COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 27.10.2021
COM(2021) 652 final

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

sobre o estado de transposição e aplicação da Diretiva (UE) 2019/633 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar

Índice

1. Introdução 3
1.1. Antecedentes e objetivos da diretiva 3
1.2. Objetivo e âmbito de aplicação do presente relatório 3
1.3. Processo de transposição 4
2. Panorâmica geral 4
3. Pontos de análise específicos 5
3.1. Âmbito de aplicação e definições principais (artigos 1.º e 2.º) 5
3.1.1. Operadores da cadeia e relações de abastecimento 6
3.1.2. Âmbito de aplicação e dimensão da empresa 6
3.1.3. Âmbito de aplicação territorial 7
3.2. Proibição de PCD (artigo 3.º) 7
3.3. Mecanismos de execução (artigos 4.º a 8.º) 9
3.3.1. Designação das autoridades competentes (artigo 4.º) 9
3.3.2. Queixas e confidencialidade (artigo 5.º) 10
3.3.3. Poderes das autoridades designadas (artigo 6.º) 11
3.3.4. Medidas de fiscalização e sanções (artigo 6.º) 12
3.3.5. Execução administrativa e judicial e resolução alternativa de litígios 13
4. Conclusões 14

Abreviaturas dos Estados-Membros:

Alemanha	DE
Áustria	AT
Bélgica	BE
Bulgária	BG
Chéquia	CZ
Chipre	CY
Croácia	HR
Dinamarca	DK
Eslováquia	SK
Eslovénia	SI
Espanha	ES
Estónia	EE
Finlândia	FI
França	FR
Grécia	EL
Hungria	HU
Irlanda	IE
Itália	IT
Letónia	LV
Lituânia	LT
Luxemburgo	LU
Malta	MT
Países Baixos	NL
Polónia	PL
Portugal	PT
Roménia	RO
Suécia	SE

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes e objetivos da diretiva

Após uma longa negociação[1], em 17 de abril de 2019, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a Diretiva (UE) 2019/633 relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar (a seguir designada por «Diretiva»). A diretiva foi adotada ao abrigo do artigo 43.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, tendo em vista a proibição de uma lista de práticas comerciais desleais (PCD) – sobretudo ligadas a desequilíbrios significativos no poder de negociação entre fornecedores e compradores – que se desviem claramente da boa conduta comercial[2].

A diretiva tem em conta o impacto negativo das PCD para os agricultores, quer como vítimas diretas dessas práticas, quer como vítimas indiretas dos efeitos em cadeia dessas práticas, quando ocorrem nas fases a jusante da cadeia[3]. Embora a maioria dos Estados-Membros tenha adotado legislação nacional ou vários tipos de regras do setor privado muito antes da diretiva, a fragmentação do quadro jurídico salientou o potencial benefício da adoção de regras a nível da UE[4].

A diretiva é vinculativa para todos os 27 Estados-Membros e prevê um nível mínimo de harmonização através do estabelecimento de uma lista de PCD proibidas entre compradores e fornecedores na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar. Estabelece igualmente, além das principais definições, regras mínimas sobre o âmbito da sua aplicação, bem como sobre a execução das proibições e a coordenação entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros. Estes podem adotar ou manter regras nacionais que vão além das PCD enumeradas na diretiva, desde que essas regras sejam compatíveis com as regras de funcionamento do mercado interno.

---

1 Ver Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar (2011), liderado pela Comissão Europeia, que aprovou um conjunto de princípios de boas práticas nas relações verticais na cadeia de abastecimento alimentar, acordado por organizações que representam a maioria dos operadores na cadeia de abastecimento alimentar. Tal conduziu ao lançamento, em 2013, da Iniciativa Cadeia de Abastecimento. Seguem-se algumas intervenções recentes: pelo Parlamento Europeu: Resolução, de 7 de junho de 2016, sobre práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar; pelo Conselho: Conclusões, de 12 de dezembro de 2016, sobre o reforço da posição dos agricultores na cadeia de abastecimento alimentar e a luta contra as práticas comerciais desleais; pela Comissão: Comunicação da Comissão, de 28 de outubro de 2009, sobre um melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa; Comunicação da Comissão, de 15 de julho de 2014, sobre lutar contra as práticas comerciais desleais (PCD) nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar; e Relatório da Comissão, de 29 de janeiro de 2016, sobre as práticas comerciais desleais nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar.

2 Proposta de diretiva relativa a práticas comerciais desleais nas relações entre empresas na cadeia de abastecimento alimentar, Bruxelas, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), n.º 2.

3 Ver diretiva, considerando 7.

4 Ver diretiva, considerando 8. Ver também Cafaggi, F. e Iamiceli, P., *Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain* (Práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento retalhista entre empresas) (JRC112654).

1.2. Objetivo e âmbito de aplicação do presente relatório

O artigo 13.º da diretiva estabelece que os Estados-Membros têm de adotar e publicar, até 1 de maio de 2021, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva. Têm de comunicar imediatamente as medidas à Comissão e aplicá-las, o mais tardar, em 1 de novembro de 2021.

O presente relatório faz o ponto da situação no que respeita à transposição da diretiva pelos 27 Estados-Membros (artigo 12.º, n.º 4) e tem em conta todas as notificações recebidas pela Comissão até 31 de julho de 2021. No entanto, não fornece uma avaliação das medidas de transposição.

1.3. Processo de transposição

Nos dois anos que decorreram entre a adoção da diretiva, em abril de 2019, e o termo do prazo de transposição, em maio de 2021, a Comissão acompanhou de perto os Estados-Membros nos respetivos processos de transposição. A Comissão organizou quatro reuniões específicas para debater os pedidos de aplicação dos Estados-Membros, respondeu a cerca de 50 pedidos individuais de aplicação por escrito e partilhou-os com outros Estados-Membros através de um sítio Web específico. Além disso, realizaram-se várias reuniões bilaterais e trocas de informações, bem como uma nova reunião com os Estados-Membros pouco tempo após o termo do prazo de transposição a fim de fazer o balanço desta, bem como o ponto da situação.

Nos termos do artigo 8.º, n.º 3, a Comissão criou um sítio Web público[5] com os dados de contacto das autoridades competentes nacionais designadas e as ligações aos respetivos sítios Web. Além disso, criou um sítio Web não público para permitir o intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e a Comissão.

2. PANORÂMICA GERAL

Nos termos do artigo 13.º da diretiva, os Estados-Membros deviam transpor a diretiva para as legislações nacionais até 1 de maio de 2021.

De entre os 27 Estados-Membros, 15 (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE e SK) notificaram à Comissão as respetivas medidas de aplicação nacionais até 31 de julho de 2021, tendo a diretiva sido integralmente transposta[6]. Embora tenha notificado a Comissão de que a diretiva só havia sido parcialmente transposta até essa data, a França é também abrangida pela análise do presente relatório, que se centra na transposição por parte destes 16 Estados-Membros; por conseguinte, a seguir, as referências a «Estados-Membros» dizem respeito a estes 16 Estados-Membros.

---

5 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

6 Até 1 de maio de 2021, quatro dos 27 Estados-Membros (BG, DK, EL e NL) declararam ter concluído a transposição da diretiva, tendo outros quatro (EE, FR, FI e LV) alegado que a transpuseram parcialmente. Até 31 de julho, a Estónia tinha notificado um único quadro de correspondência.

Em 23 de julho de 2021, a Comissão deu início a procedimentos de infração através de cartas de notificação para cumprir contra os 12 Estados-Membros[7] que não notificaram a transposição completa[8].

Oito Estados-Membros transpuseram a diretiva através da introdução de legislação nova e separada[9]. À exceção da Irlanda, estes Estados-Membros não dispunham previamente de normas nacionais em matéria de PCD. Os outros oito Estados-Membros transpuseram a diretiva recorrendo à legislação preexistente, que foi alterada ou incorporada num instrumento legislativo mais abrangente.

Doze dos 16 Estados-Membros qualificaram formalmente a medida de transposição como legislação em matéria de PCD, sem qualquer referência (no âmbito desta qualificação formal) ao direito do mercado ou da concorrência[10]. A Finlândia qualificou formalmente o instrumento regulamentar como uma lei do mercado [que prevê regras adicionais em matéria de regulação do mercado, como as relativas a acordos ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1308/2013[11]]. A Bulgária introduziu na sua lei de proteção da concorrência um novo capítulo sobre as PCD na cadeia de abastecimento agrícola e alimentar. A França complementou disposições do código comercial, ao passo que a Alemanha aditou uma nova secção à Lei da Estrutura dos Mercados Agrícolas (atualmente conhecida como «Lei para o reforço das organizações agrícolas e das cadeias de abastecimento»). Com exceção da Letónia, cujas disposições incluem também proibições aplicáveis aos retalhistas de produtos não alimentares, e da França, cuja transposição se baseia parcialmente em disposições preexistentes de âmbito geral (não específicas do setor agroalimentar), todos os outros Estados-Membros adotaram legislação setorial específica que se aplica exclusivamente ao setor agrícola e alimentar.

3. PONTOS DE ANÁLISE ESPECÍFICOS

3.1. Âmbito de aplicação e definições principais (artigos 1.º e 2.º)

São particularmente importantes na análise do âmbito de aplicação três aspetos:

- O tipo de operadores na cadeia de abastecimento agroalimentar abrangidos e o tipo de relações afetadas pelas medidas legislativas;

- A relevância da dimensão da empresa como referência para o âmbito de aplicação;

---

7 BE, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, AT, PO, PT, RO e SI.

8 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_21_3903.

9 DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL e SE. No entanto, o instrumento lituano sobrepõe-se parcialmente a um ato legislativo existente, a saber, a Lei n.º XI-626, de 22 de dezembro de 2009, sobre a proibição das práticas desleais dos retalhistas que se aplica aos retalhistas com uma presença no mercado significativa e que, em caso de conflito, prevalece sobre o instrumento de transposição. Na Suécia, antes da transposição, as PCD só foram abordadas através do alargamento da proteção dos consumidores às relações entre empresas.

10 DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE e SK; esta última qualificou formalmente o ato legislativo como sendo referente a cláusulas abusivas, abrangendo de facto ou incluindo práticas desleais no conceito de cláusulas abusivas.

11 JO L 347 de 20.12.2013, p. 671.

- O âmbito territorial de aplicação das medidas de execução.

3.1.1. Operadores da cadeia e relações de abastecimento

Catorze Estados-Membros determinaram o âmbito de aplicação da medida de transposição, tendo em conta a relação entre fornecedores e compradores de produtos agrícolas e alimentares, tal como definido na diretiva[12]. Essas relações podem existir em qualquer fase da cadeia de abastecimento e incluir qualquer tipo de comprador de produtos agroalimentares, independentemente de se tratar de um transformador ou de um retalhista.

Num dos casos (Hungria), a legislação notificada parece limitar o âmbito de aplicação aos comerciantes «que atuam na qualidade de revendedores de produtos agrícolas e alimentares adquiridos direta ou indiretamente a fornecedores no âmbito de atividades lucrativas não alteradas e *sem transformação*» (itálico acrescentado). Por conseguinte, os compradores de produtos agrícolas que se dedicam à transformação antes da revenda estão excluídos do âmbito de aplicação.

A Letónia alargou o âmbito de aplicação por forma a incluir as relações entre fornecedores e retalhistas (apenas) de produtos não alimentares; em relação aos retalhistas, é aplicada uma lista separada de práticas desleais.

Nenhum dos Estados-Membros alargou explicitamente o âmbito de aplicação a outros tipos de operações de abastecimento, tais como as que dizem principalmente respeito ao abastecimento de insumos físicos que não constituem produtos agroalimentares na aceção da diretiva (por exemplo, adubos)[13] ou serviços para além dos abrangidos pela diretiva (por exemplo, serviços digitais).

3.1.2. Âmbito de aplicação e dimensão da empresa

À exceção da França e da Eslováquia, todos os Estados-Membros referem, em certa medida, a dimensão das empresas como critério para limitar o âmbito de aplicação da legislação adotada, ou de partes da mesma. No entanto, cinco deles (BG, IE, LU, MT e NL) adotaram a abordagem estabelecida pela diretiva, visando as relações entre fornecedores cujo volume de negócios anual é inferior a um determinado limiar e os compradores cujo volume de negócios anual é superior ao mesmo limiar. Os outros nove Estados-Membros alargaram em diferentes medidas o âmbito de aplicação.

A Grécia reduziu o primeiro limiar de 2 milhões de EUR para 500 000 EUR. A Croácia, a Letónia e a Suécia apenas tiveram em conta a dimensão do comprador e aplicam a legislação a todos os compradores cujo volume de negócios seja superior a 2 milhões de EUR[14]. A Finlândia adotou a mesma abordagem; no entanto, a legislação não se aplica se o volume de negócios do fornecedor for superior ao do comprador e, em qualquer caso, se exceder 350 milhões de EUR. Na Alemanha,

---

12 Entre estes, a Letónia excluiu da definição de comprador as cooperativas ou pequenas comunidades e os seus membros, enquanto a Eslováquia incluiu, na definição do comprador e do fornecedor, as pessoas coletivas que não são empresários.

13 Uma das exceções diz respeito a uma medida francesa respeitante às disposições relativas aos atrasos de pagamento que aplicam condições diferentes das previstas para os produtos agrícolas e alimentares, incluindo a venda de equipamentos e máquinas utilizados na agricultura.

14 No caso da Letónia, esta limitação não se aplica aos retalhistas não alimentares.

são aplicáveis os limiares da diretiva; porém, foi introduzido temporariamente um âmbito mais amplo no caso das vendas de alguns produtos alimentares e agrícolas[15], ao passo que, na Lituânia, a extensão do âmbito diz respeito apenas às disposições em matéria de atrasos de pagamento, que se aplicam a todos os compradores, beneficiando os fornecedores cujo volume de negócios não exceda 350 000 EUR. Em contrapartida, na Dinamarca e na Hungria, a dimensão da empresa condiciona apenas determinadas proibições de práticas comerciais desleais, ao passo que todas as outras regras se aplicam independentemente da dimensão da empresa.

3.1.3. Âmbito de aplicação territorial

A maioria dos Estados-Membros seguiu a abordagem estabelecida no artigo 1.º, n.º 2, da diretiva, estipulando que as regras se aplicam às transações de venda em que o fornecedor ou o comprador (ou ambos) estão estabelecidos na UE[16]. Quatro Estados-Membros exigem que as regras se apliquem às transações de venda em que o fornecedor ou o comprador (ou ambos) estejam estabelecidos no respetivo Estado-Membro (LU, LV, MT e SE), por oposição a toda a UE.

Todos os Estados-Membros, à exceção da Alemanha e Hungria, estabeleceram as definições de fornecedor e comprador, independentemente do seu local de estabelecimento, tal como previsto no artigo 2.º, n.º 2, da diretiva. Este artigo prevê também que as medidas de transposição dos Estados-Membros sejam aplicáveis aos compradores que sejam autoridades públicas, apenas na medida em que estejam estabelecidos na UE. A legislação de transposição da França, da Hungria e dos Países Baixos não contém qualquer referência ao local de estabelecimento dos operadores.

3.2. Proibição de PCD (artigo 3.º)

A diretiva exige que os Estados-Membros proíbam um conjunto específico de práticas desleais, que se divide em dois grupos: i) proibições *per se*, ou incondicionais («lista negra») e ii) proibições condicionais («lista cinzenta») – lista de práticas proibidas a menos que sejam acordadas em termos claros e inequívocos no acordo de fornecimento ou num acordo subsequente entre o fornecedor e o comprador (artigo 3.º, n.º 2). Todas as práticas são especificamente definidas na diretiva. Podem ser incluídas exceções ou derrogações em casos específicos. Embora estejam em conformidade com os requisitos prescritos, os Estados-Membros podem:

- recorrer a cláusulas gerais para alargar o âmbito de aplicação das proibições a práticas que não estejam especificamente enumeradas,
- acrescentar outras práticas às listas,
- alargar o âmbito de aplicação das proibições enumeradas ou torná-las mais rigorosas,
- transferir as práticas da «lista cinzenta» para a «lista negra».

[15] Até 1 de maio de 2025, as disposições alemãs de transposição aplicam-se igualmente à venda de leite e produtos à base de carne e à venda de frutas, produtos vegetais e hortícolas, incluindo batatas, por fornecedores com um volume de negócios anual até 4 mil milhões de EUR no respetivo segmento de vendas na Alemanha, desde que o volume de negócios anual total do fornecedor não exceda 20 % do volume de negócios anual total do comprador.

[16] Adotada expressamente nos seguintes Estados-Membros: BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT e SK.

Desde que estejam em conformidade com as regras do mercado interno, são possíveis exceções ou derrogações ao abrigo da abordagem de «harmonização mínima» seguida pela diretiva, que introduz um nível mínimo comum de proteção para todos os Estados-Membros. Entre os 16 Estados-Membros analisados, cinco transpuseram a diretiva sem qualquer das extensões de âmbito acima referidas: tanto a «lista negra» como a «lista cinzenta» são as previstas pela diretiva sem qualquer aditamento ou variação de monta[17]. Em dois outros Estados-Membros (LT e SE), as listas coincidem, em grande medida, mas algumas proibições são mais rigorosas do que a diretiva.

Dos outros nove Estados-Membros, a Croácia e a Letónia incluíram uma cláusula geral que proíbe práticas desleais à luz dos princípios gerais. A Alemanha estabeleceu uma proibição geral de utilização de PCD para explorar relações económicas assimétricas, mas também aplicou esta proibição às práticas enumeradas na diretiva. Alguns países têm cláusulas de âmbito geral aplicáveis às práticas comerciais desleais ou ao direito da concorrência. Tal é o caso, por exemplo, da França, cujo código comercial já continha cláusulas gerais no domínio em causa.

Todos os Estados-Membros utilizaram listas de práticas proibidas e, na sua maioria, seguiram a distinção entre práticas «negras» e «cinzentas». Apenas a Hungria prevê uma lista única («lista negra») e proíbe explicitamente que um fornecedor dê o seu consentimento prévio e válido às práticas comerciais previstas. Quando são utilizadas «listas cinzentas», os Estados-Membros impõem requisitos de transparência quanto ao tipo de informações a fornecer ao fornecedor para justificar uma «prática cinzenta».

Embora estabeleçam a distinção entre ambas as listas, alguns Estados-Membros transferiram uma ou mais práticas da «lista cinzenta» para a «lista negra»[18]. O aditamento de práticas às listas «negras»[19] e «cinzentas»[20] é um pouco mais frequente.

Ao contrário do princípio geral da diretiva, que se aplica apenas a práticas de compradores contra fornecedores, na Eslováquia algumas práticas são proibidas para ambas as partes nos contratos (por exemplo, retaliação comercial).

A Hungria baseia-se num instrumento legislativo adotado anteriormente, sem que tenham sido introduzidas quaisquer alterações específicas durante a transposição da diretiva. O instrumento em causa abrange a maioria das práticas previstas na diretiva, embora, em parte, as mesmas estejam definidas de forma diferente; algumas delas são objeto de proibições mais alargadas ou mais rigorosas; contudo, algumas parecem não estar claramente transpostas para o atual instrumento legislativo. O mesmo se aplica, em parte, à França, onde apenas algumas práticas foram especificamente regulamentadas pela legislação de transposição, enquanto outras podem estar abrangidas por cláusulas gerais de aplicação mais ampla; algumas práticas parecem não ser especificamente abordadas na legislação notificada.

17 DK, IE, LU, MT e NL.

18 DE, FR, HR, LV, SK: Devolução de produtos não vendidos (DE, FR, LV e SK), encargos com a adaptação de instalações (FR, HR e LV) e encargos de armazenamento, exposição e inclusão no inventário (FR e LV).

19 BG, EL, FR, HR (até mais 18 práticas), HU, LV e SK.

20 BG, HR, LV e SK.

Duas práticas incluídas na «lista negra» merecem especial atenção, uma vez que os Estados-Membros podem estabelecer variações dentro de certos limites: atrasos nos pagamentos e anulações de encomendas.

- **Atrasos nos pagamentos**: Dos 16 Estados-Membros, 11 estabeleceram a distinção entre vendas de produtos perecíveis e não perecíveis, fixando um prazo de 30 dias para as primeiras e de 60 dias para as segundas, tal como previsto na diretiva[21]. Em contrapartida, a Bulgária e a Suécia introduziram um prazo único de 30 dias para as vendas de produtos perecíveis e não perecíveis. A Finlândia seguiu a mesma abordagem, mas tornou possível, no caso dos produtos não perecíveis, estipular no contrato um prazo mais longo de 60 dias (caso contrário, aplica-se a regra geral dos 30 dias). Nem a Hungria nem a Eslováquia estabelecem uma distinção entre produtos perecíveis e não perecíveis; nestes casos, a regra é, em geral, mais rigorosa: aplica-se um prazo de 15 dias a partir da data da fatura emitida corretamente. Todos os Estados-Membros, exceto a Hungria e a Eslováquia, incorporaram a definição de produtos perecíveis da diretiva nos seus diplomas de transposição. A França tem definições diferentes para produtos «perecíveis» e «muito perecíveis». A Croácia aditou à sua legislação de transposição uma lista de produtos perecíveis, enquanto a Lituânia conferiu a uma instituição, autorizada pelo Governo, poderes para aprovar uma lista de produtos perecíveis. Todos os Estados-Membros, exceto a Hungria, incorporaram as derrogações previstas no artigo 3.º, n.º 1, último travessão – ou, pelo menos, algumas delas[22] –, não tendo sido introduzidas derrogações adicionais.

- **Cancelamento de encomendas com pouca antecedência:** Todos os Estados-Membros, exceto a Hungria e a Eslováquia, incluem o período de 30 dias como norma mínima para o cancelamento. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), quatro deles (DK, FR, IE e SE) habilitam o ministério responsável (ou o Governo, no caso da Suécia) a fixar períodos inferiores a 30 dias para setores específicos, em casos devidamente justificados. A França introduziu dois períodos mais curtos para os grossistas (24 horas) e os frutos e produtos vegetais frescos (três dias, exceto se os produtos forem vendidos com uma marca própria, caso em que se aplicam seis dias). A disposição húngara apresenta uma estrutura diferente, referindo-se literalmente a alterações e não ao cancelamento; não é feita qualquer referência a um período específico para notificação prévia. Na Eslováquia, todos os compradores estão proibidos de não cumprir as obrigações contratuais sem justificação jurídica.

3.3. Mecanismos de execução (artigos 4.º a 8.º)

3.3.1. Designação das autoridades competentes (artigo 4.º)

Todos os 16 Estados-Membros informaram a Comissão de que designaram uma ou mais autoridades responsáveis pela observância, a nível nacional, das proibições estabelecidas no

[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT e NL.
[22] DE, LT e SK.

artigo 3.º («autoridade competente»). Os dados de contacto e os sítios Web destas autoridades estão disponíveis num sítio Web específico da Comissão[23].

Embora a maioria dos Estados-Membros tenha optado por uma única autoridade, quatro Estados-Membros (DE[24], EL, FI e LT[25]) designaram duas autoridades.

Em termos gerais, a escolha é entre autoridades administrativas e judiciais e, dentro das autoridades administrativas, entre autoridades administrativas independentes e as que fazem parte do poder executivo (ou seja, ministérios). Entre as autoridades administrativas independentes, a escolha faz-se entre autoridades do mercado, da concorrência ou específicas do setor.

Todos os Estados-Membros escolheram as autoridades administrativas. A maioria optou por atribuir os principais poderes de execução a uma autoridade administrativa independente: seis a uma autoridade da concorrência[26]; quatro a uma autoridade do mercado alimentar[27]; dois ao respetivo Ministério da Agricultura[28]; dois a uma autoridade responsável pelo combate às práticas comerciais desleais no setor agroalimentar[29]; um a um organismo governamental no âmbito do Ministério da Economia e Finanças[30]; e um a uma autoridade para os consumidores e os mercados[31].

Nos Estados-Membros em que é designada uma segunda autoridade, trata-se da autoridade da concorrência (nos casos da Alemanha, Grécia e Lituânia) ou da autoridade alimentar (no caso da Finlândia). Alguns Estados-Membros preveem deveres de cooperação entre autoridades e organismos nacionais que podem ajudar a fazer cumprir a legislação pertinente[32]. Os deveres de cooperação complementar com as autoridades competentes estrangeiras e a Comissão Europeia são especificamente previstos em algumas medidas nacionais de transposição, tal como previsto no artigo 8.º[33].

3.3.2. Queixas e confidencialidade (artigo 5.º)

Ao abrigo de todos os instrumentos de transposição notificados à Comissão, não só os fornecedores individuais, mas também as organizações de produtores ou as outras organizações de fornecedores

23 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

24 Embora seja designada uma autoridade competente, algumas das suas decisões serão partilhadas com a autoridade da concorrência.

25 A segunda autoridade competente apenas tem poderes no que respeita às práticas dos retalhistas com poder de mercado significativo.

26 BG, DK, HR, LU, LV e SE.

27 DE (Gabinete Federal da Agricultura e da Alimentação, designado pelo Ministério Federal), FI (Provedor do Mercado Alimentar), HU (Gabinete de Segurança da Cadeia Alimentar, designado pelo Governo) e LT (Agência para o Desenvolvimento das Empresas e Mercados Rurais).

28 IE e SK.

29 EL e MT.

30 FR e DGCCRF (Direção-Geral da Concorrência, dos Consumidores e da Repressão da Fraude).

31 NL.

32 BG, DE, EL, FI, LT e MT.

33 BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE e SK.

e as associações destas organizações têm o direito de apresentar queixa à autoridade competente designada.

A grande maioria dos instrumentos de transposição dos Estados-Membros previu meios para salvaguardar a confidencialidade da identidade do queixoso, cuja divulgação poderia prejudicar os seus interesses ou os dos seus membros ou fornecedores. Estas salvaguardas deverão, normalmente, ser adotadas a pedido do fornecedor[34]; no entanto, algumas medidas nacionais de transposição também preveem, a esse respeito, a iniciativa de uma autoridade[35]. Na maioria dos casos, o queixoso é convidado a identificar as informações relativamente às quais solicite confidencialidade[36]. Nalguns Estados-Membros, os instrumentos de transposição preveem a possibilidade de suspender o processo sempre que tal implique a divulgação de informações confidenciais[37]. Na Lituânia, a autoridade competente pode rejeitar um pedido de confidencialidade, caso as informações específicas tenham um valor probatório para determinar a infração[38].

3.3.3. Poderes das autoridades designadas (artigo 6.º)

A maioria dos Estados-Membros confere às autoridades designadas os poderes previstos no artigo 6.º, a saber:

- Poderes de investigação e de controlo[39],
- O poder de decidir em caso de infração às proibições estabelecidas no artigo 3.º[40],
- O poder de exigir que o comprador ponha termo à prática comercial proibida[41],
- O poder de impor ou iniciar processos para a aplicação aos infratores de coimas, de outras sanções igualmente eficazes[42] e de medidas cautelares, em conformidade com as normas e os procedimentos nacionais[43] e
- O poder de publicar as decisões tomadas[44].

---

34 BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL e SK. Entre estas legislações, a búlgara estabelece que a identidade do queixoso deve permanecer sempre confidencial.

35 Por exemplo, a Hungria.

36 BG, DK, EL, IE, LU e NL.

37 DE, DK, FI e MT.

38 No entanto, as queixas anónimas são explicitamente abordadas na legislação lituana.

39 BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE e SK.

40 BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL e SE.

41 BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE e SK.

42 BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE e SK.

43 Especificamente previstos nas medidas nacionais de transposição nos seguintes Estados-Membros: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV e NL.

44 BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE e SK.

Em seis Estados-Membros, a autoridade competente tem igualmente poderes para aprovar os compromissos assumidos pelo infrator[45] ou para emitir alertas[46] ou recomendações em caso de infração[47].

3.3.4. Medidas de fiscalização e sanções (artigo 6.º)

As medidas de fiscalização abrangem uma vasta gama de instrumentos, incluindo sanções, vias de recurso e compromissos.

As medidas mais comuns à disposição das autoridades competentes nacionais são as sanções pecuniárias, previstas por todos os 16 Estados-Membros. Embora a diretiva não estipule limiares mínimos e máximos para as sanções pecuniárias, alguns Estados-Membros fazem-no. Quando determinados, os valores mínimo e máximo diferem entre os Estados-Membros[48]. Nalguns casos, o valor máximo é determinado com base no volume de negócios da parte infratora[49]; noutros casos, é calculada em percentagem de um dos seguintes elementos: i) o preço de aquisição[50]; ii) os encargos impostos ao fornecedor[51]; ou iii) o lucro obtido pela parte infratora na transação afetada pela prática desleal[52]. Cerca de dez Estados-Membros não preveem limiares mínimos[53] e três não preveem um limite máximo[54]. Seis Estados-Membros especificam os critérios e fatores incluídos na determinação do montante da sanção em circunstâncias específicas, incluindo a natureza da infração, a sua duração e o nível de prejuízo causado pelas consequências[55].

Apenas o Luxemburgo e a Lituânia incorporaram explicitamente o princípio segundo o qual as sanções devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

A legislação grega refere a proporcionalidade e a dissuasão, mas não a eficácia, ao regulamentar a competência da autoridade administrativa para identificar as medidas aplicáveis, ao passo que a legislação finlandesa refere a necessidade de razoabilidade na determinação das sanções pecuniárias, mas não os outros princípios. A Finlândia também aplica a proporcionalidade a medidas inibitórias, mas apenas a infrações ao segredo comercial[56].

Além das sanções pecuniárias, existem vias de recurso.

---

45 HR e HU.

46 FI e LV.

47 EL.

48 Os montantes mínimos variam entre 70 EUR (LV) e o equivalente de cerca de 2 550 EUR (BG); os montantes máximos variam entre 2 329,37 EUR (MT) e 2 milhões de EUR (FR).

49 Também nestes casos as percentagens diferem, de 0,2 % (LV) a 10 % (HU e NL).

50 SK.

51 SK.

52 MT.

53 DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL e SE.

54 DK, FI e HR.

55 Os critérios variam: EL, FI, HR, LV, SE e SK.

56 Atualmente, não estão disponíveis informações sobre a legislação francesa.

No que diz respeito às medidas inibitórias utilizadas para pôr termo a uma prática desleal, os Estados-Membros recorreram frequentemente a algum tipo de sanção para dissuadir o incumprimento[57].

À semelhança das medidas inibitórias, as legislações nacionais que transpõem a diretiva introduziram outras medidas:

- Os «avisos de conformidade» nos termos do direito irlandês,
- As «medidas cautelares» nos termos do direito luxemburguês,
- As medidas húngaras, que permitem à autoridade administrativa proibir o comerciante de aplicar as disposições do contrato de prestação de serviços habitual, caso: i) este não esteja redigido de forma clara; ii) o serviço ou a contrapartida não esteja especificado(a); iii) a taxa cobrada não seja proporcional aos custos.

Embora as vias de recurso cíveis raramente sejam mencionadas nos atos de transposição, existem algumas exceções. Alguns Estados-Membros preveem a anulação das cláusulas contratuais[58]; outros preveem medidas de restituição[59] ou de compensação[60].

Os compromissos são claramente regulamentados na Croácia e na Hungria. A sua aprovação pela autoridade competente exclui normalmente a constatação de uma infração e uma sanção, a menos que o compromisso não seja cumprido.

3.3.5. Execução administrativa e judicial e resolução alternativa de litígios

A maioria das medidas e mecanismos de execução acima referidos pode ser considerada de caráter administrativo.

Alguns atos de transposição dos Estados-Membros referem explicitamente a execução administrativa e judicial. Mais especificamente, oito Estados-Membros preveem que as decisões das autoridades administrativas sejam objeto de recurso judicial[61]. Além disso, a legislação finlandesa estabelece que determinados poderes (por exemplo, de imposição de sanções) só são conferidos aos tribunais, ao passo que outras medidas (como as medidas inibitórias) podem ser adotadas tanto pela autoridade administrativa como pela autoridade judicial. A legislação búlgara estabelece que a instituição responsável por processos específicos ao abrigo da legislação de transposição não deve impedir qualquer parte num acordo de abastecimento de procurar obter reparação através de outro procedimento estabelecido, reconhecendo implicitamente o papel de outras entidades de execução, incluindo os tribunais. A legislação letã estipula que, em paralelo

57 BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE e SK.
58 DE, FR e HU.
59 FI (apenas em caso de infração aos segredos comerciais) e IE (restituição de cobranças indevidas).
60 FI (apenas em caso de infração aos segredos comerciais), FR, LV e MT (casos em que as indemnizações são apuradas pelo tribunal de recurso administrativo).
61 BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL e SE.

com o Conselho da Concorrência, nos termos dos procedimentos previstos na lei de processo civil, um tribunal pode igualmente determinar se houve ou não infração à lei de transposição.

Estes Estados-Membros utilizam, claramente, um sistema de vias de recurso paralelas sem, no entanto, preverem regras específicas de coordenação entre as autoridades administrativas e judiciais.

No que se refere ao artigo 7.º da diretiva, sete Estados-Membros preveem a possibilidade de recurso a mecanismos alternativos de resolução de litígios[62]. Entre estes, a legislação neerlandesa confere ao ministro em causa o poder de designar um comité de resolução de litígios e, em seguida, de «associar» um comprador ao comité designado. A decisão do comité é vinculativa para as partes, salvo se qualquer destas submeter o litígio ao tribunal civil no prazo de três meses a contar da sua adoção. Ao abrigo da legislação maltesa, a autoridade competente pode convidar as partes para um processo de mediação que inclua a quantificação dos danos. Não estão explicitamente regulamentados quaisquer mecanismos de coordenação com a execução administrativa e judicial.

Nenhum dos diplomas de transposição aborda a questão do poder extraterritorial das autoridades administrativas. Alguns Estados-Membros especificam que a autoridade competente apenas tem competência no que diz respeito às práticas que ocorrem em circunstâncias nas quais o fornecedor ou comprador, ou ambos, estão estabelecidos no Estado-Membro da autoridade[63].

No caso específico das infrações transfronteiriças, na atualidade, apenas o instrumento de transposição da Alemanha parece regulamentar formas de cooperação com as autoridades administrativas de outros Estados-Membros.

4. CONCLUSÕES

A maioria dos 16 Estados-Membros analisados no contexto do presente relatório envidou esforços para transpor a diretiva em tempo útil. Uma grande maioria destes Estados-Membros ultrapassou o nível mínimo de proteção estabelecido pela diretiva. As normas mais rigorosas são, em princípio, compatíveis com a diretiva, desde que respeitem as regras do mercado interno da UE. De um modo geral, os Estados-Membros seguem a abordagem setorial e aplicam as disposições na cadeia agroalimentar. Mais de metade dos Estados-Membros analisados no presente relatório afastou-se das categorias de volume de negócios definidas na diretiva ou aplica as regras independentemente do volume de negócios dos operadores em causa. A maioria dos Estados-Membros alargou a lista de PCD enumeradas na diretiva, aditando proibições ou agravando as proibições ao abrigo da diretiva. Em contrapartida, os poucos Estados-Membros que não dispunham de legislação antes da transposição da diretiva alinharam-se, em geral, com o âmbito de aplicação da diretiva. Embora, na maioria dos casos, as opções de transposição dos Estados-Membros pareçam idênticas ou equivalentes às regras estabelecidas na diretiva, existem algumas divergências. Estas serão analisadas mais aprofundadamente.

No que diz respeito às autoridades encarregadas da execução das regras em matéria de PCD, os Estados-Membros centraram-se no papel das autoridades administrativas, estando a execução judicial prevista apenas de forma limitada. De um modo geral, está prevista pouca ou nenhuma

62 BG, DE, EL, FI, LT, MT e NL.

63 DE.

coordenação entre as autoridades administrativas e judiciais competentes. Embora os Estados-Membros prevejam a possibilidade de as organizações de produtores apresentarem queixas coletivas, continuam, em grande medida, por explorar outros mecanismos de tutela coletiva. Por vezes, faz-se alusão a mecanismos alternativos de resolução de litígios.

No que respeita às medidas de execução, a tónica é colocada nas sanções pecuniárias e nas medidas inibitórias, tendo alguns Estados-Membros introduzido a possibilidade de as partes assumirem compromissos. Alguns Estados-Membros tencionam recorrer também a vias de recurso cíveis. Existem especificações muito limitadas quanto à eficácia, proporcionalidade e dissuasão de todo o tipo de sanções.

Será possível obter uma panorâmica mais abrangente quando que todos os Estados-Membros tiverem concluído o processo de transposição[64]. Até 1 de novembro de 2025, será apresentada a primeira avaliação da diretiva ao nível da UE, bem como um relatório sobre as principais conclusões dessa avaliação.

[64] Para mais informações, ver a seguinte ligação: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.