), mesmo quando relacionadas com um caso específico apresentado na plataforma.

[77] 28% dos retalhistas em linha disponibilizaram a ligação eletrónica à plataforma de RLL, com uma variação considerável entre Estados-Membros, setores retalhistas e lojas virtuais de diferentes dimensões.

A plataforma europeia de RLL oferece uma base de dados centralizada e multilingue para resolver litígios em linha, que dá origem a uma resolução direta em 42 % dos casos. No entanto, cerca de um ano depois de se ter alcançado a plena cobertura da RAL, e três anos e meio após o lançamento da plataforma de RLL, o quadro da RAL/RLL continua a ser subutilizado e ainda não atingiu todo o seu potencial. Os desafios atuais incluem melhorar o conhecimento e as perceções da RAL, a orientação por entre os panoramas nacionais de RAL, e a aceitação da RAL por parte dos comerciantes. Além disso, o atual fluxo de trabalho na plataforma de RLL reflete apenas parcialmente as necessidades demonstradas dos utilizadores.

O quadro legislativo europeu da RAL e da RLL em matéria de consumo assenta numa lógica de cooperação e responsabilidade partilhada. A diversidade dos panoramas nacionais de RAL e os intercâmbios entre partes interessadas no âmbito da RAL nos Estados-Membros criou um «laboratório de RAL», em que os modelos e as opções de conceção da RAL são comparados e avaliados de forma crítica, o que resulta numa identificação, partilha e aplicação crescente das melhores práticas.

A Comissão continuará a facilitar o desenvolvimento de uma comunidade de partes interessadas no âmbito da RAL a nível da União, incluindo, nomeadamente, entidades de RAL, representantes de consumidores e empresas, autoridades nacionais competentes, reguladores e académicos. Neste contexto, a Comissão vai realizar, por exemplo, a segunda assembleia de RAL a nível da União em 2020, continuar a promover a RAL e a RLL na sua campanha de comunicação de 2019 sobre legislação em matéria de proteção dos consumidores, e continuar a apoiar o reforço de capacidades das entidades de RAL através de subvenções. Além disso, vai continuar a melhorar a plataforma de RLL, nomeadamente a sua capacidade de resposta às necessidades dos utilizadores, prestando informações mais específicas sobre os direitos e vias de recurso dos consumidores, direcionando melhor os utilizadores para os instrumentos de recurso mais adequados, e facilitando melhor as resoluções diretas.

ANEXO I

Conjunto de instrumentos da UE para a aplicação pública e privada da legislação em matéria de proteção dos consumidores
(«Conjunto de instrumentos da UE em matéria de aplicação das normas»)
- Panorâmica -

(1) *Instrumentos relativos à aplicação dos direitos dos consumidores através de procedimentos de resolução de litígios iniciados pelo consumidor ou por uma entidade que represente os interesses dos consumidores (**aplicação privada da legislação**)*

a) Resolução de litígios em procedimentos judiciais perante os tribunais dos Estados-Membros

- Regulamento (UE) n.º 1215/2012 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (Bruxelas I)[78], que garante que, em determinados litígios transfronteiriços em matéria de contratos de consumo[79], o consumidor pode intentar uma ação contra o comerciante (e ser alvo de uma ação intentada pelo mesmo) perante os tribunais do Estado-Membro em que o consumidor estiver domiciliado;

- Diretiva 2009/22/CE relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores[80], que prevê ações coletivas (perante um tribunal ou uma autoridade administrativa – em função do sistema jurídico do Estado-Membro em causa) ao abrigo das quais as entidades qualificadas podem requerer uma injunção por infrações à legislação em matéria de proteção dos consumidores lesivas dos interesses coletivos dos consumidores. No seu pacote «Um Novo Acordo para os Consumidores», a Comissão propôs substituir a Diretiva 2009/22/CE por uma diretiva relativa a ações coletivas que permitiria que as entidades qualificadas também requeressem a reparação coletiva[81];

- Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante[82], e Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento[83], que oferecem procedimentos específicos simplificados e acelerados para ações de pequeno montante ou créditos não contestados em casos transfronteiriços[84].

b) Resolução de litígios em procedimentos perante mecanismos de resolução alternativa de litígios

- Quadro legislativo da UE para a RAL e a RLL em matéria de consumo criado pela Diretiva RAL e pelo Regulamento RLL;

---

78 JO L 351 de 20.12.2012, p. 1.
79 Ver artigos 17.º *et seqq.* do Regulamento (UE) n.º 1215/2012.
80 JO L 110 de 1.5.2009, p. 30.
81 Ver COM(2018) 184 final.
82 JO L 199 de 31.7.2007, p. 1, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2015/2421 (JO L 341 de 24.12.2015, p. 1).
83 JO L 399 de 30.12.2006, p. 1, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2015/2421 (*loc. cit.*).
84 Embora os dois instrumentos não se limitem aos litígios de consumo, podem ainda assim constituir instrumentos eficazes para a aplicação privada da legislação em matéria de proteção dos consumidores. Para ambos aplicam-se, em princípio, as regras em matéria de competência judiciária do Regulamento (UE) n.º 1215/2012 para ações de consumo; para o procedimento europeu de injunção de pagamento, o artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1896/2006 oferece uma proteção adicional, na medida em que todos os casos contra consumidores só podem ser intentados no Estado-Membro em que o consumidor tem domicílio.

- Recomendações da Comissão 98/257/CE e 2001/310/CE, aplicáveis aos mecanismos de resolução de litígios de consumo que não estejam certificados como entidades de RAL ao abrigo da Diretiva RAL;

- Rede de Centros Europeus do Consumidor (ECC-Net), que oferece aos consumidores aconselhamento e assistência gratuitos no que respeita a questões relacionadas com as aquisições transfronteiriças de um produto ou serviço. A assistência inclui estabelecer um contacto com o comerciante e, quando necessário, identificar e aconselhar sobre a entidade de RAL competente para lidar com o caso.

(2) *Instrumentos relacionados com a aplicação da legislação em matéria de proteção dos consumidores através de medidas de aplicação tomadas pelas autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros (**aplicação pública da legislação**)*

- Regulamento (UE) 2017/2394 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 («Regulamento CPC»)[85], que estabelece um mecanismo de coordenação e cooperação para as ações de aplicação pública da legislação levadas a cabo pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros.

***

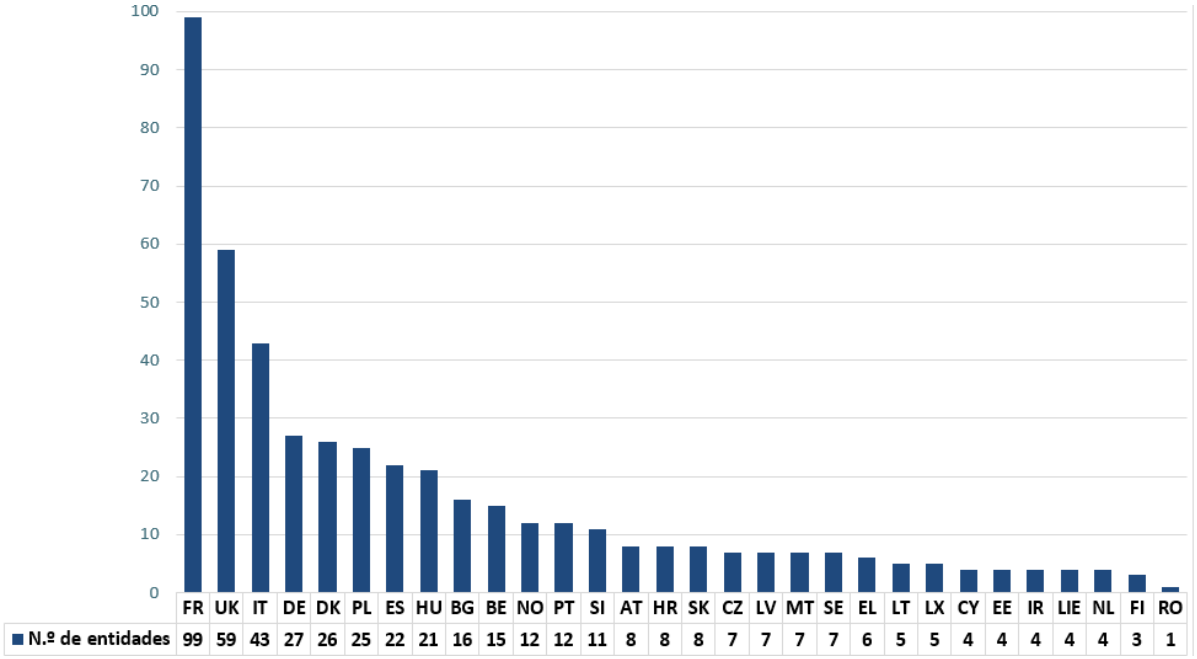
[85] JO L 345 de 27.12.2017, p. 1. O regulamento substituirá o atual mecanismo de cooperação previsto no Regulamento (CE) n.º 2006/2004, com efeitos a partir de 17 de janeiro de 2020.

ANEXO II

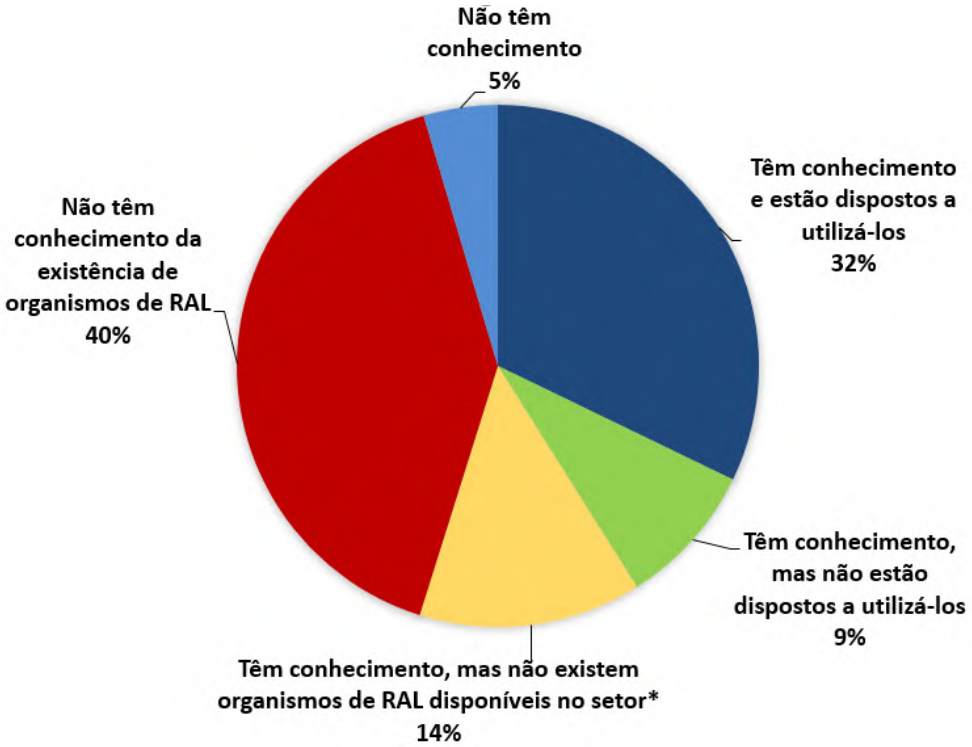
Ficha de dados estatísticos

NB: salvo indicação em contrário, os gráficos refletem os dados em 1 de julho de 2019

Cobertura da RAL – número de entidades de RAL notificadas por país



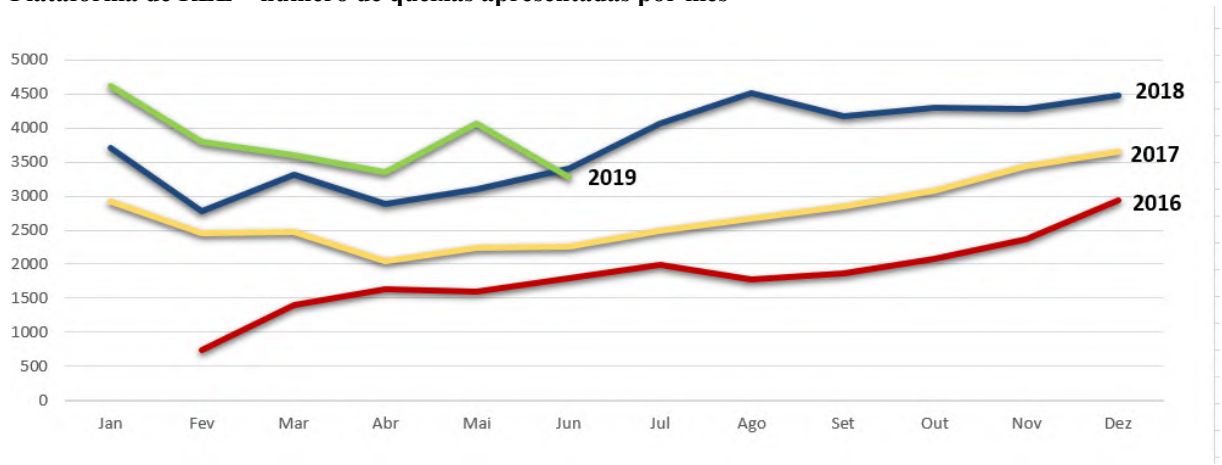
Conhecimento e aceitação da RAL entre os retalhistas



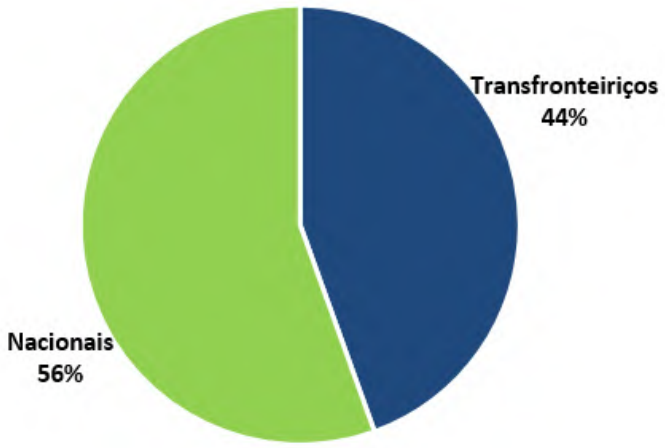
Fonte: Painel de Avaliação das Condições dos Consumidores, edição de 2019 (ainda não publicado), que abrange o período de 2016-2018. Inquérito sobre as atitudes dos retalhistas relativamente ao comércio transnacional e à proteção dos consumidores: Tem conhecimento de algum organismo de resolução alternativa de litígios para tratar litígios com consumidores (NO SEU PAÍS)? Base: inquiridos UE27_2019 (N=9 796)

*A plena cobertura da RAL só foi alcançada no final de 2018.

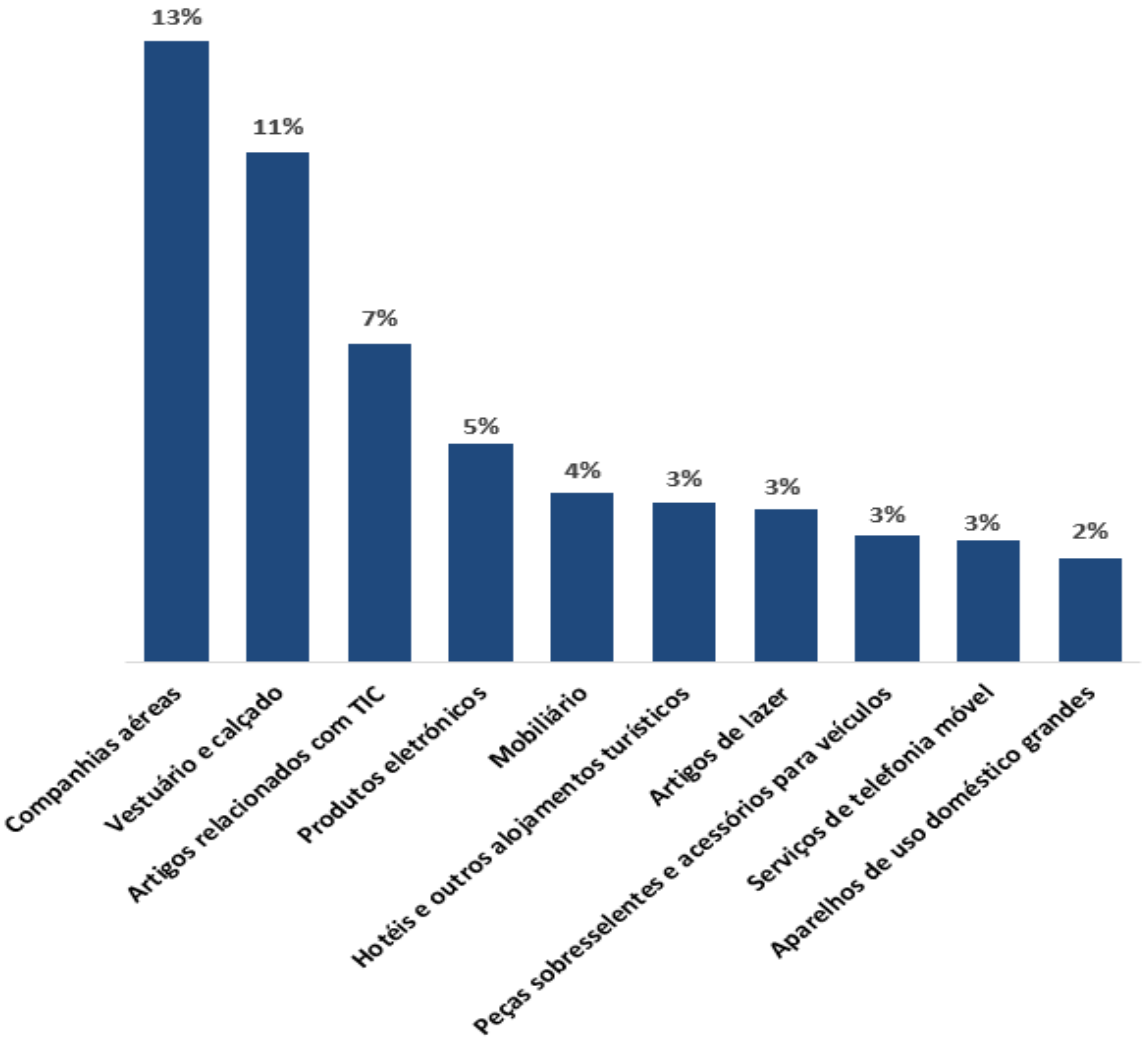
Plataforma de RLL – número de queixas apresentadas por mês



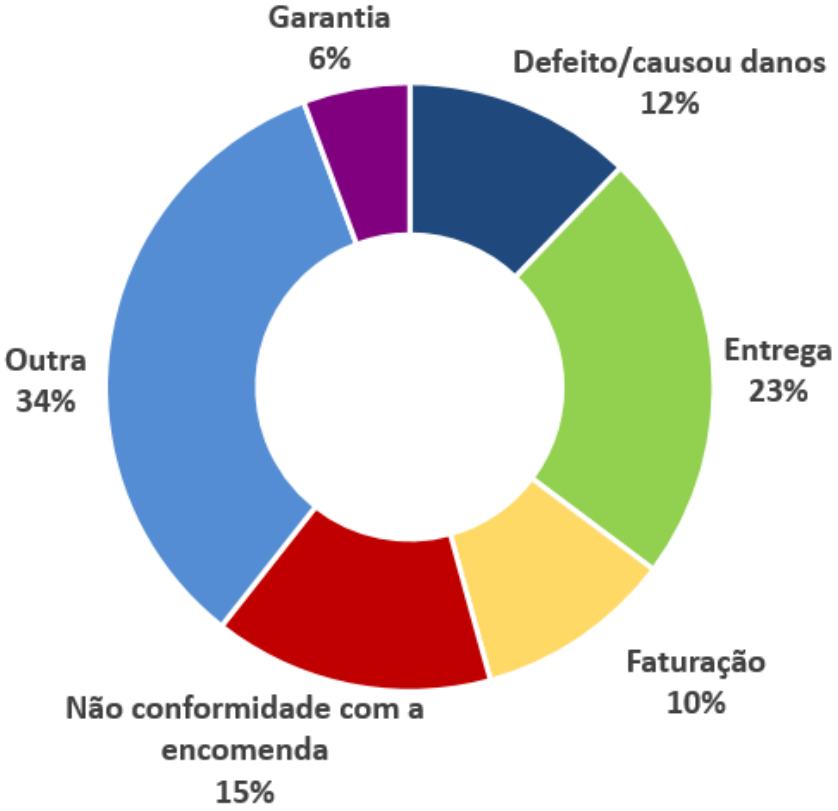
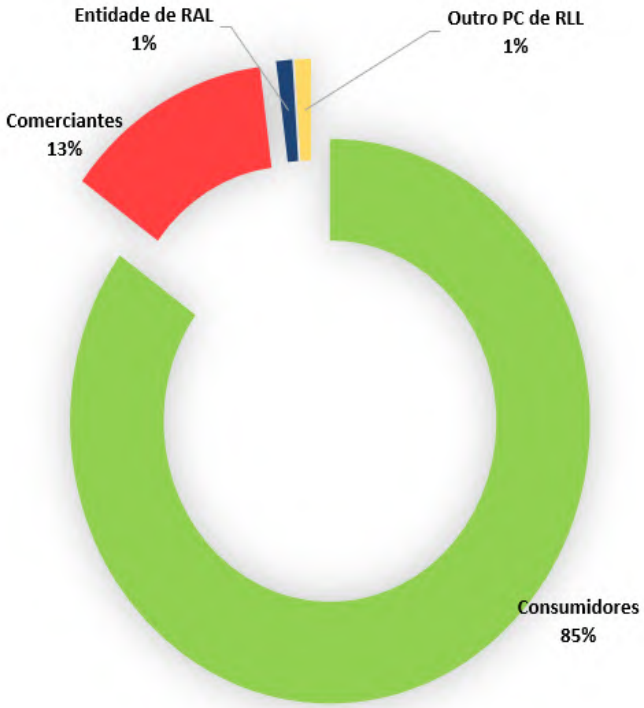
Plataforma de RLL – litígios nacionais/transfronteiriços



Plataforma de RLL – queixas dos consumidores por principais setores retalhistas



Plataforma de RLL – queixas dos consumidores por reclamações



Pontos de contacto de RLL - consultas por origem