



Bruxelas, 19.11.2013
SWD(2013) 460 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

**Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera
o Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece
um processo europeu para ações de pequeno montante, e o Regulamento (CE)
n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que
cria um procedimento europeu de injunção de pagamento**

{COM(2013) 794 final}
{SWD(2013) 459 final}

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante, e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha a

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 861/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante, e o Regulamento (CE) n.º 1896/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O regulamento que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante (a seguir «PEAPM» ou «regulamento») visa melhorar o acesso à justiça e o reconhecimento mútuo das decisões em matéria civil e comercial. Embora o segundo objetivo tenha sido alcançado através da supressão do *exequatur*, o acesso à justiça em litígios de pequeno montante não melhorou de forma satisfatória. Os benefícios do processo europeu simplificado não são explorados em todo o seu potencial e o acesso à justiça não foi suficientemente melhorado para algumas partes interessadas, em especial as PME.

Problema 1: Âmbito de aplicação limitado do regulamento

O limite de 2 000 EUR é demasiado baixo

O limite de 2 000 EUR reduz consideravelmente o acesso a este processo por parte das PME, cujos litígios transfronteiriços com outras empresas se elevam, em média, a 39 700 EUR. Cerca de 30 % dos créditos das empresas têm um valor entre 2 001 e 10 000 EUR. Estas empresas têm de recorrer a processos nacionais para ações de pequeno montante ou – quando o processo nacional não se aplica a casos transfronteiriços – ao processo civil comum. Especialmente nos Estados-Membros que não preveem simplificações processuais para as ações de pequeno montante, **as custas judiciais são desproporcionadas e os processos morosos**, o que dissuade os requerentes de instaurar a ação.

Esta situação conduz a perdas financeiras e ao declínio da confiança no comércio transfronteiriço.

Definição restritiva de «transfronteiriço» Atualmente, o regulamento aplica-se apenas aos litígios em que pelo menos uma das partes tem domicílio ou residência habitual num Estado-Membro que não seja o Estado-Membro do órgão jurisdicional a que o caso é submetido. Este limite reduz o âmbito de aplicação do regulamento, impedindo a sua aplicação a outros casos transfronteiriços em que os cidadãos poderiam poupar tempo e dinheiro. Em especial, sempre que o requerente puder escolher, em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 44/2001, entre os tribunais do Estado-Membro em que tanto ele como o requerido estão domiciliados e os tribunais com competência especial nos termos do artigo 2.º do Regulamento Bruxelas I, a escolha dos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro do domicílio comum não deve privá-lo da possibilidade de recorrer ao processo europeu para ações de pequeno montante, que de outro modo lhe seria acessível.

Além disso, a limitação exclui os pedidos apresentados ao abrigo do processo europeu para ações de pequeno montante em tribunais dos Estados-Membros da UE por ou contra nacionais

de países terceiros, por exemplo queixas de consumidores da UE contra empresas de países terceiros.

Problema 2: Deficiências do PEAPM devido aos elevados custos e duração do atual processo em casos transfronteiriços de valor inferior a 2 000 EUR *Deficiência decorrente da prioridade dada à notificação postal relativamente à notificação eletrónica:* o processo europeu para ações de pequeno montante é, em princípio, um processo escrito. Sempre que seja necessário notificar um documento, o regulamento prevê que a regra é a carta registada com aviso de receção. Podem ser utilizados outros métodos de notificação se não for possível fazê-lo pelo correio.

Apesar de a notificação postal ser menos dispendiosa do que outros métodos de notificação utilizados nos processos comuns nos Estados-Membros, continua a representar despesas e atrasos que poderiam ser evitados mediante o recurso à notificação eletrónica de documentos.

Necessidade de deslocação devido à fraca utilização dos meios de comunicação à distância para a realização de audiências e produção de prova: embora o PEAPM seja um processo escrito, o órgão jurisdicional pode realizar uma audiência, se considerar necessário. Se as TIC não forem utilizadas, as pessoas citadas terão de se deslocar ao órgão jurisdicional, que pode situar-se noutro Estado-Membro.

Este facto pode implicar despesas adicionais e atrasos significativos para as partes. A utilização das TIC pode ser uma solução viável para a falta de proximidade e de acesso geográfico aos tribunais.

Custas judiciais desproporcionadas em relação ao valor do pedido: A maioria dos Estados-Membros impõe às partes o pagamento das custas judiciais no início do processo. As custas judiciais superiores a 10 % do valor da causa são consideradas desproporcionadas e podem pesar na decisão dos cidadãos de não instaurar a ação judicial. Em alguns Estados-Membros, as custas judiciais são desproporcionadas em relação ao valor do pedido, em especial nas ações de pequeno montante, e quanto menor for o valor do pedido mais desproporcionadas são as custas judiciais.

Obstáculos práticos ao pagamento das custas judiciais: os métodos de pagamento variam consoante os Estados-Membros e vão do pagamento nas instalações do tribunal à transferência bancária. Especialmente quando se exige o pagamento em dinheiro, selos fiscais, cheques ou através de advogado, as partes terão de incorrer em despesas de viagem ou contratar um advogado no Estado-Membro do tribunal, o que pode dissuadi-las de prosseguir a ação.

Custos de tradução desnecessários: a parte que requer a execução de uma decisão deve apresentar um original da decisão e do formulário modelo D (certidão da decisão proferida em PEAPM). A obrigação de traduzir o formulário modelo D implica despesas desnecessárias, na medida em que só o ponto 4.3 (teor da decisão) é que deve ser traduzido, dado que os outros pontos incluem apenas nomes e números. *Falta de transparência da informação sobre custas judiciais e métodos de pagamento no PEAPM:* o regulamento já obriga os Estados-Membros a trocarem informações sobre vários aspetos práticos. No entanto, as informações sobre custas judiciais e métodos de pagamento aceites no âmbito do PEAPM não se encontram atualmente disponíveis.

Falta de transparência das informações sobre a prestação da assistência prática aos cidadãos: embora atualmente os Estados-Membros tenham a obrigação de garantir que os cidadãos beneficiam de assistência para o preenchimento dos formulários, na prática parece haver pouca transparência quanto aos intervenientes ou organizações responsáveis pela prestação da assistência.

Problema 3: Conhecimento limitado da existência e do funcionamento do processo

Para uma aplicação plena do PEAPM, é necessário que os intervenientes relevantes – cidadãos, órgãos jurisdicionais e outras organizações de apoio e aconselhamento – tenham conhecimento da sua existência e do seu funcionamento. Os dados disponíveis revelam, contudo, que nem os cidadãos nem os órgãos jurisdicionais estão ainda bem informados acerca da existência e do funcionamento do PEAPM.

A Comissão tentou resolver este problema graças a um conjunto de medidas destinadas a aumentar a sensibilização e desenvolver a formação.

É provável que estas medidas produzam resultados positivos e que aumente o número de pedidos ao abrigo do PEAPM.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

A questão a regular tem aspetos transfronteiriços, pelo que não pode ser satisfatoriamente tratada de forma isolada pelos Estados-Membros. Os processos simplificados nacionais, caso existam, são extremamente diversificados, tanto em termos de limite previsto como da simplificação processual alcançada. Na ausência de normas processuais uniformes na UE, a complexidade inerente e os custos adicionais das ações transfronteiriças amplificariam a desproporcionalidade das custas e a duração do processo. As distorções da concorrência no mercado interno decorrentes de desequilíbrios no funcionamento dos meios processuais facultados aos requerentes/credores nos diferentes Estados-Membros carece de ação da UE que garanta condições idênticas para os credores e os devedores em toda a União Europeia.

Além disso, a ação a nível da UE terá vantagens nítidas em termos de eficácia, dado que o regulamento alterado estabelecerá instrumentos processuais uniformes para todos os pedidos transfronteiriços abrangidos pelo seu âmbito de aplicação, independentemente do lugar da UE em que se situar o órgão jurisdicional que aprecia a causa.

3. OBJETIVOS DA INICIATIVA DA UE

Os principais objetivos desta iniciativa são assegurar um melhor acesso à justiça de uma gama mais vasta de casos transfronteiriços de pequeno montante e reduzir a atual desvantagem económica para as PME e os consumidores resultante do elevado custo dos processos judiciais.

4. OPÇÕES

Foram ponderadas quatro opções. As opções 1 e 3 foram analisadas em pormenor.

Opção 1 – *Statu quo* (cenário de referência): o regulamento não é alterado.

Opção 2 – Simplificação através da revogação do regulamento: a entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1215/2012 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (reformulação do Regulamento Bruxelas I) em 10 de janeiro de 2015 implicará a supressão geral do procedimento de *exequatur* na UE. No entanto, o valor acrescentado do regulamento PEAPM é proporcionar um processo previsível, uniforme, célere e simples, que constitua uma alternativa economicamente vantajosa aos processos nacionais. Por estes motivos, esta opção foi **afastada**.

Opção 3 – Revisão do regulamento: três elementos principais podem ser objeto de revisão e relativamente a cada um deles foram ponderadas várias subopções.

Em primeiro lugar, **as custas desproporcionadas em relação aos pedidos transfronteiriços superiores a 2 000 EUR** podem ser reduzidas se o limite previsto for aumentado para 1) 5 000 EUR, 2) 10 000 EUR ou 3) mais de 10 000 EUR.

Em segundo lugar, a **definição restritiva de «casos transfronteiriços»** poderia ser alargada, passando a abranger todos os casos com um elemento transfronteiriço.

Em terceiro lugar, as **deficiências do processo atual** podem ser colmatadas por uma série de melhoramentos no seguintes domínios:

prioridade dada ao serviço postal, 1) colocando a notificação eletrónica e a notificação postal em pé de igualdade, sempre que esta possibilidade exista nos Estados-Membros, ou 2) obrigando todos os Estados-Membros a introduzir a notificação eletrónica;

necessidade de viajar devido à fraca utilização de meios de comunicação à distância para a realização de audiências e produção de prova, garantindo que todas as audiências são realizadas com meios de comunicação à distância, salvo nos casos em que as partes manifestem intenção de comparecer em juízo;

custas judiciais desproporcionadas 1) impondo um limite máximo de 5 % do valor do pedido, com um eventual limite mínimo não superior a 45 EUR ou 2) impondo um limite máximo de 10 % do valor do pedido, com um eventual limite mínimo não superior a 35 EUR;

obstáculos práticos ao pagamento das custas judiciais, 1) garantindo a aceitação obrigatória de, pelo menos, transferências bancárias ou 2) garantindo a aceitação obrigatória de, pelo menos, transferências bancárias e sistemas de pagamento em linha com cartões de crédito/débito;

despesas desnecessárias de tradução na fase da execução, suprimindo a obrigação de traduzir o formulário modelo D, com exceção do ponto 4.3 (teor da decisão);

despesas relacionadas com a falta de transparência no que se refere às custas judiciais e seus métodos de pagamento e à prestação de assistência às partes em PEAPM, prevendo que os Estados-Membros devem comunicar estas informações à Comissão.

Opção 4 – Harmonização dos processos nacionais para ações de pequeno montante através de uma diretiva: esta opção consistiria em criar um processo único para as ações de pequeno montante, abaixo de um certo limite, que harmonizaria as regras processuais nacionais aplicáveis, sem distinção, aos casos transfronteiriços e internos. No entanto, é provável que a harmonização do direito processual dos Estados-Membros suscitasse grande controvérsia. Por estes motivos, esta opção foi **afastada**.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

Até à data, o PEAPM conheceu uma utilização limitada, pelos motivos atrás expostos. Todavia, as potenciais vantagens de uma maior utilização do processo simplificado são consideráveis. Para ilustrar a escala das vantagens resultantes da aplicação da opção 3, partiu-se do princípio de que nos Estados-Membros em que existe um processo simplificado, 50 % dos pedidos até 10 000 EUR seriam tratados em PEAPM. Nos outros Estados-Membros, pressupõe-se que todos esses pedidos seriam tratados em PEAPM, dada a diferença substancial entre as custas judiciais deste processo e as do processo comum. A combinação das poupanças de tempo e dinheiro resultantes dos vários elementos da opção preferida representam uma potencial redução de custos da ordem dos 325 a 418 milhões de EUR.

Critérios de avaliação	Notação do <i>statu quo</i>	Notação da opção preferida	Explicação
Eficácia das opções para o cumprimento dos objetivos	0	2	<p>Assegurar um melhor acesso à justiça: a revisão deverá resultar num aumento significativo do número de pedidos de abertura de processos europeus para ações de pequeno montante. Ao aumentar o limite para 10 000 EUR, estima-se em 217 500 os novos casos que poderão beneficiar deste processo. Em segundo lugar, os melhoramentos processuais para os processos até 2 000 EUR darão provavelmente origem a mais pedidos de PEAPM, estimando-se que a longo prazo o número de casos potenciais se eleve a 414 060 (contra 3 500 em 2012).</p> <p>Simplificar a tramitação: o processo europeu para ações de pequeno montante será ainda mais simplificado mediante a utilização de tecnologias que tornam a distância geográfica quase irrelevante.</p> <p>Reduzir os custos e a duração dos processos judiciais: a utilização de tecnologias modernas permitirá igualmente reduzir os custos e a duração do processo.</p> <p>Aumentar a transparência do processo: os Estados-Membros serão obrigados a fornecer à Comissão informações adicionais. A Comissão divulgará estas informações ao público na Internet (no Portal Europeu da Justiça).</p>
Despesas de aplicação	0	1	As despesas de aplicação são da ordem dos 500 a 10 000 EUR para os meios de comunicação à distância. Os custos da introdução de sistemas de pagamento em linha com cartões de crédito podem diferir consoante a organização administrativa do sistema judicial de cada Estado-Membro. Estima-se um custo fixo de 14 400 EUR.
Impacto social	0	1	As alterações propostas ao regulamento deverão ter um impacto positivo, especialmente para as pessoas economicamente desfavorecidas , dado que os custos desproporcionados afetam particularmente este grupo social.
Impacto económico mais vasto	0	2	As alterações propostas ao regulamento resultarão num maior acesso à justiça, o que conduzirá a um aumento da confiança no comércio transfronteiriço e, conseqüentemente, a uma melhoria do funcionamento do mercado interno .
Viabilidade	0	3	Como o PEAPM é diretamente aplicável nos Estados-Membros, a maior parte deles não adotou legislação nacional complementar e, por conseguinte, não terão de adaptar a legislação nacional na sequência da revisão do regulamento.
Direitos fundamentais	0	1	As garantias processuais tornam-se mais importantes à medida que o valor do pedido aumenta. É por esta razão que a opção 3 complementa a introdução de um limite mais elevado com uma limitação da discricionariedade dos juízes para recusar a realização de audiências através de TIC em PEAPM e a utilização de meios de comunicação à distância, com a possibilidade de os cidadãos continuarem a recorrer aos meios de comunicação tradicionais.

6. OPÇÃO PREFERIDA

Com base na avaliação de impacto, a **opção preferida** é a opção 3, com as seguintes combinações de subopções:

Aumentar o limite para 10 000 EUR: tornando o processo simplificado aplicável aos pedidos de valor entre 2 000 e 10 000 EUR, as custas judiciais nesses casos transfronteiriços seriam reduzidas. **Alargar o âmbito de aplicação territorial do regulamento de modo a abranger todos os casos** que não são de caráter exclusivamente interno. Assegurar que a **notificação eletrónica** e a notificação postal estão em pé de igualdade; deste modo se reduzirão as despesas globais com a comunicação de documentos.

Introduzir uma obrigação de realizar audiências, quando sejam necessárias, com meios de comunicação à distância, como a videoconferência ou a teleconferência: as vantagens incluem a redução do tempo de transporte e das despesas para as PME e os consumidores.

Limitar as custas judiciais a 10 % do valor do pedido, em conjugação com a possibilidade de fixar custas judiciais mínimas não superiores a 35 EUR: a fixação de um limite máximo das custas judiciais do processo europeu para ações de pequeno montante reduziria as custas nos Estados-Membros em que estas são desproporcionadas em relação ao valor do pedido.

Garantir a aceitação obrigatória de transferências bancárias e de cartões de débito/crédito como meio de pagamento das custas: a eficácia global do sistema judicial é suscetível de aumentar, dado que as partes terão menos despesas e gastarão menos tempo, enquanto as autoridades públicas são suscetíveis de incorrer apenas em pequenas despesas de aplicação.

Suprimir a obrigação de traduzir o formulário modelo D, com exceção do ponto 4.3 (teor da decisão): esta solução permitirá reduzir os custos da execução.

Introduzir a obrigação de os Estados-Membros comunicarem à Comissão as informações em matéria de custas judiciais e métodos de pagamento: esta alteração reforça a transparência.

Introduzir a obrigação de os Estados-Membros comunicarem à Comissão informações sobre a prestação de assistência prática às partes para o preenchimento dos formulários: esta alteração reforça a transparência.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A fim de acompanhar a aplicação efetiva do regulamento alterado, a Comissão procederá a avaliações periódicas e elaborará relatórios. Para o efeito, a Comissão elaborará relatórios de avaliação periódicos sobre a aplicação do regulamento, com base em consultas junto dos Estados-Membros, das partes interessadas e de peritos externos. Serão também promovidas reuniões periódicas de peritos para analisar problemas de aplicação e trocar boas práticas entre Estados-Membros no contexto da Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial.