C/2024/3382

31.5.2024

Parecer Comité Económico e Social Europeu

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (CE) n.º 261/2004, (CE) n.º 1107/2006, (UE) n.º 1177/2010, (UE) n.º 181/2011 e (UE) 2021/782 no que diz respeito à aplicação dos direitos dos passageiros na União

[COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD)]

e

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais

[COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD)]

(C/2024/3382)

Relatora: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Consulta	Conselho da União Europeia, 29.1.2024 e 1.2.2024 Parlamento Europeu, 8.2.2024
Base jurídica	Artigos 91.º, n.º 1, 100.º, n.º 2, e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção dos Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	28.2.2024
Adoção em plenária	20.3.2024
Reunião plenária n.º	586
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/ /abstenções)	212/1/2

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) apoia a nova regulamentação proposta pela Comissão, que visa melhorar os direitos e a informação dos viajantes. As diferentes vertentes desta nova regulamentação (viagens organizadas, direitos dos passageiros e viagens multimodais) devem ser consideradas complementares.

1.2. O CESE considera que uma regulamentação adequada e eficaz não só melhorará a situação dos passageiros, como também reforçará a indústria europeia deste setor, tornando-a mais competitiva.

1.3. O CESE manifesta preocupação com o facto de os cidadãos desconhecerem em grande medida os seus direitos e terem dificuldade em exercê-los, pelo que considera que a informação é o instrumento mais útil e eficaz para que os passageiros conheçam e possam fazer valer esses direitos em caso de violação dos mesmos. Por conseguinte, o CESE recomenda que a Comissão imponha aos prestadores de serviços turísticos a obrigação de fornecerem informações completas, de qualidade e acessíveis, em suporte físico, mesmo que possam existir outros canais de transmissão, como o digital.

1.4. O CESE insta a Comissão a envidar esforços no sentido de melhorar a informação disponibilizada aos passageiros antes da contratação da viagem e, em particular, a assegurar, se houver interrupções na viagem, que essa informação é compreensível para qualquer cidadão. O CESE propõe que se intensifique a divulgação através de campanhas de informação.

1.5. O CESE congratula-se vivamente com o reforço da proteção dos passageiros com deficiência e mobilidade condicionada e recomenda à Comissão que alargue esta proteção reforçada aos passageiros que viajam com crianças, pois é óbvio que, nestas circunstâncias, se deparam muitas vezes com dificuldades.

1.6. O CESE congratula-se com o facto de a regulamentação proposta reforçar o Pacto Ecológico, nomeadamente através da promoção da mobilidade sustentável, e recomenda que se reconheça também a importância de os trabalhadores do setor beneficiarem de formação e tratamento adequados.

1.7. O CESE insta a que a regulamentação seja verdadeiramente eficaz e aplicada, acompanhando, para o efeito, os relatórios que os transportadores devem apresentar de dois em dois anos, e a que sejam impostas sanções em caso de incumprimento.

2. **Síntese do documento da Comissão**

2.1. A Comissão apresentou uma série de propostas no âmbito do pacote de mobilidade sustentável que visam melhorar a experiência dos passageiros através do reforço dos seus direitos. Estas regras foram elaboradas à luz das experiências recentes da crise da COVID-19 e da falência de vários operadores, que evidenciaram a necessidade de reforçar a aplicação dos direitos dos passageiros, a fim de incentivar a utilização dos transportes coletivos em detrimento dos transportes privados e de contribuir para o Pacto Ecológico Europeu.

2.2. A proposta da Comissão centra-se em três aspetos. O primeiro consiste na revisão e na melhoria dos direitos dos passageiros no que diz respeito à aplicação dos direitos dos passageiros na União [COM(2023) 753]. O segundo consiste na proposta de um regulamento europeu relativo aos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais e o terceiro na revisão em curso da Diretiva Viagens Organizadas de 2015. O presente parecer tem por objeto o primeiro e o segundo aspetos do pacote de medidas apresentado pela Comissão.

2.3. O impacto das viagens multimodais será cada vez maior no futuro. A Comissão estima que 91 milhões de passageiros tenham viajado dessa forma em 2019, devendo este número atingir os 103,6 milhões em 2030 e 150,9 milhões em 2050.

3. **Observações na generalidade**

3.1. O CESE congratula-se com a revisão dos regulamentos europeus que regem os direitos dos passageiros nos transportes aéreos, ferroviários, fluviais/marítimos e rodoviários, uma vez que considera que a abordagem holística é a forma mais adequada de avançar com esta regulamentação, incentivando a utilização do transporte coletivo e reforçando, assim, o Pacto Ecológico.

3.2. O CESE congratula-se vivamente com os principais objetivos da revisão do regulamento, nomeadamente o direito de acessibilidade e assistência para as pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, o direito ao cumprimento do contrato no caso de perturbações da viagem, sempre que for possível, e a uma indemnização, bem como o direito a um sistema rápido e acessível que facilite o tratamento de reclamações.

3.3. O CESE considera que a proposta está em consonância com o compromisso assumido pela Comissão no âmbito da Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente de garantir que os direitos dos passageiros da UE sejam devidamente aplicados, sejam claros para as partes envolvidas, assegurando a assistência e o reembolso em caso de problemas, num quadro multimodal, e, em particular, que sejam aplicadas sanções adequadas no caso de uma violação destas regras que prejudique os direitos dos passageiros e a concorrência.

3.4. No entanto, o CESE considera que a proposta da Comissão é pouco ambiciosa, uma vez que visa apenas corrigir as deficiências identificadas por vários estudos e organismos da UE no que diz respeito à aplicação e ao respeito dos direitos existentes dos passageiros e não estabelece quaisquer novos direitos para os passageiros enquanto tal, sendo o seu principal objetivo encontrar um equilíbrio, até agora inexistente, entre a proteção dos passageiros e as obrigações dos transportadores e dos gestores das infraestruturas. Acresce que a proposta também não reconhece o papel fundamental dos trabalhadores do setor, que devem beneficiar de formação e tratamento adequados.

3.5. O CESE manifesta preocupação com o facto de os cidadãos desconhecerem em grande medida os seus direitos e terem dificuldade em exercê-los. Um inquérito especial do Eurobarómetro de 2019 conclui que menos de metade dos cidadãos da UE sabe que os passageiros têm direitos. Apenas um terço dos cidadãos conhece os seus direitos quando viaja. Trata-se de um problema recorrente que afasta os cidadãos dos objetivos da União de construir uma economia ao serviço das pessoas. O CESE considera que a proposta da Comissão deve contribuir para melhorar a situação dos utilizadores na União Europeia.

3.6. No seu Parecer – Funcionamento e aplicação dos direitos estabelecidos para os passageiros de transportes aéreos, o CESE já realçou a necessidade de melhorar a informação sobre esses direitos e de estabelecer mecanismos rápidos e eficazes para os procedimentos de reembolso em caso de atrasos ou cancelamentos. No entanto, os problemas identificados mantiveram-se ou foram agravados pelas várias crises no setor dos transportes aéreos.

3.7. O CESE considera que a proposta legislativa deve necessariamente ser harmonizada e coerente com a revisão da Diretiva (UE) 2015/2302 relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos, uma vez que, embora se trate de serviços de natureza jurídica diferente, é difícil para os consumidores diferenciá-los aquando da sua aquisição. O CESE recomenda que ambas as propostas harmonizem a proteção dos consumidores, com o objetivo de evitar diferenças que afetem o nível de concorrência entre os diferentes intervenientes no mercado.

3.8. Os instrumentos disponibilizados aos consumidores não resolveram o problema da aplicação da legislação em matéria de proteção dos consumidores. Na prática, é muito difícil interpor ações judiciais coletivas. A judicialização dos litígios num setor tão vasto impõe problemas, custos acrescidos e ineficiências a todas as partes envolvidas. O CESE considera que devem ser promovidos mecanismos públicos, rápidos e eficazes para assegurar a conformidade em todas as opções de aquisição de serviços de transporte à disposição dos consumidores (diretamente junto do prestador, através de intermediários por via digital ou pessoal, ou no contexto intermodal), a fim de garantir a igualdade entre todos os intervenientes no mercado. Recomenda, por conseguinte, que os documentos de viagem mencionem 1) onde apresentar a reclamação ao operador de serviços de viagem; e 2) a que sistema alternativo de resolução de litígios o consumidor pode recorrer se não obtiver uma resposta satisfatória.

3.9. O CESE solicita que se intensifiquem os esforços para aumentar a eficácia dos mecanismos de resolução de litígios transfronteiras, uma vez que uma parte substancial das viagens e da respetiva contratação está associada a intervenientes no mercado estabelecidos num país diferente daquele em que se encontra o utilizador e adquirente da viagem. A este respeito, o CESE lembra a existência da rede Travel-Net, que visa facilitar a resolução de litígios transfronteiriços, e recomenda à Comissão que tenha em conta as suas observações na proposta legislativa em apreço.

3.10. Neste sentido, o CESE recorda que o nível de proteção dos passageiros aumentou substancialmente na sequência da harmonização dos direitos dos passageiros a nível da UE, que visa assegurar condições de concorrência equitativas para todos os intervenientes na prestação de serviços de transporte. Tal como a Comissão, o CESE considera que uma maior proteção dos passageiros constitui um incentivo à utilização dos transportes públicos que contribuirá de forma decisiva para o Pacto Ecológico, bem como para promover condições de concorrência verdadeiramente equitativas entre os diferentes intervenientes (transportadores, gestores de infraestruturas e intermediários), favorecendo o desenvolvimento de uma indústria forte e geradora de emprego em torno do transporte de passageiros.

3.11. Apesar da melhoria da proteção acima referida, as falências de companhias aéreas e de operadores e, acima de tudo, o impacto da pandemia de COVID-19 demonstraram que existem desigualdades nas obrigações no que diz respeito à contratação de seguros de insolvência ou a fundos de garantia por parte dos vários operadores envolvidos numa viagem. Embora a Comissão proponha analisar esta questão em futuros atos legislativos, o CESE considera necessária a criação de regimes de insolvência sólidos aplicáveis a todos os intervenientes e operadores envolvidos na viagem, independentemente da sua dimensão (PME e grandes empresas), a fim de aplicar regras semelhantes a riscos semelhantes.

4. **Observações na especialidade**

4.1. O CESE concorda com a proposta da Comissão de regulamentar de forma clara o direito ao reembolso pecuniário quando os bilhetes tenham sido reservados através de um intermediário. A possibilidade de o transportador decidir, com o acordo do intermediário, qual dos dois recebe o pedido do consumidor é adequada, uma vez que permite ao consumidor saber, desde o momento da reserva, a quem deverá solicitar a indemnização ou o reembolso caso ocorra algum problema. No entanto, o CESE considera que a regulamentação rigorosa dos intermediários aplicável ao transporte aéreo deve ser alargada aos outros meios de transporte, a fim de assegurar a harmonização e a igualdade entre os diferentes meios de transporte.

4.2. O CESE é favorável à proposta de regulamentação do reembolso através de intermediários prevista nos regulamentos. Essa proposta proporciona clareza ao introduzir a obrigação de informar o consumidor de forma inequívoca e simples, no momento da reserva e da confirmação, sobre as condições de reembolso, garantindo que o processo de reembolso seja gratuito e realizado no prazo de 14 dias.

4.3. O CESE considera essencial, para garantir um mecanismo de reembolso eficaz, que exista uma transferência adequada de informações sobre os consumidores entre os intermediários e as companhias aéreas, assegurando simultaneamente níveis adequados de concorrência. Por conseguinte, considera adequada a regulamentação deste aspeto, nomeadamente das salvaguardas relativas ao período máximo de conservação dos dados e à limitação da finalidade que permitem o cumprimento do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

4.4. Os diferentes trabalhos da Comissão têm evidenciado repetidamente o nível reduzido de aplicação dos direitos dos passageiros nos vários modos de transporte. Tal deve-se, nomeadamente, ao facto de os utilizadores desconhecerem esses direitos. O CESE congratula-se com a criação de um procedimento normalizado de reembolso e compensação para todos os modos de transporte. A adoção deste modelo poupará custos às empresas e facilitará a sensibilização de todos os consumidores. Além disso, caberá aos organismos nacionais de execução assegurar que este formulário esteja sempre à disposição dos consumidores, o que promoverá a sua utilização generalizada e ajudará a melhorar o cumprimento, que é o principal objetivo da reforma proposta. Os transportadores devem também ser obrigados a usar de transparência quando invocam o argumento de «força maior» durante os procedimentos de reclamação. Se for indicado que o atraso ou cancelamento de uma viagem foi causado por força maior, incumbe ao transportador apresentar provas dessa situação (por exemplo, as previsões meteorológicas no local e hora do transporte em questão). O argumento de força maior não deve ser utilizado arbitrariamente para rejeitar reclamações.

4.5. De igual modo, o CESE considera adequada a abordagem baseada no risco adotada pela Comissão nas propostas de regulamento. De acordo com essa abordagem, os organismos nacionais de execução elaboram programas de monitorização para controlar o cumprimento das obrigações do regulamento por parte dos transportadores, dos operadores de infraestruturas e dos intermediários, com base nas reclamações dos consumidores e nas atividades de monitorização. Este sistema deve proporcionar transparência e melhorar a eficácia dos mecanismos de proteção previstos na regulamentação.

4.6. A responsabilidade de assegurar que os diferentes operadores cumprem as disposições do regulamento deve caber aos organismos nacionais de execução, cujas funções devem ser objeto de harmonização em todos os Estados-Membros. No entanto, a Comissão deve assumir um papel ativo, especialmente no que diz respeito às práticas com efeitos em vários Estados-Membros da União. O CESE considera necessário alargar a margem de manobra da Comissão para investigar e sancionar práticas suspeitas de serem contrárias ao regulamento. A Comissão, na sua proposta, prevê a possibilidade de solicitar informações sem especificar as possibilidades de ação. Além disso, a proposta só abrange o transporte rodoviário, ferroviário e marítimo. A exclusão do transporte aéreo não é devidamente justificada, sendo importante evitar diferenças no tratamento das diferentes alternativas de transporte.

4.7. O CESE congratula-se com a proposta da Comissão relativa aos direitos dos passageiros nas viagens multimodais. A possibilidade de realizar viagens multimodais é consentânea com o incentivo à utilização dos transportes coletivos como alternativa aos veículos privados. A mobilidade multimodal eficaz é um elemento fundamental para tornar os transportes mais sustentáveis e contribui para o Pacto Ecológico Europeu.

4.8. O CESE adverte que, atualmente, os passageiros que pretendem optar por uma viagem multimodal de longo curso enfrentam o grande problema da falta de proteção adequada, nomeadamente em caso de interrupção da viagem. O CESE não tem dúvidas de que a melhoria e a equiparação destas viagens neste contexto tornarão esta opção mais atrativa para os passageiros. O CESE salienta que esta regulamentação melhora substancialmente a proteção das pessoas com mobilidade reduzida, prevendo especificamente o direito à assistência tanto nos transportes como nos centros multimodais de passageiros.

4.9. O CESE congratula-se com a estrutura do regulamento proposto, uma vez que facilita a harmonização das regras relativas à proteção dos utilizadores dos transportes, independentemente do tipo de transporte, evitando desigualdades e favorecendo a concorrência e a complementaridade entre os diferentes meios de transporte.

4.10. Embora a iniciativa seja louvável, o CESE considera que a proteção oferecida pela proposta de regulamento aos passageiros é limitada. Importa melhorá-la no que diz respeito aos contratos multimodais únicos. Na opinião do CESE, seria igualmente necessário definir de forma mais clara as obrigações em matéria de cuidados e de assistência, a fim de evitar que sejam facilmente contornadas pelas entidades obrigadas a cumpri-las em todas as situações. Uma definição menos precisa das condições de assistência acarreta o risco de esta ficar inteiramente nas mãos do transportador responsável e de, na prática, este não a prestar, causando ao passageiro danos muito difíceis de reparar. De igual modo, o CESE alerta para o facto de que a inexistência de compensações pelos bilhetes totalmente integrados causará transtornos.

4.11. O CESE considera essencial criar efetivamente um espaço europeu de dados sobre a mobilidade, a fim de superar os entraves colocados pela fragmentação dos dados entre diferentes empresas, operadores e administradores, que dificulta a disponibilização de informações em tempo real aos utilizadores. Trata-se de um grave obstáculo aos benefícios da digitalização dos transportes e à criação de condições de concorrência equitativas adequadas para a prestação de serviços digitais de mobilidade e de transportes na UE, que permitam aumentar a qualidade dos serviços, a multimodalidade, a segurança rodoviária e a sustentabilidade, e assegurar, simultaneamente, que os intervenientes no mercado beneficiem de novas oportunidades de negócio e de inovação, possibilitando transportes mais eficientes e rentáveis.

4.12. De igual modo, embora tal não seja objeto do presente parecer, o CESE considera necessário chamar a atenção para o grave problema da distorção da concorrência decorrente da inexistência de regulamentação específica sobre a bagagem de cabina e a sua inclusão no preço do bilhete. O CESE recorda o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-487/12 ([1]), segundo o qual a bagagem de mão não deve ser sujeita a um suplemento de preço. Por conseguinte, o CESE salienta que importa definir o mais rapidamente possível o âmbito e os requisitos específicos do peso e das dimensões da bagagem de mão. Conforme solicitado em pareceres anteriores, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia neste domínio deve ser incorporada na legislação em matéria de proteção dos consumidores.

Bruxelas, 20 de março de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Oliver RÖPKE

([1]) Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção), de 18 de setembro de 2014, Vueling Airlines SA/Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.