COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

[…]

que acompanha o documento

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

relativo aos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Necessidade de agir

Qual o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

Os direitos dos passageiros aplicam-se a um mercado em crescimento de cerca de 13,4 mil milhões de passageiros que efetuam 107 milhões de viagens por ano utilizando os transportes públicos. Estes direitos protegem os passageiros antes, durante e após a viagem e estão no cerne da política da UE em matéria de transportes e consumidores, tendo-se tornado uma iniciativa emblemática da União.

O quadro de direitos dos passageiros é composto por cinco regulamentos diferentes da UE para o transporte aéreo (2), ferroviário, náutico e de autocarro. A sua aplicação conduziu a uma melhoria significativa da proteção dos passageiros nos últimos vinte anos. No entanto, apesar dos progressos substanciais realizados, incluindo a reformulação do regulamento relativo ao setor ferroviário em 2021, subsistem grandes desafios. Em primeiro lugar, os passageiros que utilizam todos os modos de transporte não beneficiam plenamente dos seus direitos devido a lacunas na sua aplicação e execução. Em segundo lugar, o atual quadro jurídico não confere proteção aos passageiros que efetuam viagens multimodais. Em terceiro lugar, conforme observado durante a pandemia de COVID-19, as regras de reembolso dos bilhetes de avião não são claras quando os voos são reservados através de um intermediário.

Quais são os resultados esperados?

A presente iniciativa visa assegurar o bom funcionamento do mercado único do transporte de passageiros e alcançar um elevado nível de proteção do consumidor para os passageiros quando viajam. Para o efeito, os seus objetivos específicos consistem em: 1) assegurar a execução eficaz e eficiente da legislação em matéria de direitos dos passageiros em todos os Estados-Membros, 2) assegurar um tratamento eficaz das reclamações dos passageiros, 3) aumentar a proteção dos passageiros que sofram perturbações nas viagens no contexto de viagens multimodais, 4) aumentar a informação e a assistência às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (PMR) quando procedem ao transbordo de modo de transporte e 5) assegurar um processo de reembolso claro quando os passageiros aéreos fazem uma reserva através de um intermediário.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

Os passageiros devem poder fazer valer os seus direitos da mesma forma e beneficiar da mesma proteção na União Europeia, independentemente do Estado-Membro onde viajem. Por estas razões, os problemas acima referidos requerem uma ação a nível da UE. Por outro lado, a execução e o controlo da aplicação incumbem ao Estado-Membro.

B. Soluções

Quais são as várias opções para alcançar os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

No contexto da presente avaliação de impacto, foram avaliados três conjuntos de opções políticas (OP1, OP2 e OP3). Cada conjunto de opções propõe soluções para um dos três problemas identificados, mas varia em termos de âmbito das ações previstas a nível da UE.

As opções OP1.1 e OP1.2 centram-se em soluções para lacunas na aplicação e execução do quadro regulamentar existente em matéria de direitos dos passageiros. A OP1.1 visa assegurar a harmonização das principais regras em vigor neste domínio, em especial, com base nas medidas incluídas no novo regulamento relativo ao setor ferroviário, que entrou em vigor em junho de 2023. A OP1.2 desenvolve a OP1.1 e visa o reforço do cumprimento.

As opções OP2.1, OP2.2 e OP2.3 dão resposta a questões relacionadas com o nível de proteção dos passageiros que efetuam viagens multimodais, incluindo PMR, refletindo medidas que já foram aplicadas ao abrigo dos regulamentos em vigor para viagens num único modo. As medidas políticas têm em conta várias categorias de bilhetes multimodais, a saber, contratos de transporte únicos oferecidos por um transportador (categoria A), bilhetes separados agrupados por intermediários (categoria B) e bilhetes separados adquiridos pelos passageiros separadamente por sua própria iniciativa (categoria C). A OP2.1 oferece aos passageiros um nível de proteção básico para assegurar que recebem um mínimo de informações e assistência, em particular no que diz respeito a passageiros com um contrato de transporte único (categoria A). A OP2.2 proporciona um nível de proteção mais abrangente do que a opção 2.1: os passageiros (categorias A e B) devem obter informações em tempo real sobre perturbações e eventuais correspondências subsequentes. Além disso, a assistência às pessoas com mobilidade reduzida durante o transbordo modal tornar-se-ia

mais eficiente e abrangente com a introdução dos «balcões únicos» nas plataformas multimodais. A OP2.3 introduz mais um nível de proteção acrescentando um direito adicional de os passageiros com um contrato de transporte único (categoria A) celebrarem um contrato de transporte alternativo em caso de perda de correspondência.

As opções OP3.1, OP3.2 e OP3.3 dão resposta à questão da existência de regras pouco claras relacionadas com o reembolso dos bilhetes de avião reservados através de um intermediário. Incluem as obrigações de os transportadores e os intermediários informarem os passageiros sobre o processo de reembolso e fornecerem meios de contacto aos passageiros. De acordo com a OP3.1, os passageiros só podem solicitar o reembolso ao transportador, pelo que o intermediário não intervém no tratamento do reembolso. Os intermediários devem tornar possível a apresentação do pedido fornecendo aos passageiros os dados necessários para o efeito. De acordo com a OP3.2, o transportador pode decidir se os passageiros têm de solicitar o reembolso ao intermediário ou ao transportador, ao passo que a OP3.3 permite aos passageiros escolher entre o reembolso através do intermediário ou do transportador.

O pacote de medidas preferido combina as opções políticas OP1.2, OP2.2 e OP3.2.

Quais são as perspetivas dos vários intervenientes? Quem apoia cada uma das opções?
De um modo geral, as partes interessadas concordam com a relevância dos problemas identificados e com os objetivos.

No que respeita à OP1, muitos organismos nacionais de execução, transportadores e operadores de terminais apoiam a OP1.1, uma vez que não inclui obrigações em matéria de avaliações do risco nem programas de sensibilização para os direitos dos passageiros para estas partes interessadas. A OP1.2 é apoiada pelas organizações de consumidores, uma vez que a opção vai mais longe no que respeita à obrigação de os transportadores e os operadores de terminais fornecerem aos passageiros informações sobre os seus direitos. Os organismos nacionais de execução, os transportadores, os operadores de terminais e os intermediários com bom desempenho também apoiam a OP1.2, uma vez que garante que o controlo dos organismos nacionais de execução e as atividades de execução sejam mais transparentes e previsíveis.

No que respeita à OP2, as associações de consumidores apoiam a OP2.3, uma vez que implicaria uma elevada proteção dos consumidores. Os transportadores e os intermediários apoiam antes a OP2.1, tendo em conta o atual nível de desenvolvimento do mercado da bilhética multimodal. Os organismos nacionais de execução são mais favoráveis à OP2.2.

No que respeita à OP3, as companhias aéreas e os intermediários apoiam a OP3.2; uma associação europeia de passageiros também apoia a OP3.2. Uma associação europeia de consumidores preferiria eventualmente a OP3.3, mas também seria favorável à OP3.2, uma vez que o passageiro pode sempre contactar o transportador como último recurso (quando o intermediário não paga dentro do prazo). Os organismos nacionais de execução apoiam a OP3.1.

C. Impactos da opção preferida

Quais as vantagens da opção preferida (se existirem; caso contrário, das principais opções)?

O objetivo geral desta intervenção é assegurar o bom funcionamento do mercado único do transporte de passageiros e alcançar um elevado nível de proteção dos consumidores para os passageiros quando viajam num único modo de transporte ou quando fazem o transbordo modal durante a viagem, permitindo que os passageiros, os transportadores, os intermediários e (especialmente para PMR) os operadores de terminais e as administrações nacionais apliquem e executem esses direitos de forma eficiente e eficaz.

Prevê-se que as vantagens do pacote de medidas preferido sejam colhidas por diferentes grupos de partes interessadas, a saber: transportadores, vendedores de bilhetes intermediários, operadores de terminais, organismos nacionais de execução e passageiros.

Passageiros: os beneficiários finais desta iniciativa são os passageiros, cuja consciência dos direitos que lhes assistem deverá aumentar devido à ação dos transportadores, dos gestores de terminais e das autoridades responsáveis pela execução da lei. Além disso, os passageiros (incluindo as pessoas com mobilidade reduzida) gozariam de mais direitos a informação e a assistência quando efetuam uma viagem multimodal e beneficiariam de um reembolso fácil dos bilhetes de avião. Os benefícios totais para os passageiros são estimados em 2 187 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência, dos quais 2 165,3 milhões de

EUR correspondem a economias de custos relacionados com incómodos causados. As economias de custos relacionados com incómodos causados resultam do tempo poupado devido: a uma maior clareza sobre o procedimento de reembolso (1 679,1 milhões de EUR), ao balcão único para as pessoas com mobilidade reduzida (277,3 milhões de EUR), à utilização de um formulário normalizado à escala da UE para reembolsos e pedidos de indemnização (147 milhões de EUR), ao mecanismo de tratamento de reclamações para passageiros multimodais (43,3 milhões de EUR) e à assistência aos passageiros com mobilidade reduzida que viajam com bilhetes multimodais da categoria A (18,6 milhões de EUR). Além disso, os passageiros beneficiam de direitos de assistência em caso de perda de correspondência durante uma viagem multimodal (em especial o direito ao reembolso e ao reencaminhamento, bem como o direito a assistência geral, que consiste, por exemplo, em bebidas, refeições e alojamento), estimados em 20,1 milhões de EUR, e da utilização da opção mais barata de uma entidade de resolução alternativa de litígios (RAL), estimada em 1,6 milhões de EUR.

***Transportadoras*:** beneficiarão de procedimentos mais rápidos e eficientes, de uma maior transparência quanto ao cumprimento dos operadores, de regras B2B partilhadas com intermediários de viagens aéreas quando processam reembolsos em conjunto, de vantagens competitivas graças à sua boa reputação, de investigações coordenadas transfronteiras e de uma cooperação eficaz entre os organismos nacionais de execução e os organismos de RAL. Beneficiarão indiretamente de regras mais claras em matéria de responsabilidade no contexto de viagens multimodais, bem como da publicação para avaliações de riscos, uma vez que estabelecerá condições equitativas para o setor em todos os Estados-Membros e tornará os fatores de controlo mais transparentes. Além disso, para os transportadores, as economias de custos relacionados com incómodos causados decorrentes do mecanismo de tratamento de reclamações dos passageiros multimodais são estimadas em 35,3 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência.

Intermediários: beneficiarão de um papel oficial no processo de reembolso dos bilhetes de avião reservados através dos mesmos — se o transportador assim o decidir e concordarem com tal. Os intermediários podem também beneficiar indiretamente de regras de responsabilidade mais claras no contexto de viagens multimodais, em especial ao informarem devidamente os passageiros sobre o caráter distinto dos bilhetes de transporte que estes intermediários combinaram e venderam para uma determinada viagem multimodal. Além disso, as economias de custos relacionados com incómodos causados para os intermediários decorrentes do mecanismo de tratamento de reclamações para os passageiros multimodais são estimadas em 24 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência.

Autoridades públicas nacionais As economias de custos recorrentes de execução para as autoridades públicas nacionais são estimadas em 5,9 mil milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência. As economias de custos devem-se a uma forma mais fácil de avaliar o cumprimento por parte dos transportadores e dos operadores de terminais, sem necessidade de realizar atividades de controlo mais aprofundadas e onerosas, à utilização de formulários de reclamação harmonizados que facilitam as atividades de controlo e à prevista diminuição do número de processos judiciais. Além disso, prevê-se que obtenham economias de custos relacionados com incómodos causados decorrentes do mecanismo de tratamento de reclamações dos passageiros multimodais (71,4 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência).

Os benefícios totais da opção preferida são estimados em 2.323,6 milhões de EUR em relação ao valor de referência, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050.

Quais são os custos da opção preferida (se existirem, caso contrário, quais os custos das principais opções)?

Os custos totais do pacote de medidas preferido são estimados em 575,2 milhões de EUR, para além do valor de referência, ao longo do período de 2025-2050, expressos em valor atual.

Para os ***transportadores***, os custos totais são estimados em 144,5 milhões de EUR expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência, dos quais 51,2 milhões de EUR correspondem a custos de ajustamento e 93,3 milhões de EUR a custos administrativos. A maior parte dos custos de ajustamento resulta do direito ao reembolso ou ao reencaminhamento, do direito a assistência geral e do direito à assistência a PMR para passageiros com um contrato de transporte único (categoria A), bem como da necessidade de instituir o sistema de fornecimento de informações em tempo real aos passageiros para os bilhetes multimodais das

categorias A (contratos de transporte únicos) e B (bilhetes separados agrupados por intermediários). Os custos administrativos resultam, em grande medida, da obrigação de apresentação de relatórios, na sequência do estabelecimento de normas de qualidade do serviço e de um sistema de gestão da qualidade.

Para os operadores de terminais, os custos totais são estimados em 321,9 milhões de EUR expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência, dos quais 319,5 milhões de EUR correspondem a custos de ajustamento e 2,3 milhões de EUR a custos administrativos. O requisito de criar um «balcão único» para as PMR nas plataformas multimodais representa uma grande parte dos custos de ajustamento (316,5 milhões de EUR), ao passo que os custos administrativos resultam da obrigação de apresentar relatórios sobre os resultados, na sequência do estabelecimento de normas de qualidade do serviço e de um sistema de gestão da qualidade.

Para os intermediários, os custos totais são estimados em 75,2 milhões de EUR, dos quais 17,8 milhões de EUR correspondem a custos de ajustamento e 57,5 milhões de EUR a custos administrativos. Os custos administrativos resultam principalmente da necessidade de alterar os sistemas de informação para informar os passageiros sobre o processo de reembolso. As agências de reclamações podem sofrer perdas, estimadas em 1,6 milhões de EUR, devido à utilização da opção mais barata de um organismo de resolução alternativa de litígios (RAL).

Para as autoridades públicas nacionais, os custos totais são estimados em 32 milhões de EUR, dos quais 30,6 milhões de EUR correspondem a custos de execução, 1,4 milhões de EUR a custos administrativos e 0,02 milhões de EUR a custos de ajustamento.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

Os impactos do pacote de medidas preferido afetarão empresas de maior e menor dimensão, sendo provável que as PME também sofram um impacto significativo devido às suas limitações em termos de recursos e dimensão. É especialmente o caso dos vendedores de bilhetes intermediários e dos pequenos operadores de transportes, como os operadores de autocarros e de transporte náutico. Neste contexto, foi incluída uma isenção para as PME numa medida política que implica custos particularmente elevados para as PME [ou seja, a prestação de informações em tempo real aos passageiros para os bilhetes multimodais das categorias A (contratos de transporte únicos) e B (bilhetes separados agrupados por intermediários)].

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

O pacote de medidas preferido permite aplicar e executar melhor os direitos dos passageiros, tornando o trabalho das autoridades nacionais mais eficiente. Sensibilizar os passageiros para a possibilidade de apresentarem pedidos de reembolso e indemnização a um organismo de resolução alternativa de litígios (RAL) permitirá poupar custos administrativos para os tribunais, devido à diminuição dos atos contenciosos e, por conseguinte, à diminuição dos custos de contencioso. Os custos totais para as autoridades públicas nacionais são estimados em 32 milhões de EUR, enquanto as economias de custos ascendem a 77,3 milhões de EUR, conduzindo a benefícios líquidos de 45,3 milhões de EUR, expressos em valor atual, ao longo do período de 2025-2050, em relação ao valor de referência.

Haverá outros impactos significativos?

O pacote de medidas preferido terá alguns impactos sociais: embora o impacto no emprego seja marginal, os benefícios relacionados com os direitos fundamentais concretizar-se-iam num nível mais elevado de proteção dos consumidores, nomeadamente para as PMR (por exemplo, criação de balcões únicos para PMR em plataformas multimodais). Prevê-se igualmente que o pacote de medidas preferido tenha alguns impactos ambientais positivos: tornará a mobilidade com soluções de transporte coletivo mais atrativa e poderá contribuir para que as pessoas optem por utilizar menos os automóveis particulares, o que poderá ter um impacto positivo em termos de redução das emissões de CO_2 e de outros poluentes, bem como no congestionamento.

Proporcionalidade

O pacote de medidas preferido não excede o necessário para alcançar o objetivo político global de assegurar o bom funcionamento do mercado único do transporte de passageiros e alcançar um elevado nível de proteção dos consumidores para os passageiros quando viajam.

D. Acompanhamento

Quando será revista a política?
A política será revista após um período adequado na sequência da adoção da proposta. As medidas políticas necessitarão de tempo para produzirem efeito e impacto. A Comissão disporá de uma base sólida para acompanhar a aplicação efetiva através da execução e da apresentação de relatórios pelos organismos nacionais de execução. Salvo se ocorrerem problemas de execução, este período não será inferior a cinco anos após a entrada em vigor da legislação.