Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante aos direitos dos passageiros do transporte marítimo e fluvial e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor

[COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD)]

(2009/C 317/16)

Relator: **B. Hernández BATALLER**
Co-relator: **Jörg RUSCHE**

Em 12 de Fevereiro de 2009, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 71.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante aos direitos dos passageiros do transporte marítimo e fluvial e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor

(COM(2008) 816 final – 2008/0246 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 26 de Junho de 2009, relator: **Bernardo Hernández Bataller**, co-relator: **Jörg Rusche**).

Na 455.ª reunião plenária de 15 e 16 de Julho de 2009 (sessão de 16 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 65 votos a favor, com 2 abstenções o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE apoia a proposta da Comissão uma vez que a aplicação do regulamento contribui, em linhas gerais, para aprofundar o mercado interno e os direitos dos passageiros, em especial das pessoas portadoras de deficiência.

1.2. O CESE lamenta, todavia, que a proposta não se detenha, mais especificamente e com mais detalhe, na situação das pessoas com deficiência nem avance com normas mais rigorosas em defesa dos direitos fundamentais e dos direitos económicos dos consumidores.

1.3. No atinente às pessoas com deficiência, haverá que estabelecer um quadro que garanta consequentemente a acessibilidade dentro das condições sugeridas pelo CESE no presente parecer.

1.4. Importa ter sempre em conta, em matéria de segurança, as normas mais avançadas previstas pelo quadro regulamentar em vigor ou que os Estados-Membros tencionam aplicar neste âmbito.

1.5. Outros direitos fundamentais do indivíduo, como o respeito pela vida privada e a protecção de dados, devem ser igualmente objecto de regulamentação específica que reforce as garantias na matéria.

1.6. Quanto aos direitos económicos dos consumidores, será necessário melhorar vários aspectos da legislação, por exemplo, o reencaminhamento e reembolso, a indemnização do preço do bilhete, informação dos passageiros ou o sistema de reclamações.

2. Antecedentes

2.1. O artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [1] estabelece que as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores. Por seu turno, o artigo 3.º do Tratado CE aponta como uma das acções da Comunidade o reforço da protecção dos consumidores, e o artigo 153.º prevê um mandato para promover os interesses dos consumidores e assegurar-lhes um elevado nível de defesa.

2.2. A Comissão previa no seu Livro Branco «A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções» [2], o reforço da sua acção no âmbito dos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte [3], estabelecendo princípios comuns para todos eles. Constatava igualmente que seria indispensável consolidar uma série de direitos, prevendo, por exemplo, medidas específicas a favor das pessoas com mobilidade reduzida, soluções automáticas e imediatas em caso de interrupção da viagem (atrasos consideráveis, cancelamentos ou recusa de embarque), obrigações de informação aos passageiros, bem como o tratamento das reclamações e meios de recurso.

---

[1] JO C 303 de 14.12.2007, p. 1.

[2] COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

[3] Idênticos aos contemplados no Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Fevereiro de 2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos in JO L 46 de 17.2.2004.

2.3. Em 2006, a Comissão Europeia lançou uma consulta pública sobre os direitos dos passageiros dos transportes marítimos, parcialmente dedicada à protecção dos direitos das pessoas com mobilidade reduzida durante as viagens por via marítima ou fluvial. A maioria dos inquiridos manifestou-se a favor de um nível mínimo de protecção comum em matéria de direitos dos passageiros em toda a UE, independentemente do modo de transporte ou do facto de a viagem ser efectuada integralmente num único Estado-Membro ou de cruzar uma fronteira interna ou externa.

2.4. Por outro lado e a crer nas conclusões gerais de um estudo independente ([4]), a protecção dos passageiros não é totalmente satisfatória devido, entre outros factores, à falta de uniformização no que respeita ao âmbito e grau de protecção, à inexistência de um conjunto de soluções imediatas e predefinidas em caso de cancelamento e de atraso e à escassez da informação fornecida aos passageiros sobre os direitos que lhes assistem em caso de evento crítico.

2.5. A avaliação do impacto da proposta incidiu essencialmente nos princípios de indemnização e assistência em caso de cancelamento ou de atraso, nas regras a aplicar em matéria de acessibilidade, de não discriminação e da assistência às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, nas normas de qualidade e obrigação de informação, nas regras para o tratamento de reclamações e no controlo do cumprimento.

3. **Proposta da Comissão**

3.1. O seu objectivo é estabelecer, mediante um regulamento, regras mínimas comuns a aplicar em matéria de não discriminação dos passageiros no que se refere às condições de transporte oferecidas pelos transportadores, de não discriminação e assistência obrigatória às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, das obrigações dos transportadores para com os passageiros em caso de cancelamento ou de atraso, informações mínimas a prestar aos passageiros, de tratamento das reclamações e do controlo da aplicação dos direitos dos passageiros.

3.2. A proposta aplica-se aos serviços comerciais de transporte de passageiros por via marítima e fluvial, incluindo cruzeiros, entre ou em portos ou locais de embarque/desembarque situados no território de um Estado-Membro ao qual se aplica o Tratado.

3.3. São contempladas igualmente as obrigações dos transportadores em caso de interrupção da viagem e em matéria de fornecimento de informação, direito de assistência, reencaminhamento e reembolso, indemnização do preço do bilhete e outras medidas a favor dos passageiros.

3.4. Prevê-se que cada Estado-Membro designe um ou vários organismos independentes incumbidos de adoptar as medidas necessárias para garantir o respeito dos direitos dos passageiros, incluindo a conformidade com as regras de acessibilidade.

4. **Observações na generalidade**

4.1. O CESE acolhe favoravelmente as regras mínimas comuns contidas na proposta de regulamento, esperando que evoluam futuramente até um nível de protecção mais elevado e mais favorável aos consumidores, em conformidade com o mandato estabelecido no Tratado CE. A Comissão deveria esclarecer expressamente que as excursões turísticas de menos de um dia não entram no âmbito de aplicação da presente proposta.

4.1.1. Trata-se de uma proposta audaciosa que, em sintonia com as posições mais recentes da Comissão Europeia, coloca os consumidores no centro do funcionamento do mercado interno e os considera como beneficiários últimos da abertura dos mercados nacionais.

4.1.2. Com efeito, mais do que o estabelecimento de um conjunto de regras e princípios em defesa dos direitos económicos dos utentes do transporte marítimo e fluvial, intra-estatal e supra-estatal, o regulamento consagra um regime de reconhecimento e de salvaguarda dos direitos dos cidadãos e das pessoas em geral.

4.1.3. Por outro lado, a proposta completa as legislações de muitos Estados-Membros da UE que ou não se ocupam do problema ou fazem-no de uma forma inconsequente incapaz de assegurar na prática os direitos das pessoas com deficiência ou de idade avançada. Tal afecta actualmente os sistemas de acessibilidade e de informação e de ajuda de embarque para embarcações, bem como a informação prévia que pode ser manifestamente melhorada em vários casos.

4.1.4. O CESE não está, todavia, de acordo com a possibilidade de os Estados-Membros excluírem do âmbito de aplicação da proposta as prestações ao abrigo de contratos de serviço público, que são justamente os mais utilizados pelos cidadãos e que mais falta fazem às pessoas com deficiência. A Comissão poderia incluir, a seguir às alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 19.º, uma alínea solicitando às autoridades competentes que ponderem a hipótese de criar um sistema de indemnização automática.

Não obstante a regulamentação existente sobre segurança marítima (directivas 1999/35/CE, 98/18/CE e 98/41/CE), o CESE é de opinião que se deve incluir explicitamente no regulamento direito dos passageiros à segurança como um direito específico que lhes é devido.

Neste sentido, infere-se que o conceito de segurança abranja também a acessibilidade, ou seja, que esta seja assegurada não apenas durante a entrada e a saída dos passageiros dos navios, mas também durante toda a duração do trajecto.

([4]) Estudo independente, encomendado pela DG TREN em 2005-2006, intitulado «Analysis and assessment of the level of protection of passenger rights in the EU maritime transport sector» (análise e avaliação do nível de protecção dos direitos dos passageiros no sector dos transportes marítimos da UE).

Além disso, importa garantir expressamente em todas as embarcações e em todos os trajectos ao abrigo deste regulamento a entrada de animais de assistência que formam uma unidade indissolúvel com a pessoa deficiente e lhes permitem exercer plenamente o seu direito à livre circulação e à mobilidade.

4.1.5. O CESE exorta a Comissão a adoptar e propor, a nível comunitário, todas as medidas necessárias para que as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida fruam do mesmo direito que todos os demais cidadãos de liberdade de circulação e de escolha e de não discriminação. É fundamental concretizar o «modelo social de deficiência», incluindo a obesidade, para que todas as pessoas possam utilizar os meios de transporte.

4.1.6. No atinente à base jurídica dos artigos 70.º e 81.º do Tratado, o CESE considera que seria oportuno aduzir o artigo 153.º do Tratado que prevê um elevado nível de defesa dos consumidores nas acções da Comunidade.

4.1.7. O CESE considera pertinente a utilização do regulamento como instrumento, já que as regras estabelecidas na presente proposta deverão ser uniformes e aplicadas eficazmente em toda a União Europeia, de modo a assegurar, simultaneamente, um nível adequado de protecção para os passageiros do transporte marítimo e condições de concorrência equitativas para os transportadores.

4.1.8. O CESE partilha do ponto de vista dos legisladores europeus, segundo o qual os mecanismos de co-regulação e auto-regulação «*não são aplicáveis quando estão em jogo os direitos fundamentais ou opções políticas importantes, nem nas situações em que as regras devem ser aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros*» ([5]), e considera que, nestes termos, a proposta de regulamento está conforme com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

4.1.9. Todavia, no que se refere ao capítulo III (Obrigações dos transportadores em caso de interrupção da viagem), o objectivo de garantir que os operadores económicos actuem em condições harmonizadas num mercado único será realizado apenas dentro de certos limites, uma vez que o regulamento atribui aos Estados-Membros uma ampla margem no que se refere aos direitos aplicáveis em caso de cancelamento e de atraso. O relatório a apresentar pela Comissão três anos após a entrada em vigor do regulamento (artigo 30.º) deveria examinar concretamente se uma eventual disparidade das legislações neste âmbito afecta ou não a concorrência ou o bom funcionamento do mercado interno.

4.1.10. O CESE reconhece que os transportes com um objectivo fundamentalmente turístico, em particular as excursões e visitas turísticas, não sejam abrangidos pelo regulamento. No entanto, deveria ser tido em conta o caso dos passageiros que falham uma correspondência devido a problemas surgidos numa das fases da sua viagem.

([5]) Acordo interinstitucional «*Legislar melhor*» entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão (2003/C 321/01), ponto 17.

4.2. O CESE reputa essencial que o bilhete funcione como comprovativo da celebração do contrato de transporte e que as disposições do regulamento sejam consideradas como um direito imperativo e inalienável a favor dos passageiros, tudo isso sem prejuízo do acervo de protecção em vigor, especialmente o relativo às cláusulas abusivas ([6]) e às práticas comerciais desleais ([7]).

Haverá que encontrar uma solução específica para derrogar ou modificar eventualmente e de uma forma o mais favorável possível para as pessoas com deficiência a obrigação actual de aplicação quase generalizada de comunicarem aos transportadores dentro de um prazo não inferior a 48 horas a sua intenção de fazer determinado trajecto. É óbvio que este prazo tão rígido imposto às pessoas com deficiência poderá impedir a plena fruição de determinados direitos associados à livre circulação das pessoas, como o direito ao lazer ou o direito a fazer face a qualquer situação de urgência que possa surgir.

O CESE espera que seja permitida uma certa flexibilidade no sistema de notificação para assistência a bordo. Esta maneira de viajar não requer dos passageiros uma reserva antecipada. Deste modo, ao obrigar as pessoas com deficiência a comunicar previamente a sua necessidade de assistência seria violar o direito à igualdade de tratamento. Convém, portanto, distinguir entre trajectos de longa e de curta distância ou especificar o tipo de barco/navio utilizado para o transporte. A Comissão Europeia deveria obrigar os transportadores a confirmarem ao passageiro a recepção da comunicação recebida para que este último possa, no caso de avaria do sistema de transmissão da informação, provar que comunicou efectivamente a sua necessidade de assistência.

4.2.1. Para fazer valer os direitos consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, estas pessoas deverão beneficiar do direito a assistência nos portos, e nos locais de embarque/desembarque, bem como a bordo dos navios de passageiros. O CESE concorda plenamente que, para satisfazer todos estes objectivos de inclusão social, a referida assistência deve ser fornecida sem encargos adicionais, em conformidade com as disposições do artigo 26.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que no atinente ao direito de integração das pessoas com deficiência.

4.2.2. Assim sendo, o CESE considera que as excepções à recusa de embarque às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida devem obedecer a critérios objectivos, não discriminatórios, que sejam transparentes e verificáveis.

([6]) Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO L 95 de 21.4.1993, p. 29).

([7]) Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno (JO L 149 de 11.6.2005, p. 22).

4.3. O CESE considera positivas as disposições do artigo 8.º da proposta de regulamento que prevêem o diálogo e a concertação entre as organizações da sociedade civil organizada e os poderes públicos e segundo as quais cabe aos transportadores, com a participação activa das organizações representativas das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida, estabelecer as regras em matéria de acesso. Quanto às normas de qualidade, estas deveriam ser estabelecidas igualmente em cooperação com as associações representativas dos consumidores, na acepção do artigo 22.º da proposta em apreço, tendo em conta as recomendações da Organização Marítima Internacional e de outros organismos internacionais competentes na matéria.

4.4. Afigura-se totalmente contrária ao princípio da gratuitidade dos objectivos de inclusão a previsão de uma taxa específica nos termos do n.º 3 do artigo 9.º da proposta, sobretudo por ser uma disposição com carácter unilateral. No entanto, embora a separação das contas decorra naturalmente da transparência mínima exigida, o quadro anual verificado deveria ser disponibilizado às organizações das pessoas com deficiência e das associações dos consumidores. O CESE recomenda, não obstante, que se examine se será de imputar às pequenas e médias empresas a carga que a realização deste cálculo implica.

4.5. A indemnização no que respeita às cadeiras de rodas e aos equipamentos auxiliares de mobilidade parecem adequar-se aos objectivos de protecção do regulamento, bem como a prescrição de colocar à disposição das pessoas envolvidas um equipamento de substituição. Esta indemnização deve ser integral e abarcar todos os danos e prejuízos causados.

4.6. As obrigações dos transportadores em caso de interrupção da viagem, enquanto normas mínimas harmonizadas, afiguram-se razoáveis face à inexistência de legislação adequada. O Comité compreende que se preveja para já, a nível comunitário, uma certa equiparação das normas de protecção dos passageiros do transporte aéreo, mas defende que se procure atingir o mais rapidamente possível um nível de protecção mais elevado.

4.6.1. A indemnização do preço do bilhete, enquanto sistema de indemnização automática, pode ser um sistema justo desde que funcione com agilidade e eficiência. Deve, porém, evoluir para percentagens mais elevadas nos casos de atraso.

4.6.2. Seria oportuno aclarar o n.º 4 do artigo 20.º da proposta, segundo o qual as suas disposições não se aplicam se o atraso ou cancelamento se dever a «*circunstâncias extraordinárias*». Haverá que clarificar esta disposição de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça ([8]), no sentido de que não se aplica a um problema técnico detectado na aeronave de que resulta o cancelamento de um voo, a menos que este problema se relacione com um evento que, pela sua natureza ou origem, não seja inerente ao exercício normal da actividade da transportadora aérea em causa. Além disso, o facto de uma transportadora aérea ter cumprido as regras mínimas de manutenção de uma aeronave não basta, por si só, para provar que essa transportadora tomou todas as «*medidas razoáveis*» ou oportunas para se eximir à sua obrigação de indemnizar. Neste contexto, importa ter também em conta as especificidades náuticas do serviço de transporte correspondente.

4.6.3. Seja como for, o artigo 21.º da proposta, segundo o qual nada obsta a que os passageiros interponham recurso junto dos tribunais nacionais para obterem reparação pelos prejuízos decorrentes do cancelamento ou dos atrasos dos serviços de transporte, é consentâneo com o direito fundamental direito a uma tutela judicial efectiva previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia.

4.7. A informação é um aspecto fundamental para os passageiros, pelo que deve ser acessível e acompanhar a evolução tecnológica. A proposta é pertinente neste aspecto.

4.8. As reclamações, desde que tenham por objecto um prejuízo civil ou comercial, devem ser dirigidas aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo na sequência da Recomendação da Comissão 1998/257/CE de 30 de Março de 1998 ou, pelo menos, às instâncias de resolução extrajudicial que cumpram os princípios da independência, da transparência, do contraditório, da eficácia, da legalidade, da liberdade e da representação.

4.9. Os organismos nacionais responsáveis pela execução devem ter competência para aplicar plenamente um regime de sanções eficaz, dissuasivo e proporcional que inclua, em todo o caso, a possibilidade de pagamento de uma indemnização aos passageiros afectados pelo simples facto de terem apresentado uma reclamação.

O regulamento deveria incluir a obrigação de uma informação adequada e pertinente, devidamente acessível, sobre as sanções e as reclamações a apresentar pelos passageiros.

4.10. O CESE partilha da preocupação da Comissão relativamente à aplicação estrita da legislação em vigor sobre a protecção dos dados pessoais ([9]) e a livre circulação desses dados, de modo a garantir o respeito da privacidade dos passageiros, em conformidade com a Directiva 95/46/CE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça, especialmente quando se trate de dados pessoais que podem ser transmitidos a terceiros Estados no contexto de uma prestação de serviços de transporte. As pessoas que fazem parte de um ficheiro devem ser informadas a qualquer momento sobre a sua inclusão e ter a possibilidade de aceder a esse ficheiro e solicitar a rectificação ou a supressão dos dados que lhes dizem respeito.

([8]) Acórdão de 22 de Dezembro de 2008 – Processo C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann contra Alitalia – Linee Aeree Italiane SpA).

([9]) Direito ao respeito pela vida privada e familiar, artigo 8.º da Convenção para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

4.11. O CESE lembra à Comissão a necessidade de rever a Directiva 90/314/CE para ser mais coerente com a proposta em apreço e outras normas do direito comunitário derivado e, em todo o caso, para

— actualizar as definições e esclarecer conceitos tais como «preço com tudo incluído», «viagem organizada» ou «combinação prévia»;

— definir com mais precisão a responsabilidade exacta do operador e do agente no caso de não cumprimento ou de cumprimento deficiente do contrato, independentemente de estes terem prestado o serviço em causa directa ou indirectamente;

— fixar uma indemnização mais clara e mais completa dos consumidores nos casos em que o organizador cancelar o contrato.

4.12. O CESE recorda, por último, à Comissão que é preciso mencionar especificamente no regulamento as directivas relativas à navegação marítima e fluvial cujo objectivo é garantir um elevado nível de protecção, em especial das pessoas com mobilidade reduzida e, se necessário, adaptar o seu âmbito de aplicação geográfico.

Bruxelas, 16 de Julho de 2009

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI