



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)793 e COM(2011)794

Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) e Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de Janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) [COM(2011)793] e a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR) [COM(2011)794].

As supra identificadas iniciativas foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objecto, as quais analisaram as referidas iniciativas e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A) Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) [COM(2011)793]

1 – O artigo 169º, nº 1 e nº 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que a União contribuirá para um nível elevado de defesa dos consumidores através de medidas adotadas em aplicação do artigo 114º. O artigo 38º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 - Nos termos do artigo 26 °, nº 2, do TFUE, o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação de mercadorias e serviços é assegurada. Para que os consumidores beneficiem do mercado interno e tenham confiança no seu funcionamento, é necessário que tenham acesso a meios simples e pouco onerosos de resolver litígios que decorram da venda de bens ou da prestação de serviços. Tal aplica-se às transações efetuadas pelos meios convencionais ou em linha e é particularmente importante quando os consumidores fazem compras além fronteiras.

3 - É referido na iniciativa em análise que a resolução alternativa de litígios proporciona uma solução extrajudicial simples, rápida e pouco onerosa para resolver litígios entre consumidores e comerciantes. Contudo, a resolução alternativa de litígios não está ainda suficientemente desenvolvida na União Europeia. Para que os consumidores possam explorar plenamente as suas potencialidades, é necessário que exista a possibilidade de resolução alternativa de todos os tipos de litígios de consumo, que a qualidade dos procedimentos de RAL (Resolução Alternativa de Litígios) seja homogénea e que os consumidores e os comerciantes tenham deles conhecimento. É igualmente necessário que as entidades de RAL sejam eficazes no tratamento de litígios transfronteiriços.

4 - Deste modo, a proposta em análise, conjuntamente com a proposta de regulamento sobre a resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR), deve ser, encarada no contexto dos esforços para melhorar o funcionamento do mercado retalhista interno e, mais especificamente, reforçar as vias de recurso à disposição dos consumidores.

5 - Importa referir que uma parte substancial dos consumidores europeus confronta-se com problemas quando compra bens e serviços no mercado interno. Em 2010, tal aconteceu com, aproximadamente, 20% dos consumidores europeus¹.

¹ Eurobarómetro 342, *Consumer Empowerment*, p. 169.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

6 - Apesar de um nível de proteção dos consumidores globalmente elevado garantido pela legislação, os problemas encontrados pelos consumidores ficam muitas vezes por resolver. As perdas incorridas pelos consumidores europeus devido a problemas com a aquisição de bens ou serviços estimam-se em 0,4% do PIB da UE.

7 - Para além das tradicionais vias de recurso judiciais², os consumidores e as empresas em alguns Estados-Membros podem apresentar as suas queixas a entidades de resolução alternativa de litígios (entidades de RAL). Estas entidades de RAL têm por objetivo resolver litígios que surjam entre as partes, através da intervenção de uma entidade (por exemplo, conciliador, mediador, provedor, comissões de gestão de queixas, etc.).

8 - É referido na iniciativa em análise que a Comissão adotou duas recomendações em matéria de resolução alternativa de litígios de consumo³ e criou duas redes responsáveis por esta área (CEC-Net⁴ e FIN-Net⁵). Vários textos legislativos sectoriais da UE incluem disposições sobre a RAL⁶ e a Diretiva Mediação⁷ promove a resolução amigável de litígios, designadamente os litígios de consumo. No entanto, a análise da situação atual permitiu identificar as seguintes deficiências que impedem a

² Por exemplo, o Regulamento n.º 861/2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante, JO L 199, 31.7.2007, p. 1.

³ Recomendação 98/257/CE da Comissão, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo, JO L 115 de 17.04.1998, p. 31, e Recomendação 2001/310/CE da Comissão relativa aos princípios aplicáveis aos organismos extrajudiciais envolvidos na resolução consensual de litígios do consumidor, JO L 109 de 19.04.2001, p. 56.

⁴ A rede de Centros Europeus do Consumidor (*CEC-Net*) ajuda os consumidores a aceder à entidade de RAL competente noutro Estado-Membro em caso de litígios transfronteiriços.

⁵ A *FIN-NET* é constituída por entidades de RAL que tratam da resolução de litígios transfronteiriços entre consumidores e prestadores de serviços financeiros.

⁶ Por exemplo, a Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e a Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural (JO L 211, 14.8.2009, p. 55 e 94.); Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores (JO L 133, 22.5.2008, p. 66); Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno (diretiva sobre o comércio eletrónico) (JO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

⁷ JO L 136 de 24.5.2008, p. 3.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

eficácia dos mecanismos de RAL: lacunas ao nível da cobertura, falta de sensibilização das empresas e dos consumidores, bem como a desigual qualidade dos procedimentos de RAL⁸.

9 - A falta de eficácia dos mecanismos de RAL coloca desafios específicos no contexto das transações transfronteiriças (por exemplo, barreiras linguísticas, custos potencialmente mais elevados e diferenças de legislação entre Estados-Membros).

10 - Tendo em conta os problemas identificados, a Comissão comprometeu-se a propor medidas em matéria de RAL que garantam que todas as queixas dos consumidores possam ser apresentadas a uma entidade de RAL e que os litígios decorrentes de transações transfronteiriças possam ser mais facilmente resolvidos⁹.

11 - A presente proposta aplicar-se-á aos litígios contratuais entre consumidores e comerciantes decorrentes da venda de bens ou da prestação de serviços em todos os sectores económicos.

Neste âmbito incluem-se as queixas apresentadas por consumidores contra comerciantes, mas também as queixas apresentadas por comerciantes contra consumidores. Não se aplicará a litígios entre comerciantes; não deverá, no entanto, impedir os Estados-Membros de aprovar ou manter em vigor disposições em matéria de procedimentos de resolução extrajudicial desse tipo de litígios.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A proposta tem por base o artigo 114º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁸ Ver *Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union*, de 16 de Outubro de 2009, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf, pp. 56-63; 112-115; 120-121.

⁹ Iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020: «Uma Agenda digital para a Europa», COM (2010), 245, p. 13; Comunicação da Comissão «Acto para o Mercado Único», COM(2011) 206, p. 9.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

É respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade.

As ações isoladas dos Estados-Membros resultam numa maior fragmentação dos mecanismos de RAL, o que, por sua vez, contribuirá para um tratamento desigual de consumidores e comerciantes no mercado interno e diferentes níveis de compensação para os consumidores na UE.

Daí que a ação a nível da União, tal como proposta, deverá assegurar aos consumidores europeus o mesmo nível de proteção e promover práticas concorrenciais entre as empresas, aumentando assim o intercâmbio de bens ou serviços além fronteiras.

A definição, a nível da União, de princípios e regras comuns para as entidades e os procedimentos de RAL em todos os Estados-Membros resultará na nítida vantagem de assegurar um tratamento adequado e eficaz de litígios de consumo decorrentes de transações nacionais ou transfronteiriças. Garantirá igualmente uma maior homogeneidade nos níveis de qualidade dos procedimentos de RAL na União.

Para ser eficaz e efetiva, a resolução alternativa dos litígios transfronteiriços no mercado interno requer um sistema de entidades de RAL que funcione com eficácia à escala da União Europeia.

B) Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR). COM(2011)794

1 - A presente proposta tem por objetivo a instituição de uma plataforma europeia de resolução de litígios em linha (plataforma de ODR). Este mecanismo assume a forma de um sítio Web interativo com um ponto de entrada único para os consumidores e comerciantes que pretendam resolver extrajudicialmente um litígio surgido no âmbito de uma transação de comércio eletrónico transfronteiriça.

A plataforma pode ser consultada em todas as línguas oficiais da UE e a sua utilização é gratuita.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2 – É referido na iniciativa em análise que consumidores e comerciantes poderão apresentar as suas queixas através de um formulário eletrónico, disponível no sítio Web da plataforma em todas as línguas oficiais da UE.

A plataforma permitirá verificar se uma queixa pode ser tratada e procurará obter o acordo das partes para a transmitir à entidade de RAL competente para dirimir o litígio. Esta entidade procurará resolver o litígio no âmbito dos seus procedimentos próprios no prazo de 30 dias a contar da data de receção da queixa. Terá de comunicar à plataforma determinadas informações relativas à tramitação do procedimento (data em que a queixa foi comunicada às partes, data em que o litígio foi resolvido, resultado do litígio).

3 – A proposta visa a constituição de uma rede de facilitadores da resolução de litígios em linha («rede de facilitadores de ODR»), que incluirá um ponto de contacto para a ODR por Estado-Membro.

Esta rede prestará assistência à resolução de litígios apresentados através da plataforma de ODR.

4 - A presente proposta, conjuntamente com a proposta de Diretiva relativa à resolução alternativa de litígios de consumo («Diretiva RAL») tem, assim, de ser perspectivada no contexto dos esforços para melhorar o funcionamento do mercado interno a retalho através, nomeadamente, do reforço das vias de recurso dos consumidores no âmbito do comércio eletrónico transfronteiriço.

5 - Por último, é ainda importante referir que os dados inseridos na plataforma de ODR pelas partes e as entidades de RAL serão armazenados numa base de dados e estarão sujeitos à legislação aplicável em matéria de proteção dos dados.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a) Da Base Jurídica

A base legal da proposta é o artigo 114º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A presente iniciativa prevê a criação e manutenção, em rede, de um sistema permanente de resolução extrajudicial de litígios entre prestadores e fornecedores de bens e serviços e destinatários dos mesmos, no âmbito do consumo, desde que se trate de uma transação transfronteiriça interna - ou seja, destina-se a facilitar o comércio interno a retalho, dando simultaneamente garantias, aos consumidores, de expedita resolução em linha de quaisquer litígios comerciais que possam emergir, através da projetada criação de uma plataforma ODR.

Tal objetivo só pode ser alcançado a nível da União Europeia e não através de uma ação isolada de cada Estado-membro.

Deste modo a presente iniciativa respeita e cumpre o princípio da subsidiariedade.

PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 - O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

2 - As presentes iniciativas não violam o princípio da subsidiariedade, na medida em que os objetivos a alcançar serão mais eficazmente atingidos através de uma ação comunitária.

3 - A matéria em causa não cabe no âmbito da competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

4 – Em relação às iniciativas em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 18 de janeiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(António Rodrigues)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE VI – ANEXO

Relatórios e pareceres da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e da Comissão de Economia e Obras Públicas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 793 final – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) nº 2006/2004 e a Directiva 2009/22/CE (Directiva RAL).

1 - Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2011) 793 final – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) nº 2006/2004 e a Directiva 2009/22/CE (Directiva RAL) - para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Enquadramento e objectivos da proposta

Esta proposta integra-se - conjuntamente com a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento ODR), da qual é a signatária igualmente relatora em sede de CACDLG - no conjunto dos esforços para melhorar o funcionamento do mercado interno a retalho através, nomeadamente, do reforço das vias de recurso à disposição dos consumidores no âmbito do comércio electrónico transfronteiriço.

Nos Estados-membros da UE, com efeito, tem sido notado que uma parte substancial dos consumidores europeus defronta-se com problemas quando adquire bens e serviços no mercado interno, maugrado o elevado nível de protecção garantido pelas diversas legislações dos Estados-membros: estima-se em 0,4% do PIB da UE o montante das perdas sofridas por

consumidores europeus, em consequência de problemas com a aquisição de bens e serviços dentro das fronteiras da UE.

É um facto que os Estados-membros - mercê do esforço uniformizador da legislação comunitária, traduzido em vários textos legislativos sectoriais sobre resolução alternativa de litígios, ou sobre mediação, ou ainda os que visam dotar os ordenamentos jurídicos nacionais com acções inibitórias em sede de conflitos de consumo - estão dotados, ou deveriam estar, de mecanismos e entidades de resolução alternativa de litígios (entidades de RAL). A Comissão Europeia, inclusivamente, adoptou algumas recomendações em matéria de resolução alternativa de litígios de consumo, e, em consequência, criou duas redes responsáveis por esta área: a CEC-Net¹ e a FIN-Net².

Sucedem que os mecanismos de RAL padecem de várias lacunas que comprometem a respectiva eficácia, perceptíveis na análise comparada entre a legislação dos diversos Estados-membros: registaram-se lacunas ao nível da cobertura, da sensibilização das empresas e dos consumidores e da qualidade dos procedimentos adoptados.

É assim, então, que o documento em análise justifica a apresentação da proposta de directiva: perante tais problemas, a Comissão tomou para si a tarefa de propor medidas em matéria de resolução alternativa de litígios que garantam que todas as queixas dos consumidores possam ser apresentadas a uma entidade de RAL e que os litígios decorrentes de transacções transfronteiriças possam ser mais facilmente resolvidos.

Os objectivos visados com essas medidas são de diversa ordem de grandeza:

- Ao objectivo específico de assegurar o acesso a mecanismos de RAL para facilitar a resolução extrajudicial de litígios para os consumidores envolvidos em litígios, tanto nacionais como transfronteiriços, pretende a Comissão fazer corresponder os seguintes objectivos operacionais:

- (i) Aumentar o número de litígios de consumo nacionais e transfronteiriços resolvidos através de entidades RAL;

¹ A CEC-Net (Rede de Centros Europeus do Consumidor) ajuda os consumidores a aceder à entidade de RAL competente noutro Estado-membro, em caso de litígios transfronteiriços.

² A FIN-Net é constituída por entidades de RAL que tratam da resolução de litígios transfronteiriços entre consumidores e prestadores de serviços financeiros.

(ii) Reduzir o número de problemas por resolver com a aquisição de bens ou serviços, nacional ou transfronteiriça;

- Já a intenção de garantir que os consumidores e as empresas têm conhecimento da existência de mecanismos de RAL, pretende a Comissão desenvolvê-la nos seguintes objectivos operacionais:

(i) Assegurar que os consumidores são informados sobre a entidade de RAL competente para resolver os seus litígios, em especial nas situações transfronteiriças;

(ii) Garantir que os consumidores e as empresas têm conhecimento das informações gerais relacionadas com os mecanismos de RAL e a sua utilização, em especial nas situações transfronteiriças;

- Por último, é o propósito de garantir que as entidades de RAL oferecem um serviço de qualidade a consumidores e empresas que leva a Comissão a propor alcançar os seguintes objectivos operacionais:

(i) Garantir que as entidades de RAL oferecem um serviço imparcial a empresas e consumidores;

(ii) Assegurar que as entidades de RAL fornecem um serviço competente e transparente a empresas e consumidores;

(iii) Garantir que as entidades de RAL fornecem um serviço eficaz;

(iv) Assegurar que as entidades de RAL são alvo de acompanhamento regular.

No que concerne à construção jurídica da proposta, pretende-se que os Estados-membros garantam a possibilidade de resolução, também em linha, de todos os litígios entre um consumidor e um comerciante decorrentes de vendas de bens ou prestação de serviços. Serão aqui abrangidos, não apenas os procedimentos de mediação, mas também os de arbitragem e de conciliação, entre outros.

Pretende-se igualmente garantir que os consumidores identifiquem logo a entidade de RAL à qual devem expor os conflitos que possam surgir. Para tanto, tal informação deverá obrigatoriamente ser exibida nos principais documentos fornecidos pelo comerciante, bem como no seu sítio Web, sendo caso disso.

Quanto às entidades de RAL, elas deverão respeitar os princípios da imparcialidade, da transparência, da eficácia e da equidade, já consagrados em anteriores recomendações da Comissão. A sua expressa consagração na proposta (artigos 6º a 9º) visa criar condições equitativas para as entidades de RAL e reforçar, junto de consumidores e comerciantes, a confiança nos procedimentos de RAL naquela previstos. No intuito de marcar a diferença relativamente aos processos judiciais - mais complexos, demorados e custosos -, prevê-se igualmente que os procedimentos de RAL deverão estar concluídos no prazo de 90 dias, além de que deverão ser gratuitos ou de custo reduzido.

Por último, é de referir que a proposta prevê disposições que visam dar garantias eficazes em matéria de confidencialidade e protecção de dados, estando sujeitas à legislação aplicável em matéria de protecção de dados³.

3 – Princípio da subsidiariedade

A presente iniciativa pretende a criação e manutenção, na UE, de um sistema permanente de resolução extrajudicial de litígios entre prestadores e fornecedores de bens e serviços e destinatários dos mesmos, assente nas entidades de RAL existentes nos Estados-membros.

É de referir, a este propósito, que as principais directivas em matéria de comércio electrónico, de defesa do consumidor e de meios alternativos de resolução de litígios, já vigoram na nossa ordem jurídica.

É o caso da Directiva nº 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000 (directiva comércio electrónico), que foi transposta para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei nº 7/2004, de 7 de Janeiro - nele se previu logo, aliás, a possibilidade de funcionamento em rede de formas de solução extrajudicial de litígios entre comerciantes e consumidores (art.º 34º), cabendo ao ICP-ANACOM as competências de entidade de supervisão central (art.º 35º), designadamente, as de entidade permanente de contacto com outros Estados-membros e com a Comissão Europeia.

É também o caso da Directiva nº 98/27/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores, que foi transposta para a ordem jurídica interna pela Lei nº 25/2004, de 8 de Julho. De referir que

³ Segundo o documento ora em relato, foi consultada a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados.

esta Directiva foi revogada pela Directiva nº 2009/22/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril.

É ainda o caso da Directiva nº 2008/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial, que foi transposta para a ordem jurídica interna pela Lei nº 29/2009, de 29 de Junho - esta lei, entre outras inovações de relevo, desenvolveu e regulamentou o procedimento de mediação no Código de Processo Civil, enquanto alternativa à acção judicial; mercê de peripécias várias, porém, esta lei (melhor conhecida por consagrar o novo regime jurídico do processo de inventário) não está ainda em vigor.

Com o presente acto legislativo, portanto, concluímos que o objectivo da Comissão é o de uniformizar os procedimentos e os regimes aplicáveis a todos os Estados-membros - e tal objectivo, salvo melhor opinião, só pode ser alcançado a nível da União Europeia e não através de uma acção isolada de cada Estado-membro.

Face ao exposto, a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

4 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2011) 793 final – Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) nº 2006/2004 e a Directiva 2009/22/CE (Directiva RAL) - respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

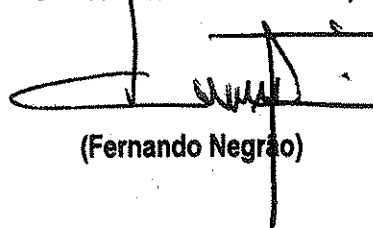
Palácio de S. Bento, 28 de Dezembro de 2011

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)





Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas

Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO
EUROPEU E DO CONSELHO relativa à
resolução alternativa de litígios de consumo,
que altera o Regulamento (CE) n.º
2006/2004 e a Directiva 2009/22/CE
(Directiva RAL)
COM (2011) 793

Autor: Deputado
António Leitão Amaro



Comissão de Economia e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO (A) DEPUTADO(A) AUTOR(A) DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL) [COM (2011) 793] foi enviado à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.



PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A legislação em matéria de proteção dos consumidores a nível da UE e dos Estados-Membros tem sido significativamente reforçada nas últimas décadas. No entanto, os consumidores europeus nem sempre obtêm as compensações devidas quando os seus direitos são violados.

Segundo dados da Comissão, em 2010 um quinto dos consumidores europeus tiveram problemas quando compram bens e serviços no mercado interno. Embora a legislação substantiva preveja soluções, os problemas encontrados ficam muitas vezes por resolver. Segundo a Comissão, “as perdas incorridas pelos consumidores europeus devido a problemas com a aquisição de bens ou serviços estimam-se em 0,4% do PIB da UE. Aqui se incluem os prejuízos sofridos pelos consumidores europeus relacionados com compras além-fronteiras, que oscilam entre 500 milhões de euros e 1 000 milhões de euros.”

Tal deve-se, entre outros, ao “facto de os consumidores considerarem os processos judiciais dispendiosos, morosos e burocráticos. Procedimentos complexos e ineficazes e incertezas quando ao seu resultado desencorajam os consumidores até mesmo de explorar vias de recurso.”

Ora, para além da resolução de litígios pelas vias judiciais tradicionais, os consumidores e as empresas em alguns Estados-Membros podem procurar resolver as suas queixas através de mecanismos de **Resolução Alternativa de Litígios (RAL)**. Este termo abrange os procedimentos extrajudiciais de resolução de litígios, tais como a conciliação, a mediação, a arbitragem e as comissões de gestão de queixas. Na iniciativa legislativa em análise está em causa a resolução de litígios entre consumidores e comerciantes relacionados com a venda de bens e a prestação de serviços por parte de comerciantes.

Segundo a Comissão “[a] divergência das políticas nacionais em matéria de mecanismos de RAL (ou a inexistência dessas políticas) demonstra que a ação unilateral dos Estados-Membros não conduz a uma solução satisfatória para os



Comissão de Economia e Obras Públicas

consumidores e as empresas. A falta de mecanismos coerentes e eficazes de RAL nos Estados-Membros tem também um impacto na confiança dos consumidores nesses mecanismos para os litígios transfronteiriços e em linha” (on-line).

A Comissão identificou quatro causas principais de que impedem a eficácia dos mecanismos de RAL:

- 1) Lacunas na cobertura de RAL, tanto do ponto de vista geográfico como sectorial (“os consumidores europeus não beneficiam do mesmo nível de acesso a mecanismos de qualidade de RAL na UE”);
- 2) Pouca sensibilização e informação dos consumidores sobre os mecanismos RAL de que dispõem;
- 3) Qualidade dos mecanismos de RAL - nem sempre as entidades de RAL respeitam os princípios fundamentais como a transparência, a imparcialidade e a eficácia, tal como estabelecidos nas duas recomendações da Comissão de 1998 e 2001;
- 4) Falta de eficácia da RAL em linha (“online”) para litígios relacionados com transações de comércio electrónico, em especial transfronteiriças. Para esta situação em muito contribui a falta de cobertura de RAL nos Estados-Membros da UE.

Nessa sequência a Comissão propôs medidas em matéria de RAL que pretendem garantir que todas as queixas dos consumidores possam ser apresentadas a uma entidade de RAL e que os litígios decorrentes de transações transfronteiriças possam ser mais facilmente resolvidos⁹.

2. Aspectos relevantes

A proposta de diretiva-quadro visa assegurar que os consumidores possam remeter todos os seus litígios nacionais e transfronteiriças para entidades de RAL, incluindo serviços em linha; que recebam informações sobre a entidade de RAL competente para lidar com os seus litígios e que as entidades de RAL participem em redes sectoriais de RAL existentes na UE. É uma solução vinculativa para os Estados-Membros, mas que lhes deixando a escolha quanto a forma e aos meios.

Como principais soluções propostas destaquem-se:



Comissão de Economia e Obras Públicas

a) "Os Estados-Membros devem garantir que todos os litígios entre um consumidor e um comerciante decorrentes da venda de bens ou da prestação de serviços podem ser apresentados a uma entidade de RAL, também através de meios em linha. A fim de cumprir as suas obrigações, os Estados-Membros podem fazer uso das entidades de RAL existentes e, se necessário, adaptar o seu âmbito de aplicação; ou criar novas entidades de RAL ou uma entidade intersectorial supletiva." Esta solução parece adequada porque, por um lado, protege os consumidores e, por outro, concede margem de adaptação aos Estados Membros.

b) Obrigações de informação sobre o acesso a RAL. A proposta visa assegurar que "os consumidores possam encontrar informações sobre a entidade de RAL competente nos principais documentos comerciais fornecidos pelo comerciante e, quando for caso disso, no sítio Web do comerciante. Além disso, os comerciantes terão de informar os consumidores do seu eventual compromisso de recorrer à RAL em caso de queixas apresentadas contra si por um consumidor."

c) Princípios vinculativos de qualidade das entidades RAL. A proposta de diretiva impõe como vinculativos os seguintes princípios de funcionamento com qualidade das entidades RAL: a imparcialidade, a transparência, a eficácia e a equidade.

d) Dever de acompanhamento da atividade das RAL. A proposta de diretiva estabelece obrigações de fiscalização das atividades das RAL prevendo que em cada Estado-Membro exista "uma autoridade competente responsável por acompanhar o funcionamento das entidades de RAL estabelecidas no seu território. Com base nas informações que lhes forem notificadas pelas entidades de RAL, as autoridades competentes avaliarão, nomeadamente, se uma determinada entidade respeita as exigências de qualidade impostas pela presente proposta. Além disso, publicarão relatórios regulares sobre o desenvolvimento e o funcionamento das entidades de RAL."

As soluções indicadas acima nos pontos b), c) e d) parecem adequadas e até necessárias a um funcionamento harmonizado e eficaz da RAL e, conseqüentemente, a uma mais eficaz proteção dos consumidores.



Comissão de Economia e Obras Públicas

3. Princípio da Subsidiariedade

A base jurídica invocada para esta iniciativa é a competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros para a proteção dos consumidores.

Segundo estipulado no artigo 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a UE contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação para a defesa dos seus interesses.

As instituições comunitárias argumentam que *"uma iniciativa em matéria de RAL/ODR com base no artigo 114.º do TFUE contribuirá para atingir estes objectivos no contexto do bom funcionamento do mercado interno, ao mesmo tempo, [que] respeitará os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade."*

Em defesa do cumprimento do princípio da subsidiariedade as instituições comunitárias argumentam com o insucesso parcial no esforço deixado apenas aos legisladores nacionais.

Nesse sentido argumentam que *"medidas tomadas unicamente a nível nacional não resultaram numa cobertura suficiente da RAL."*

Várias lacunas dificultam ainda a eficácia dos mecanismos de RAL e o funcionamento e a acessibilidade das vias de ODR para transações de comércio electrónico transfronteiras continuam a estar pouco desenvolvidos. Por conseguinte, os consumidores europeus não beneficiam do mesmo nível de acesso a mecanismos de RAL em toda a UE.

Do mesmo modo, também não está garantida a prestação de informações aos consumidores sobre a RAL em todos os sectores do mercado retalhista.

Se o desenvolvimento da RAL for deixada à ação isolada dos Estados-Membros, continuarão a não existir mecanismos de qualidade em alguns sectores do mercado retalhista e em algumas zonas geográficas da UE. Os níveis de sensibilização de consumidores e empresas continuarão a ser baixos e o acompanhamento dos processos nacionais de RAL será feito pelos Estados-Membros numa base voluntária.

Por último, não haverá qualquer garantia de que os mecanismos de RAL/ODR respeitam os princípios fundamentais que garantem a sua qualidade."



Comissão de Economia e Obras Públicas

Compreende-se que uma intervenção comunitária promotora e harmonizadora em matéria de RAL traga benefícios ao nível do funcionamento do mercado interno e para os consumidores e as empresas.

Com efeito, os consumidores europeus não beneficiam do mesmo nível de acesso a mecanismos de RAL em toda a UE. Do mesmo modo, também não está garantida a prestação de informações aos consumidores sobre a RAL em todos os sectores do mercado retalhista.

Uma intervenção comunitária poderá permitir maior acessibilidade e qualidade dos RAL em toda a UE. Poderá ainda forçar a maior sensibilização de consumidores e empresas. Finalmente a intervenção comunitária tem a vantagem de permitir *“a definição de princípios e critérios comuns para os mecanismos de RAL em todos os Estados-Membros será um tratamento adequado e eficaz dos litígios de consumo associados tanto às transações nacionais como transfronteiriças.”*

Em resumo, o que está em causa é “nivelar por cima” a proteção dos consumidores no que respeita a estes modos, muito interessantes, de resolução dos problemas e conflitos de consumo.

Por se tratar de matéria de competência partilhada, por serem identificadas insuficiências e ineficácias nas intervenções nacionais nos anos passados, justifica-se permitir a intervenção da UE.

Por outro lado, a intervenção comunitária é a mais eficaz em atenção aos objectivos de proteção dos consumidores e de promoção do mercado interno que se visam cumprir. Como tal, é respeitado o princípio da subsidiariedade.

A iniciativa legislativa comunitária respeita igualmente o princípio da proporcionalidade na medida em que as soluções ali consagradas parecem adequadas e não excessivas para cumprir aqueles mesmos objectivos acima referidos.

Importa contudo deixar claro que a legislação comunitária em matéria de RAL não pode ter por alcance, por si só, comprimir excessivamente a autonomia dos legisladores nacionais na definição do seu sistema de judicial e de justiça. Assim não deve caber às opções comunitárias a definição da obrigatoriedade dos RAL como via única ou principal de resolução de litígio. Do mesmo modo que deve ser mantida ampla liberdade nacional na regulação do funcionamento específico e concreto dos mecanismos de RAL a adotar por cada Estado-membro. Ora, no presente caso parece



Comissão de Economia e Obras Públicas

estar respeitado esse limite de autonomia dos legisladores nacionais e o limite das possibilidades de harmonização.

As instituições da UE optaram por uma diretiva-quadro sobre o desenvolvimento da RAL e um regulamento sobre a criação de um sistema de ODR a nível da UE serão os meios mais eficazes para alcançar os objectivos previstos e, em comparação, os custos serão mínimos. Foi rejeitada uma opção de mais radical harmonização.

Com efeito, o próprio Documento De Trabalho Dos Serviços Da Comissão com o Resumo da Avaliação De Impacto da iniciativa legislativa [SEC(2011)1409 final] vem sustentar a proporcionalidade da opção acolhida e rejeitar – por ser desproporcionada – uma intervenção mais forte e harmonizadora pela legislação comunitária.



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A opinião do Relator coincide com o conteúdo exposto nos considerandos, em particular no ponto relativo à análise do princípio da subsidiariedade.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Economia e Obras Públicas conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção da União;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Economia e Obras Públicas dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 3 de Janeiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(António Leitão Amaro)

O Presidente da Comissão



(Luís Campos Ferreira)