

O reforço do *enforcement* do Regulamento P2B em Portugal





Índice

O Regulamento P2B

→ Saiba mais

O acompanhamento da aplicação do Regulamento P2B

→ Saiba mais

As conclusões do Relatório da Comissão de 12.09.2023

→ Saiba mais

E Portugal? O recente Decreto-Lei n.º 68/2023,
de 16 de agosto

→ Saiba mais

O Regulamento P2B

O Regulamento 2019/1150 da União Europeia, ou Regulamento *Platform-to-Business* (conhecido também, habitualmente, como o “Regulamento P2B”) foi o primeiro instrumento normativo, não só na Europa mas provavelmente no mundo, orientado para regular as relações entre plataformas digitais e utilizadores profissionais. Talvez tenha sido, de resto, o primeiro ato legislativo europeu que, antes do Regulamento dos Serviços Digitais e do Regulamento dos Mercados Digitais – e também da mais recente proposta de diretiva sobre o trabalho em plataformas digitais – integrou, no plano do Direito positivo, o conceito de “*plataformas digitais*”.

A economia das plataformas provocou o aparecimento de prestadores de serviços digitais multifacetados – em diferentes setores e mercados - que, através de aplicações móveis eficientes e intuitivas, põem em contacto utilizadores profissionais e consumidores, facilitando a realização de interações e operações comerciais entre eles. As plataformas digitais, em especial nas chamadas indústrias de rede, trouxeram inúmeros benefícios a pequenas e médias empresas, sejam pequenos retalhistas, prestadores ou comerciantes, que puderam alargar os seus canais de vendas, chegar a novos mercados e consumidores ou até criar novas atividades e ocupações económicas.

Contudo, por força das funções de intermediação e porta de entrada dos serviços de intermediação, que incluem mercados de comércio eletrónico, redes sociais, lojas de aplicações móveis, os diversos ecossistemas da economia colaborativa – e ainda, naturalmente, dos serviços de busca, que fazem o rastreio dos sítios da Internet -, foram detetados riscos relevantes de “práticas P2B” mais “problemáticas” que podem afetar as relações entre as plataformas e os seus utilizadores profissionais.

O Regulamento P2B veio estabelecer regras obrigatórias com vista a promover uma maior confiança, transparência e equidade.


O Regulamento P2B, que entrou em vigor a 20 de julho de 2020, veio estabelecer regras obrigatórias com vista a promover uma maior confiança, transparência e equidade nessas relações: de um lado, regras sobre a forma como as cláusulas contratuais gerais das plataformas são disponibilizadas e apresentadas aos utilizadores profissionais, de forma a permitir que estes conheçam os aspetos mais relevantes da sua utilização comercial dos serviços das plataformas, incluindo informações sobre as condições em que essa utilização pode ser suspensa ou cessada, as restrições impostas aos utilizadores profissionais, a descrição da política de acessos aos dados fornecidos pelos utilizadores profissionais ou consumidores, ou os principais parâmetros que determinam a sua classificação ou tratamento diferenciado na plataforma, entre outras.

De outro, o Regulamento P2B contém regras sobre os meios à disposição dos utilizadores profissionais para reagir contra eventuais problemas, devendo as plataformas, sejam prestadores de serviços de intermediação ou serviços de pesquisa, disponibilizar aos utilizadores profissionais um procedimento de tratamento de reclamações e prevendo-se ainda a adoção de um sistema de mediação para resolver os litígios.

O acompanhamento da aplicação do Regulamento P2B

A Comissão Europeia ficou encarregue de acompanhar “de forma aprofundada” a aplicação do Regulamento P2B, através da recolha das informações necessárias e da produção de estudos. Criou, igualmente, o denominado “Observatório da Economia das Plataformas em Linha”, formado por académicos e especialistas, com o objetivo de acompanhar o mercado e a aplicação efetiva do Regulamento.

Quanto aos Estados, coube-lhes a função de garantir a aplicação do Regulamento P2B nos respetivos ordenamentos jurídicos, estabelecendo as medidas e sanções adequadas para responder às violações.



O primeiro estudo exaustivo de avaliação, do Regulamento P2B, que acompanha norma a norma os seus resultados, foi publicado já este ano, em janeiro de 2023 (o chamado “*Study on Evaluation of the Regulation (EU) 2019/1150 (the P2B Regulation)*”). O estudo, promovido pela Comissão Europeia e preparado por duas reputadas consultoras externas, constitui, além do vasto trabalho de campo realizado junto das práticas de compliance das plataformas e de outros *stakeholders*, um retrato particularmente elucidativo sobre as diferenças registadas na fiscalização do cumprimento normativo do Regulamento P2B nos diversos Estados-Membros: quer porque nem todos os Estados confiaram a função de *enforcement* a autoridades públicas especializadas (alguns optaram pelo *enforcement* privado junto dos tribunais), quer porque as abordagens desenvolvidas pelas autoridades públicas são, umas, mais proativas e, outras, mais reativas, quer ainda porque as sanções, em especial o montante das coimas, varia substancialmente entre os Estados-Membros: por exemplo, segundo o estudo, regista-se uma diferença entre 5 milhões de Euros nos Estados mais exigentes e 5 mil Euros, nos restantes.

Existem entendimentos muito divergentes, senão mesmo opostos, sobre os procedimentos internos de tratamento de reclamações.

De acordo com o mesmo estudo patrocinado pela Comissão, os resultados da efetivação do *enforcement* do Regulamento P2B evidenciam, até agora, progressos ainda tímidos: por exemplo, apenas um terço das plataformas digitais e serviços de intermediação cumprem a obrigação de divulgar os principais parâmetros de classificação dos utilizadores profissionais das plataformas; verifica-se uma grande divergência entre os utilizadores profissionais sobre os seus direitos na relação com as plataformas digitais, assim como entre as plataformas sobre as suas obrigações no âmbito do Regulamento P2B; existem entendimentos muito divergentes, senão mesmo opostos, sobre os procedimentos internos de tratamento de reclamações; até à data, apenas 4 Estados Membros conheceram casos judiciais relacionados com o cumprimento do Regulamento P2B.

As conclusões do Relatório da Comissão de 12.09.2023

No passado dia 12.09, a Comissão Europeia divulgou o seu primeiro relatório, dirigido às restantes instituições europeias, sobre a avaliação do Regulamento P2B, através do qual apresenta um ponto de situação inicial sobre o estado de aplicação e cumprimento do Regulamento.

O relatório sublinha que, apesar dos “efeitos positivos iniciais do Regulamento P2B”, o seu “potencial pleno ainda não foi atingido”. Tal decorre de o Regulamento P2B ainda não ter sido, até à data, objeto de um efetivo *enforcement* em todos os Estados Membros e de a “perceção entre utilizadores profissionais e serviços de intermediação ser insuficiente”: o relatório aponta para um “baixo alinhamento” das plataformas com o Regulamento P2B – cerca de 42.4% -, enquanto o nível de “alinhamento” qualificado como “médio” é de 44.1%.

Além disso, de acordo com o mesmo relatório, apenas um terço das cláusulas contratuais gerais das plataformas digitais contém informação sobre os principais parâmetros de classificação dos utilizadores profissionais, sendo que mesmo nesses casos não é evidente se a informação disponibilizada cumpre, em rigor, as exigências do artigo 5.º do Regulamento P2B. A lista de motivos para a suspensão ou cessação continua a ser “demasiado vaga em termos concretos para o utilizador profissional”. O relatório explicita também a relativa ineficácia dos procedimentos internos de tratamento de reclamações, que, nos termos do Regulamento, deveriam ser de fácil acesso para os utilizadores profissionais e objeto de resposta num prazo razoável. No mesmo sentido, o recurso à mediação continua largamente “limitado”, ao passo que não foi ainda adotado qualquer código de conduta ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento P2B.

Por tudo isto, não é surpreendente que o relatório aponte para a insuficiência dos mecanismos de *enforcement* nos Estados Membros. Em janeiro deste ano, 8 Estados Membros foram interpelados pela Comissão Europeia por não terem aprovado legislação nacional concretizadora do Regulamento P2B. Até agosto de 2023, 21 Estados Membros tinham aprovado leis internas destinadas a garantir a aplicação efetiva do Regulamento.

A Comissão conclui que, volvidos estes anos de aplicação, o nível de cumprimento normativo pelas plataformas é ainda extraordinariamente escasso, tal como é a perceção dos utilizadores profissionais sobre os seus direitos de informação no âmbito do Regulamento. A Comissão recomenda que sejam adotadas ações focadas em aumentar o nível de visibilidade e conhecimento sobre o Regulamento P2B, tomando em consideração o facto de a perceção dessa visibilidade variar de setor para setor. A Comissão sinaliza também como prioridades imediatas aumentar as ações de alinhamento junto das plataformas que sejam PME's e promover a “operacionalização” de códigos de conduta, com particular incidência para os setores das reservas de alojamento e mercados em linha.

O nível de cumprimento normativo pelas plataformas é ainda extraordinariamente escasso.



Esta escolha prenuncia que poderá ser também a ANACOM o futuro coordenador dos serviços digitais para os fins de supervisão e execução do Regulamento dos Serviços Digitais.

E Portugal? O recente Decreto-Lei n.º 68/2023, de 16 de agosto

Considerando as observações críticas presentes no relatório da Comissão Europeia sobre a forma como os Estados Membros têm assegurado a aplicação do Regulamento P2B, pode dizer-se que Portugal foi dos Estados que mais se atrasou em definir os mecanismos sancionatórios para responder às infrações ao Regulamento – e um dos visados pela Comissão, na notificação formal enviada a 23 de janeiro de 2023 aos Estados incumpridores.

No caso português, essa lacuna foi preenchida mais recentemente, através da publicação do Decreto-Lei n.º 68/23, de 16 de agosto (“DL 68/23”), que vem, pois, assegurar a execução do Regulamento P2B na ordem interna nacional.

Trata-se de um diploma curto que apresenta, todavia, os seguintes pontos de destaque:

- a) Existindo dúvidas sobre qual a entidade pública de supervisão que ficaria responsável por fiscalizar o cumprimento do Regulamento P2B em Portugal, o legislador português escolheu atribuir essa competência ao Regulador das comunicações eletrónicas: a ANACOM. Como se pode constatar no estudo promovido pela Comissão Europeia sobre a aplicação do Regulamento P2B, têm sido diversas as opções tomadas a este nível pelos Estados Membros que designaram autoridades públicas de *enforcement* do Regulamento P2B: entre organismos de inspeção económica, autoridades de proteção da concorrência e/ou dos consumidores, autoridades ministeriais ou, como sucedeu com os casos de Itália e Chéquia, reguladores das comunicações e media. Nesta medida, Portugal vem agora juntar-se a estes dois últimos casos. Porque é que a lei portuguesa optou pela ANACOM, ao invés da Autoridade da Concorrência ou, noutra plano da organização administrativa portuguesa, a Direção-Geral do Consumidor, dado que a matéria ultrapassa o âmbito estrito da regulação das comunicações eletrónicas? A resposta poderá estar no nível de sofisticação e maturidade do regulador português, acostumado a análises de equidade e transparência dos direitos contratuais dos utilizadores profissionais dos serviços de comunicações eletrónicas. Esta escolha prenuncia que poderá ser também a ANACOM o futuro coordenador dos serviços digitais para os fins de supervisão e execução do Regulamento dos Serviços Digitais, conforme previsto no seu artigo 49.º.

- b) No desenvolvimento das suas competências de supervisão, a ANACOM tem o poder de solicitar às plataformas digitais, sejam prestadores de serviços de intermediação ou fornecedores de serviços de pesquisa, toda a colaboração necessária para o desempenho das suas funções, recebendo para tal de um conjunto de poderes de autoridade análogos aos que tem no setor das comunicações eletrónicas, nomeadamente o acesso a locais de instalação de servidores, o acesso a servidores e sistemas de informação, a apreensão de dados ou a obtenção de cópias contratuais com os utilizadores profissionais. O conjunto destes poderes parece confirmar que a abordagem seguida por Portugal visa responsabilizar a ANACOM pelo acompanhamento proativo, e não apenas reativo, da atividade das plataformas digitais. A esse respeito, o diploma prevê, também, obrigações de prestação de informação das plataformas digitais, por solicitação da ANACOM, mais uma vez em termos similares aos pedidos de informação no âmbito do acompanhamento dos mercados das comunicações.
- c) Os prestadores dos serviços de intermediação têm, agora, prazos de conservação – de cinco anos, relativos, entre outros, à documentação contratual celebrada com os utilizadores profissionais.
- d) No que respeita ao sistema sancionatório e ao montante das coimas, o novo regime divide entre contraordenações graves e contraordenações muito graves, consoante estejamos perante infrações ao Regulamento P2B – classificadas como ‘graves’ – ou infrações das obrigações ou de determinações da ANACOM resultantes da aplicação do regime de execução nacional – classificadas como ‘muito graves’. De acordo com o artigo 5.º, n.ºs 3 e 4 do DL 68/2023, os montantes das coimas, em especial quando praticados por grandes empresas – uma vez que estão previstas outras molduras para micro, pequenas e médias empresas –, podem envolver valores entre 10 mil e 1 milhão de Euros, para as contraordenações graves, e entre 20 mil e 5 milhões de euros, para as contraordenações muito graves. Podem ainda ser aplicadas às plataformas, em cumulação com as coimas, outras sanções acessórias, uma vez mais nos termos previstos do regime quadro do setor das comunicações.

O legislador português optou por confiar o *enforcement* público do Regulamento P2B ao regulador das comunicações eletrónicas: a ANACOM

- e) A definição de um regime de *enforcement* público, através do novo DL 68/23, não prejudica, certamente, a aplicação dos direitos dos utilizadores individuais, bem como, no âmbito das ações coletivas, de organizações ou associações representativas utilizadores profissionais ou utilizadores de sítios Internet de empresas, tal como referido no artigo 14.º do Regulamento P2B. Portugal dispõe, desde há dois anos, de uma carta de direitos na esfera digital – a Lei n.º 27/2021, de 17 de maio –, que compreende os direitos de *todos* a receber informação clara e simples sobre as condições de prestação de serviços quando utilizem plataformas e de exercer nas plataformas os direitos garantidos naquela carta e outra legislação aplicável. Deve entender-se, aliás, que esses direitos não se limitam às pessoas individuais, abrangendo também as pessoas coletivas como são, em geral, os utilizadores profissionais das plataformas. A execução do Regulamento P2B em Portugal terá, assim, de contar com a aplicação de outros atos normativos nacionais que têm também por destinatárias as plataformas digitais.

Tendo em conta a lista de problemas suscitados pela Comissão na avaliação do cumprimento dos objetivos do Regulamento P2B, espera-se uma ação incisiva da ANACOM no acompanhamento e execução do Regulamento em Portugal.

Sobre a PLMJ

→ Quem somos

“PLMJ is the most organised firm and the most committed at doing things on schedule and to the time that is asked. They are the most up to date and one of most professional law offices that work with us.”

CLIENT REFERENCE FROM
CHAMBERS AND PARTNERS

Sobre a área de Tecnologia, Media e Telecomunicações

→ O que fazemos

KEY CONTACTS



Pedro
Lomba

Sócio

(+351) 213 197 412
pedro.lomba@plmj.pt

