



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão dos Assuntos Jurídicos

2011/2013(INI)

25.1.2011

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas
(2011/2013(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Relator: Diana Wallis

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas (2011/2013(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Livro Verde da Comissão, de 1 de Julho de 2010, sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas (COM(2010)0348),
- Tendo em conta a Decisão da Comissão 2010/233/UE, de 26 de Abril de 2010, que cria um grupo de peritos para um quadro comum de referência no domínio do direito europeu dos contratos¹,
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 11 de Julho de 2001, sobre o Direito Europeu dos Contratos (COM(2001)0398),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 12 de Fevereiro de 2003, intitulada "Maior coerência no Direito Europeu dos Contratos – Plano de Acção (COM(2003)0068),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 11 de Outubro de 2004, intitulada "O direito europeu dos contratos e a revisão do acervo: o caminho a seguir" (COM(2004)0651),
- Tendo em conta o relatório da Comissão, de 23 de Setembro de 2005, intitulado "Primeiro relatório anual sobre os progressos obtidos em matéria de direito europeu dos contratos e revisão do acervo" (COM(2005)0456 e o relatório da Comissão de 25 de Julho de 2007 intitulado "Segundo relatório de progresso sobre o Quadro Comum de Referência" (COM(2007)0557),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 22 de Outubro de 2009, sobre o comércio electrónico transfronteiras entre empresas e consumidores na UE (COM(2009)0557),
- Tendo em conta a resolução, de 3 de Setembro de 2008, sobre o Quadro Comum de Referência para o direito europeu dos contratos²,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 12 de Dezembro de 2007, sobre o direito europeu dos contratos³,
- Tendo em conta a sua Resolução, de 7 de Setembro de 2006, sobre o direito europeu dos contratos⁴,

¹ JO L 105 de 27.4.2010, p. 109.

² JO C 295 E, de 4.12.2009, p. 31

³ JO C 323 E, de 18.12.08, p. 364

⁴ JO C 305 E, de 14.12.06, p. 247

- Tendo em conta a sua Resolução de 23 de Março de 2006 sobre o direito europeu dos contratos e a revisão do acervo: o caminho a seguir,
 - Tendo em conta as suas Resoluções de 26 de Maio de 1989¹, 6 de Maio de 1994², 15 de Novembro de 2001³ e 2 de Setembro de 2003⁴ sobre esta questão,
 - Tendo em conta o artigo 48.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e os pareceres da Comissão do Mercado Interno e da Protecção dos Consumidores e da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários (A7-0000/2011),
- A. Considerando que a iniciativa para o direito europeu dos contratos, que procura resolver problemas do mercado interno criados por "corpus" divergentes de direito dos contratos, tem estado em debate durante muitos anos,
 - B. Considerando, na sequência da crise financeira global, que se afigura mais importante do que nunca dispor de um regime europeu de direito dos contratos coerente a fim de realizar todo o potencial do mercado interno,
 - C. Considerando que o Grupo de Peritos criado para assistir a Comissão na criação de uma proposta de Quadro Comum de Referência (QCR) deu início aos seus trabalhos, bem como a uma Mesa Redonda com os interessados,
 - D. Considerando que, de acordo com um inquérito da Comissão de 2008, $\frac{3}{4}$ dos retalhistas só vendem no seu país, e as vendas transfronteiras ocorrem muitas vezes apenas em alguns Estados-Membros⁵,
 - E. Considerando que a aplicação do direito estrangeiro (do consumo) a transacções transfronteiriças ao abrigo do Regulamento Roma I⁶, tem sido encarada como acarretando consideráveis custos de transacção para as empresas, em especial as PME, os quais foram estimados em 15.000 euros por empresa e por Estado-Membro,
 - F. Considerando que esses custos de transacção são percebidos como importantes obstáculos ao comércio transfronteiras, como o confirmam 60% dos retalhistas da UE entrevistados em 2008⁷, e considerando que 46% declararam que regras harmonizadas ajudariam a aumentar as vendas transfronteiras,
 - G. Considerando que há indícios de que o mercado em linha permanece fragmentado: numa análise, 61% das 10 964 encomendas de ensaio transfronteiras falharam, *inter alia* devido a os comerciantes recusarem servir o país do consumidor⁸; considerando, por outro lado,

¹ JO C 158 de 26.6.1989, p. 400.

² JO C 205 de 25.7.1994, p. 518.

³ JO L 140 E de 13.6.2002, p. 538

⁴ JO C 76 E, de 25.3.2004, p. 95

⁵ Eurobarómetro 224, 2008, p. 4.

⁶ JO L 177 de 4.7.2008, p. 6.

⁷ Eurobarómetro 224, 2008, p. 4.

⁸ COM(2009)0557, p. 5.

que as compras transfronteiriças parecem aumentar as hipóteses de os consumidores encontrarem uma oferta mais barata¹ e de encontrarem produtos não disponíveis em linha no seu país²,

- H. Considerando que quaisquer passos dados no domínio do direito europeu dos contratos devem ser coerentes com a aguardada Directiva sobre os Direitos dos Consumidores,

Natureza jurídica do instrumento de Direito Europeu dos Contratos

1. Aguarda com expectativa a publicação dos resultados do Grupo de Peritos e da discussão em curso sobre como esses resultados deverão ser utilizados;
2. É favorável à opção de criação de um instrumento facultativo (IF) através de um regulamento; crê que o IF deveria ser complementado por uma "caixa de ferramentas" a qual deveria ser apoiada através de um acordo interinstitucional;
3. Está convicto de que uma "caixa de ferramentas" poderia eventualmente ser posta em prática, passo a passo, começando como um instrumento da Comissão, e convertendo-se, uma vez acordada entre as instituições, num instrumento para o legislador da União; assinala que uma "caixa de ferramentas" forneceria o enquadramento jurídico necessário e o quadro em que um IF poderia funcionar;
4. Considera que um IF geraria valor acrescentado europeu, em especial assegurando a certeza do direito através da competência do Tribunal de Justiça, assim fornecendo de um só golpe o potencial para ultrapassar tanto os obstáculos jurídicos como os linguísticos, dado que um IF estaria naturalmente disponível em todas as línguas da UE;
5. Vê uma vantagem prática inegável na natureza flexível e voluntária de um instrumento a que seja possível aderir; apela contudo à Comissão para que inclua em qualquer proposta de IF um mecanismo para monitorização e revisão regular, com a participação estreita de todas as partes em causa;

Âmbito de aplicação do instrumento

6. Está convicto que tanto os contratos entre empresas como os contratos entre empresas e consumidores deverão ser abrangidos; sublinha que o nível de protecção dos consumidores teria de ser elevado, dado que haveria substituição das disposições nacionais obrigatórias, inclusive no domínio do direito dos consumidores;
7. Não vê qualquer razão porque um IF não deva estar disponível para adesão tanto em situações transfronteiriças como internas, uma vez que tal teria a vantagem da simplicidade e da redução de custos, especialmente para o sector das PME; crê, contudo, que os efeitos de uma adesão nacional sobre os organismos nacionais de direito dos contratos merecem uma análise específica;
8. Reconhece que o comércio electrónico ou os contratos de venda à distância representam uma quota importante das transacções transfronteiriças; crê contudo que o IF não se

¹ Ibid, p. 3.

² Ibid, p. 5.

deveriam limitar a estes tipos de transacção;

9. Está convicto que o âmbito de uma "caixa de ferramentas" poderia ser bastante alargado, enquanto que qualquer IF se deverá limitar às questões nucleares do direito dos contratos;
10. Vê benefícios num IF que contenha disposições específicas para os tipos mais frequentes de contrato, em especial para a venda de bens e prestação de serviços; reitera o seu anterior apelo à inclusão dos contratos de seguro no âmbito de IF, acreditando que esse instrumento poderá ser particularmente útil para os contratos de seguro em pequena escala; assinala que algumas questões específicas em relação às quais um IF poderia ser benéfico têm sido suscitadas, como os direitos digitais e a propriedade dos benefícios; considera que, por outro lado, poderia ser necessário excluir certos tipos de contratos complexos de direito público;

Aplicação de um instrumento europeu do direito dos contratos na prática

11. Nota que parece haver clientes evidentes nas PME, que esperam benefícios de um IF, com a condição de que este seja elaborado de maneira a torná-lo simples e a tornar o seu uso atraente para todas as partes;
12. Crê que, enquanto um IF poderia ter por efeito oferecer um "corpus" de direito único, haverá ainda necessidade de encontrar termos e condições normalizadas de comércio, que podem ser produzidas de forma simples e compreensível, disponibilizáveis prontas para uso às PME e com alguma forma de sistema de marca de segurança para assegurar a confiança dos consumidores;
13. Relembra que continuam a ser prioritários trabalhos mais aprofundados sobre a resolução alternativa de litígios transfronteiras (RAL), em especial para as PME e os consumidores, mas realça que, se as partes utilizarem um "corpus" legislativo fornecido por um IF, a RAL será mais facilitada; solicita à Comissão que considere sinergias quando apresentar uma proposta;
14. Sugere que a falta de confiança nos sistemas de reparação transfronteiras poderá ser enfrentada através de uma ligação directa entre o IF e o Procedimento Europeu de Injunção de Pagamento e o Procedimento para as Acções de Pequeno Montante;
15. Nota as preocupações no sentido de que raramente os consumidores sentem que dispõem de escolha no que respeita aos termos do contrato, sendo confrontados com uma situação de "pegar ou largar"; está firmemente convicto que um IF atraente, ao abrir oportunidades empresariais e reforçar a concorrência, irá na verdade alargar a escolha global à disposição dos consumidores;

Participação dos interessados, avaliação de impacto

16. Sublinha a importância vital de envolver os interessados de toda a União e de diferentes sectores de actividade, incluindo os profissionais do direito;
17. Tem consciência de que tanto os grupos de peritos como os de interessados têm já uma base geográfica e sectorial variada; está convicto de que as contribuições dos interessados

se tornarão mais importantes uma vez terminada a fase de consultas, quando tiver sido lançado o processo legislativo enquanto tal, processo que deverá tão inclusivo e transparente quanto possível;

18. Relembra, de acordo com os princípios de "Legislar Melhor", a necessidade de uma avaliação de impacto profunda e alargada, que analise diferentes opções estratégicas, incluindo a de não se tomarem medidas a nível da União, e que se centre em questões práticas;

o

o... o

19. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

I. Historial

O direito dos contratos determina e organiza as transacções no interior do mercado interno, sendo por conseguinte óbvio o seu potencial tanto no sentido de prejudicar como de facilitar essas transacções. A escolha do caminho acertado no domínio do direito dos contratos poderá constituir uma contribuição significativa para melhorar o funcionamento do mercado interno e abrir às empresas todo o seu potencial, em especial às PME, bem como aos consumidores.

Os potenciais benefícios do Direito Europeu dos Contratos para o mercado interno foram debatidos no quadro interinstitucional e com o público em geral durante muitos anos; o Parlamento pronunciou-se pela primeira vez sobre esta questão em 1989. A Comissão alargou o debate emitindo a sua comunicação de 2001, que se centrava em eventuais problemas de divergências no direito dos contratos que poderiam surgir no mercado interno, e em possíveis opções para a acção a tomar. À luz das respostas a essa consulta, a Comissão elaborou um Plano de Acção em 2003, propondo *inter alia* a elaboração de um Quadro Comum de Referência contendo definições, princípios comuns e regras modelo, tendo em vista melhorar a qualidade e coerência do direito europeu dos contratos. Noutra comunicação, em 2004, a Comissão definiu o seguimento a dar a esse Plano de Acção, tendo também proposto a revisão do acervo da União nesse domínio; apresentou em 2008 uma proposta de directiva sobre os direitos dos consumidores. No que respeita ao direito europeu dos contratos e ao Quadro Comum de Referência, a Comissão elaborou por duas vezes relatórios de progresso a esse propósito, e agora, mais uma vez, propôs um certo número de medidas a tomar neste domínio, sob a forma de Livro Verde.

Há que chamar a atenção para o facto de o Parlamento ter, nas suas diversas resoluções sobre esta matéria, repetidamente reconhecido os benefícios que um quadro melhorado de direitos de contratos teria sobre o mercado interno, tendo ainda acolhido favoravelmente a ideia de um Quadro Comum de Referência e insistido na estreita participação do próprio Parlamento e dos interessados.

O relatório pretende responder ao recente Livro Verde da Comissão sobre o direito europeu dos contratos, e estabelecer as prioridades do Parlamento neste domínio.

II. Elementos de facto

Dado que qualquer iniciativa relativa ao direito dos contratos terá que responder de perto às necessidades e preocupações reais das empresas e dos consumidores, a relatora está convicta que qualquer raciocínio neste domínio deve partir de elementos práticos relativos à situação actual do direito dos contratos e de quaisquer dificuldades que as empresas e os consumidores encontrem, em especial nas transacções transfronteiriças.

O relatório refere-se assim a diversos conjuntos de dados recentes:

– A Federação das Pequenas Empresas do Reino Unido calculou, no seu documento de tomada de posição sobre o Regulamento "Roma I" de 2007, que a uma empresa custaria o montante de 15.000 euros entrar no mercado de comércio electrónico de um Estado-Membro, incluindo estes custos honorários jurídicos, custos de tradução e de implementação.

– Para o Eurobarómetro Flash 224, 2008, sobre "Atitudes das empresas para com as vendas transfronteiras e a protecção dos consumidores", de acordo com as informações fornecidas, terão sido entrevistados 7.282 gerentes dos 27 Estados-Membros e da Noruega, entre 30 de Janeiro e 7 de Fevereiro de 2008. Entre as principais conclusões encontram-se os seguintes resultados (principais resultados, pág. 4):

- Três quartos dos retalhistas da UE vendem apenas no seu mercado interno. Além disso, as empresas mais susceptíveis de se encontrarem envolvidas em vendas a retalho transfronteiras são as empresas de vendas a retalho médias e médias-grandes.
- Os custos percebidos do cumprimento das diferentes legislações nacionais que regulam as transacções com consumidores eram encarados por 60% dos retalhistas como um obstáculo que lhes causava preocupações.
- Revelou-se ainda que 46% dos retalhistas concordavam em que, se as disposições de direito que regulam as transacções com os consumidores fossem harmonizadas em toda a União, as suas vendas transfronteiras aumentariam. 41% disseram que o nível de vendas transfronteiras não se alteraria. Além disso, enquanto que 75% não vendem actualmente transfronteiras, só 41% dizem que continuariam a não o fazer se a regulamentação fosse harmonizada.

– Os indícios utilizados da Comunicação da Comissão de 22 de Outubro de 2009 sobre o Comércio Electrónico Transfronteiras entre Empresas e Consumidores na UE (COM(2009)0557) têm, de acordo com as informações constantes dessa comunicação, o seguinte contexto: agentes de teste localizados em todos os Estados-Membros, receberam instruções para procurar uma lista de 100 produtos populares na Internet e registar o preço total, todos os custos e taxas de entrega incluídos. Foram comparadas, quando disponíveis, ofertas internas e transfronteiras. Foi também registada a disponibilidade dos produtos e o facto de a transacção poder ser concluída. Algumas das conclusões foram as seguintes:

- Comparação dos preços: em 13 Estados-Membros da UE entre os 27 (Portugal, Itália, Eslovénia, Espanha, Dinamarca, Roménia, Letónia, Grécia, Estónia, Finlândia, Hungria, Chipre, Malta) para metade, no mínimo, de todos os produtos procurados, os agentes de teste conseguiram encontrar uma oferta transfronteiras que era pelo menos 10 % mais barata que a melhor oferta doméstica (COM (2009)0557, p. 3).
- Acesso aos produtos: no quadro do exercício acima descrito, os agentes de teste em Chipre, Malta e Luxemburgo, mas também na Lituânia, Letónia, Irlanda, Bélgica, Estónia, Portugal e Finlândia não conseguiram encontrar ofertas em linha internas para pelo menos metade dos produtos contidos nos 100 que deviam procurar (COM (2009)0557, p. 4).
- Falhanço das transacções em linha: Dos 10.964 testes transfronteiriços que foram efectuados, só foi possível fazer uma encomenda em média em 39% dos casos, quando a loja em linha não se encontrava localizada no mesmo país que o consumidor. 61% das encomendas teriam falhado, porque o retalhista recusava servir o país do consumidor ou por outras razões.

A relatora crê que estes dados apontam no sentido de as divergências no direito dos contratos desencorajarem as empresas, em especial as PME, de se dedicarem ao comércio transfronteiras e até de impedirem de beneficiar das oportunidades e ganhos que o mercado interno oferece. Confirmam ainda que os consumidores têm desvantagem na escolha de produtos limitada, em preços mais elevados e numa menor qualidade devido à fraca concorrência transfronteiras; os consumidores podem mesmo ver ser-lhes recusado o acesso a ofertas transfronteiras.

III. Estrutura do relatório

O relatório divide-se em quatro secções: na primeira e segunda secção dá respostas às questões suscitadas pela Comissão no seu Livro Verde; a terceira e quarta secções tratam de questões que a relatora crê serem de importância específica, em especial relacionadas com a aplicação de um instrumento europeu de direito dos contratos na prática e com a participação dos interessados e a avaliação de impacto.

Natureza jurídica do instrumento de Direito Europeu dos Contratos

A relatora é de opinião que a opção por utilizar um instrumento facultativo (IF) para o Direito Europeu dos Contratos por força de um regulamento (Opção 4) merece preferência. Poderia ser complementado por uma "caixa de ferramentas" para a Comissão e o legislador (Opção 2), a qual deveria ser implementada por um acordo interinstitucional. A relatora pensa que uma "caixa de ferramentas" tem a vantagem de poder ser criada de forma bastante rápida; poderia ser introduzida por uma abordagem passo a passo, sendo disponibilizado primeiro à Comissão quando propusesse legislação relevante para o direito dos contratos e seguidamente, numa segunda fase, uma vez concluído um acordo interinstitucional, ao Parlamento e ao Conselho quando legislassem neste domínio. A celeridade com que esta "caixa de ferramentas" poderia ser elaborada asseguraria o primeiro ensaio do terreno de elementos individuais do QCR e uma primeira jurisprudência, preparando assim o quadro jurídico em que se desenrolaria o funcionamento de um IF.

A relatora vê como vantagem clara num IF, por exemplo em comparação com conjuntos de regras internacionais como a Convenção de Viena sobre a Compra e Venda Internacionais de Mercadorias ou os Princípios UNIDROIT para os Contratos Comerciais Internacionais, que aquele fornecerá certeza jurídica sob a jurisdição do Tribunal de Justiça e pluralismo linguístico. A relatora encara como particularmente vantajoso que um IF irá alargar a escolha das partes, e terá benefícios caso seja entendido como atraente pelas partes e escolhido. Não haverá qualquer prejuízo se não for escolhido. A relatora considera ainda que o mecanismo de monitorização e de revisão será de importância crucial para assegurar que o IF se mantenha a par das necessidades do mercado e da evolução jurídica e económica.

Âmbito de aplicação do instrumento

A relatora considera que tanto os contratos entre empresas como entre empresas e consumidores deverão ser abrangidos por um IF. Crê que o nível de protecção dos consumidores deveria ser elevado a fim de assegurar os efeitos esperados sobre o mercado interno.

A relatora pensa ainda que o IF poderia estar disponível para adesão tanto em situações

internas como transfronteiras, mas pretende ver analisada de maneira aprofundada a questão de saber como e de que forma a disponibilidade de um IF para as transacções internas afectaria a evolução do direito nacional aplicável aos contratos; Essa análise poderia ser efectuada no quadro da avaliação de impacto que deverá acompanhar a proposta de todo e qualquer instrumento de direito dos contratos.

A relatora nota que há vozes que pretendem limitar um futuro instrumento de direito dos contratos ao comércio electrónico ou às vendas à distância, e reconhece que esses contratos seriam um dos principais domínios de aplicação de um futuro instrumento, mas não pretende criar uma diferenciação artificial entre transacções “virtuais” à distância e transacções cara a cara, e por conseguinte não é favorável à limitação do âmbito de um IF a esse propósito.

No que respeita ao âmbito material do instrumento, a relatora está convicta que este se deverá centrar nas questões fundamentais do direito dos contratos.

Quanto à cobertura de tipos específicos de contratos, a relatora crê que merecem prioridade as disposições sobre vendas de bens, bem como os contratos de serviço. Pretende ainda lembrar que o Parlamento já sublinhou na sua resolução de 2 de Setembro de 2003 que um instrumento de adesão nos domínios dos contratos de consumo e dos contratos de seguro deverá constituir uma prioridade. Vê benefícios no IF, em especial no que respeita aos contratos de seguro em pequena escala. A relatora está ainda interessada em explorar as oportunidades que o IF pode oferecer no que respeita aos direitos digitais e à propriedade dos benefícios, questões que foram levantadas nas anteriores discussões. Por outro lado, vê a necessidade de definir claramente os limites no que respeita aos tipos de contrato abrangidos. Por exemplo, deverá ser claro que contratos complexos de direito público ou certos contratos em larga escala no domínio dos concursos públicos não seriam abrangidos por um IF.

Aplicação de um instrumento de direito europeu dos contratos na prática

Nesta secção a relatora levanta um certo número de questões que se afiguram importantes para a aplicação prática de um IF.

Sobretudo, sublinha que a simplicidade e o carácter “pronto a usar” deverão ser um objectivo fundamental. Além disso, um IF teria que ser encarado no contexto de termos e condições normalizadas, e será crucial para os que procurem utilizar os IF, em especial as PME, que se encontrem disponíveis regras normalizadas simples e compreensíveis. Se houvesse alguma forma de sistema de marca de confiança, isso asseguraria confiança adicional por parte dos consumidores.

A relatora considera ainda que deverão ser procuradas sinergias com a resolução alternativa de litígios, e também com o procedimento europeu de injunção de pagamento.

Sublinha finalmente que um IF alargará as escolhas de que os consumidores dispõem.

Participação dos interessados, avaliação de impacto

A relatora lembra que uma participação larga e equilibrada dos interessados é de importância crucial. Reconhece que o actual método de trabalho da Comissão, com participação de um grupo de peritos e um grupo de interessados, já assegura a participação

das partes interessadas. Mas crê ser importante realçar que o processo não passou ainda da fase de consulta, não tendo sido ainda iniciado o processo legislativo propriamente dito; A participação dos interessados será essencial em especial durante esse processo legislativo, cujo carácter inclusivo e transparência deverão ser garantidos por todos os meios disponíveis.

Finalmente a relatora sublinha a importância de uma avaliação de impacto ampla e variada, explorando uma larga gama de opções estratégicas e centrando-se em questões práticas importantes para o funcionamento de um IF.