COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 26.2.2021
COM(2021) 90 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2015/2302 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos

1. A Diretiva

A Diretiva (UE) 2015/2302 relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos (a seguir designada por «DVO» ou «diretiva») foi adotada em 25 de novembro de 2015[1]. Substituiu a Diretiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados. A DVO baseia-se nos elementos fundamentais da Diretiva de 1990, incluindo os requisitos de informação, as disposições em matéria de alterações contratuais e responsabilidades, bem como a defesa dos consumidores em caso de insolvência do organizador. A nova DVO alarga significativamente o nível de defesa do consumidor, tendo em consideração novos modelos de reservas em linha para combinações de serviços de viagem.

Após o seu relatório sobre as disposições da Diretiva (UE) 2015/2302 aplicáveis a reservas em linha realizadas em diferentes pontos de venda, de junho de 2019 (relatório sobre «processos interligados de reserva em linha»)[2], a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho o presente relatório geral sobre a aplicação da DVO, nos termos do artigo 26.º, segunda frase, dessa diretiva[3].

O grupo de peritos das partes interessadas para apoiar a aplicação da DVO[4] e as autoridades nacionais[5] foram consultados para a elaboração deste relatório.

1.1. Principais elementos da diretiva

Nos termos da DVO, o organizador de uma viagem organizada é responsável pela execução de todos os serviços de viagem que façam parte da viagem organizada, independentemente de esses serviços serem executados pelo próprio organizador ou por outros prestadores de serviços. Ao substituir a Diretiva de 1990, a DVO alargou o conceito de «viagem organizada», inspirado originalmente no conceito de férias pré-organizadas, às férias personalizadas ou por medida que um operador, incluindo os operadores turísticos tradicionais, as agências de viagens em linha ou fora de linha, as companhias aéreas e os hotéis, disponibiliza a partir de diferentes serviços de viagem selecionados pelo viajante. Todos esses operadores podem ser «organizadores» para efeitos da DVO.

Os principais elementos da DVO[6] são os seguintes:

---

1 Diretiva (UE) 2015/2302 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga a Diretiva 90/314/CEE do Conselho (JO L 326 de 11.12.2015, p. 1).

2 Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as disposições da Diretiva (UE) 2015/2302 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos aplicáveis a reservas em linha realizadas em diferentes pontos de venda, COM(2019) 270 final, de 21.6.2019, acompanhado do documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2019) 270 final.

3 O relatório abrange os 27 Estados-Membros da UE. Sempre que necessário, remete para informações relativas ao Reino Unido (Reino Unido), que saiu da UE em 31 de janeiro de 2020.

4 Grupo de peritos das partes interessadas para apoiar a aplicação da Diretiva relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

5 Comité de cooperação no domínio da defesa do consumidor, pontos de contacto centrais criados ao abrigo da DVO, Comité Consultivo para o Turismo.

6 Ver também a síntese disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475.

- A definição lata de «viagem organizada», incluindo as férias pré-organizadas disponibilizadas por um operador turístico e a seleção personalizada de componentes para uma viagem ou férias pelo viajante num único ponto de venda em linha ou fora de linha;
- A introdução do conceito de serviços de viagem conexos (SVC), uma combinação mais flexível de dois ou mais serviços de viagem para a mesma viagem ou as mesmas férias do que uma viagem organizada. Ao contrário do organizador de uma viagem organizada, os operadores que facilitam um serviço de viagem conexo são responsáveis apenas pela execução dos serviços de viagem por si prestados. Uma combinação de serviços de viagem é considerada um serviço de viagem conexo quando um operador facilita
  - a aquisição de diferentes serviços através de processos de reserva separados durante uma única visita a uma agência de viagens ou a um sítio Web ou
  - de forma direcionada, a aquisição de um serviço de viagem adicional a outro prestador no prazo de 24 horas após receção da confirmação da reserva do primeiro serviço de viagem pelo viajante (por exemplo, através da inclusão, na confirmação da reserva, de uma hiperligação para outro prestador de serviços);
- Requisitos de informação reforçados: as empresas têm de informar os viajantes sobre se lhes será oferecida uma viagem organizada ou um serviço de viagem conexo e sobre os seus principais direitos, por meio de fichas informativas normalizadas. Devem facultar informações acerca das características da viagem organizada, do seu preço e da cobrança de quaisquer encargos adicionais;
- As empresas que vendem férias organizadas têm de garantir o reembolso e o repatriamento dos viajantes caso os organizadores abram falência. De forma limitada, tal garantia é igualmente aplicável aos serviços de viagem conexos. Os operadores que facilitam um serviço de viagem conexo têm de garantir o reembolso dos pagamentos que recebam do viajante caso o serviço de viagem pertinente não seja executado em consequência da sua insolvência. Esta garantia abrange igualmente o repatriamento quando o operador que facilita um serviço de viagem conexo é responsável pelo transporte de passageiros, por exemplo, uma companhia aérea. A DVO estabelece o princípio do reconhecimento mútuo da proteção em caso de insolvência proporcionada pelos organizadores ou operadores que facilitam um serviço de viagem conexo, nos termos do direito do respetivo Estado-Membro de estabelecimento;
- Regras rigorosas em matéria de responsabilidade: salvo algumas exceções, o organizador de uma viagem organizada é responsável se algo correr mal, independentemente de quem executa os serviços de viagem;
- Direitos de cancelamento reforçados: os viajantes podem cancelar as suas férias organizadas por qualquer razão, mediante o pagamento de uma taxa de rescisão razoável. Podem cancelar as suas férias gratuitamente, nomeadamente caso se verifiquem «circunstâncias inevitáveis e excecionais»[7] no destino da viagem que afetem a realização da viagem organizada (por exemplo, situações de guerra, catástrofes naturais ou surtos de doenças graves) ou se o preço da viagem organizada sofrer um aumento superior a 8 % em relação ao preço inicial;
- Assistência aos viajantes: caso os viajantes não possam regressar das suas férias organizadas devido a «circunstâncias inevitáveis e excecionais», ser-lhes-á assegurado

[7] O conceito de «circunstâncias inevitáveis e excecionais» substitui o conceito de «força maior» utilizado na Diretiva de 1990.

alojamento por um período máximo de três noites, salvo se a legislação da União relativa aos direitos dos passageiros previr períodos mais longos. Em geral, os organizadores têm de prestar assistência aos viajantes em dificuldades, nomeadamente facultando informações sobre serviços de saúde e assistência consular.

1.2.Dados de mercado

Em 2017, as viagens organizadas representavam cerca de 9 % de todas as viagens de turismo dos residentes da UE-27, bem como uma quota de cerca de 21 % do total das despesas em turismo[8]. Em média, cada turista da UE despendeu cerca de 762 EUR numa viagem organizada na UE-27 (despesas globais: cerca de 58 mil milhões de EUR) e 1 756 EUR numa viagem organizada para o resto do mundo (despesas globais: cerca de 36 mil milhões de EUR)[9]. O principal país de destino na Europa foi, de longe, a Espanha (despesas globais: cerca de 15 mil milhões de EUR).

De acordo com um inquérito de acompanhamento do mercado sobre férias organizadas e circuitos organizados[10], em 2020, a maioria dos consumidores da UE-27 (81 %) confiou nos prestadores de serviços de férias organizadas e circuitos organizados. Esta percentagem varia, em certa medida, por Estado-Membro, entre um máximo de 90 % (na Croácia e em Portugal) e um mínimo de 60 % (na Polónia). Uma grande maioria (91 %) dos inquiridos relata experiências positivas ao efetuarem aquisições no mercado, tendo-se observado poucas diferenças consideráveis entre países ou subgrupos sociodemográficos.

Geralmente, os consumidores que efetuaram a sua aquisição numa agência de viagens pagaram um preço total pelos diferentes serviços (82 %). Em contrapartida, 25 % dos consumidores que adquiriram serviços em linha, fizeram-no num único sítio Web mas pagaram por cada serviço separadamente, enquanto 19 % os adquiriam num sítio Web e depois clicaram numa hiperligação nesse sítio Web para adquirirem outro serviço junto de um prestador diferente.

11 % dos consumidores tiveram problemas com os serviços que adquiriram, ou com os operadores, que lhes deram motivos legítimos para apresentar reclamações. Deste grupo, 40 % dos consumidores sofreram prejuízos financeiros enquanto 79 % sofreram impactos não financeiros, como perda de tempo, raiva, frustração, tensão ou ansiedade. De todos aqueles que sofreram problemas, a maioria (62 %) apresentou uma reclamação. Um pouco mais de metade (54 %) dos consumidores declararam estar satisfeitos com o resultado da reclamação, tendo 42 % referido estar insatisfeitos.

---

[8] Todas as viagens de turismo em 2017: cerca de 1,1 mil milhões; as despesas totais durante essas viagens ascenderam a cerca de 444 mil milhões de EUR; ESTAT, dados de 2017, Number of trips by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560] [Número de viagens por tipo de organização (a partir de 2014)]; Expenditure by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607] [Despesas por tipo de organização (a partir de 2014)].

[9] As despesas em viagens organizadas incluem o montante pago pela viagem organizada e todas as outras despesas em turismo durante a viagem.

[10] O inquérito foi realizado pela Ipsos entre 27 de julho e 26 de outubro de 2020 e abrangeu um período de referência de um ano antes da realização das entrevistas no âmbito do inquérito. Não é possível identificar em que medida os inquiridos basearam as suas respostas nas experiências durante a pandemia de COVID-19. Os resultados do inquérito de acompanhamento do mercado estão disponíveis no sítio Web da Comissão Europeia em https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en.

2. Transposição

Os Estados-Membros deviam transpor a Diretiva relativa às viagens organizadas até 1 de janeiro de 2018. Entre fevereiro de 2016 e maio de 2017, a Comissão organizou cinco ateliês para prestar assistência aos Estados-Membros na transposição da diretiva[11].

2.1. Respeito pelo prazo de transposição

Em março de 2018, a Comissão instaurou processos por infração contra 14 Estados-Membros por não comunicação das medidas nacionais de transposição. Dois Estados-Membros só transpuseram a diretiva depois de a Comissão ter emitido um parecer fundamentado nos termos do artigo 258.º do TFUE. Em março de 2019, todos os Estados-Membros tinham notificado a Comissão da transposição integral da diretiva.

2.2. Avaliação da conformidade das medidas de transposição

No início de 2021, foi concluído um estudo de avaliação da conformidade das medidas nacionais de transposição realizado por um contratante externo. Segundo este estudo, poderão existir, em diferentes graus, problemas potenciais de não conformidade em todos os Estados-Membros, por exemplo no que respeita às definições, aos requisitos de informação pré-contratual, aos direitos de rescisão dos viajantes e às taxas de rescisão, às consequências da não execução ou da execução incorreta do contrato, às obrigações dos operadores que facilitam serviços de viagem conexos, à responsabilidade por erros na reserva e ao caráter imperativo da DVO. Os problemas identificados não revelam uma tendência geral, exceto pelo facto de a correta transposição das disposições relativas à proteção em caso de insolvência, nomeadamente a sua eficácia, poder não estar plenamente garantida em muitos Estados-Membros. A Comissão analisará as conclusões do estudo e, se adequado, equacionará a possibilidade de encetar um diálogo com os Estados-Membros e/ou instaurar processos por infração.

3. Aplicação e execução

Os Estados-Membros foram obrigados a aplicar as suas regras de transposição da DVO a partir de 1 de julho de 2018.

3.1. Sensibilização

A Comissão emitiu um comunicado de imprensa[12] para chamar a atenção para o início da aplicação das novas regras, disponibilizou informações aos viajantes[13] e às empresas[14] no seu sítio Web A SUA EUROPA e incluiu as viagens organizadas na sua campanha de comunicação **#yourEUright** sobre vários direitos fundamentais dos consumidores lançada em 2019[15]. Não obstante, os representantes dos consumidores consideram que muitos consumidores não estão suficientemente cientes dos seus direitos, em particular no que diz respeito aos direitos que lhes assistem quando pretendem rescindir um contrato de viagem organizada.

---

[11] Ver ata dos ateliês de transposição, disponível no sítio Web da Comissão Europeia em https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Estas atas não refletem a posição oficial da Comissão quanto à interpretação da DVO.

[12] IP/18/4293 de 29 de junho de 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_18_4293.

[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_pt.htm

[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_pt.htm.

[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_pt#node-24.

3.2.Principais dificuldades relacionadas com a aplicação da Diretiva

Na fase de transposição e nos primeiros anos de aplicação, foram essencialmente a definição lata de «viagem organizada», o novo conceito de serviços de viagem conexos, a delimitação entre os dois conceitos e as fichas informativas normalizadas que suscitaram questões por parte das partes interessadas e das autoridades. Além disso, surgiram dificuldades no que respeita à proteção em caso de insolvência, em particular no contexto da falência da empresa Thomas Cook (ver capítulo 4) e da pandemia de COVID-19 (ver capítulo 5).

3.2.1. Âmbito alargado da definição de viagem organizada

Qualquer combinação de pelo menos dois tipos diferentes de serviços de viagem para a mesma viagem ou férias combinados por um único operador, designadamente a pedido do viajante, constitui uma viagem organizada, se todos os serviços estiverem incluídos num único contrato ou se forem satisfeitos outros critérios, por exemplo, um preço global. As isenções do âmbito de aplicação da diretiva são muito limitadas[16]. Tal suscitou incertezas durante e após a transposição da DVO no que diz respeito à questão de saber se a diretiva é aplicável aos prestadores de serviços de alojamento turístico que incluem o livre acesso a atividades de lazer locais ou serviços de transporte (por exemplo, «cartões turísticos») na sua proposta.

Exemplos: 1. Um agricultor que publicita no seu sítio Web férias de equitação, incluindo alojamento e aulas de equitação, a um preço total é um organizador de uma viagem organizada nos termos da DVO.

2. Um agente de viagens que aconselha o seu cliente sobre possíveis safaris e, de acordo com a seleção deste último, reserva um voo, alojamento em diferentes pousadas e uma visita guiada, pelos quais o viajante aceita pagar após selecionar todos os componentes, é o organizador dessa viagem organizada e responsável pela execução dos diferentes serviços de viagem nela incluídos.

Os representantes das empresas de pequena dimensão do setor do turismo e do lazer (por exemplo, turismo rural, clubes desportivos) consideram que as empresas de pequena ou muito pequena dimensão devem ser excluídas do âmbito de aplicação da DVO, especialmente se não propuserem serviços de transporte. No entanto, as organizações de consumidores e de empresas de viagens consideram que isenções adicionais não seriam uma solução adequada.

3.2.2. Serviços de viagem conexos (SVC)

O conceito de serviços de viagem conexos foi introduzido tendo em conta a evolução do mercado em que os operadores (principalmente em linha mas também fora de linha) prestam assistência aos viajantes na celebração de contratos distintos com diferentes prestadores de serviços de viagens para a mesma viagem num curto período. Abrange dois cenários em que um operador *facilita* a reserva de serviços de viagem prestados por outros prestadores e alarga a aplicação de determinadas regras da DVO a tais modelos de negócio.

[16] Ver artigo 2.º, n.º 2, da DVO que prevê três casos de isenções: 1. Viagens com uma duração inferior a 24 horas, salvo se a dormida estiver incluída; 2. Viagens propostas a título ocasional, sem fins lucrativos e apenas a um grupo limitado de viajantes; 3. Viagens adquiridas no âmbito de um acordo geral para a organização de viagens de negócios.

Exemplos: 1. Uma agência de viagens reserva um voo para um cliente e o viajante paga o voo. Posteriormente, ainda durante a mesma visita à agência de viagens, esta reserva alojamento num hotel para a mesma viagem, que não tinha sido selecionado e cuja disponibilidade não tinha sido verificada antes da reserva do voo, e solicita o pagamento ou um adiantamento do montante do hotel. Através da escolha separada e do pagamento separado de cada serviço de viagem, a agência de viagens facilitou um serviço de viagem conexo.

2. No correio eletrónico de confirmação de uma reserva de voo, a companhia aérea inclui uma hiperligação para um sítio Web de reservas de hotel oferecendo ao viajante a possibilidade de reservar um hotel no destino da viagem. Se o viajante clicar na hiperligação e, no prazo de 24 horas após receção da confirmação da reserva do voo, reservar um quarto para a sua viagem, a companhia aérea facilitou um serviço de viagem conexo de «forma direcionada».

Embora os considerandos 12 e 13 da DVO proporcionem algumas orientações no que diz respeito ao conceito de serviço de viagem conexo, a aplicação deste conceito suscitou, provavelmente, o maior número de questões. As partes interessadas, nomeadamente os consumidores e as empresas, consideram a definição de serviço de viagem conexo demasiado complexa e difícil de aplicar na prática.

O verdadeiro significado de «*facilitação*» e «*facilitação de forma direcionada*» nem sempre é claro. O considerando 12 esclarece que a publicação de hiperligações através das quais os viajantes são meramente informados, genericamente, sobre outros serviços de viagem não deve ser considerada uma facilitação de um serviço de viagem conexo. Assim, geralmente será necessária uma promoção ativa, baseada numa ligação comercial, entre o operador que facilita a aquisição de serviços de viagem adicionais e os outros operadores, contra remuneração, (ver considerando 13).

Um problema na aplicação do conceito de serviço de viagem conexo está associado ao facto de, no segundo exemplo apresentado acima, a obrigação de proteção em caso de insolvência, quando aplicável, depender de um acontecimento incerto no futuro, isto é, do facto de o viajante reservar um serviço de viagem adicional junto de outro operador no prazo de 24 horas após a primeira reserva. Se tal suceder, o prestador do primeiro serviço de viagem que recebe os pré-pagamentos do viajante tem de fornecer proteção em caso de insolvência no que respeita a esses pagamentos. Embora o artigo 19.º, n.º 4, da DVO exija que o segundo operador informe o operador que facilita o serviço de viagem conexo da celebração de um contrato com o viajante, o primeiro operador não dispõe, necessariamente, de todas as informações que lhe permitam determinar em que casos foi constituído um serviço de viagem conexo. Segundo consta, os prestadores do serviço de viagem adicional nem sempre cumprem as obrigações de comunicação de informações que lhes incumbem devido à falta de meios técnicos para o intercâmbio seguro de dados ou ao receio de violar o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados[17]. Tal incerteza pode conduzir a dificuldades para assegurar a proteção necessária em caso de insolvência.

Foram igualmente manifestadas preocupações relativamente ao facto de, com exceção da proteção em caso de insolvência e de determinados requisitos de informação pré-contratual, a DVO não prever a responsabilidade dos operadores que facilitam um serviço de viagem

[17] Ver secção 3.2.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2019) 270 final, ver nota de rodapé 2 supra.

conexo pela execução dos serviços pertinentes. Os representantes dos consumidores estão preocupados com o facto de os prestadores de serviços de viagens se apresentarem enganadoramente como operadores que facilitam um serviço de viagem conexo e não como organizadores, a fim de evitar as regras mais rigorosas em matéria de responsabilidade aplicáveis às viagens organizadas, deixando os consumidores com um nível de proteção inferior.

3.2.3. Delimitação entre viagens organizadas e serviços de viagem conexos

A distinção entre determinadas viagens organizadas e determinados serviços de viagem conexos pode ser difícil[18]. Uma agência de viagens que reserva um voo e um hotel para o seu cliente e emite uma fatura para ambos os serviços vende uma viagem organizada. Quando os mesmos serviços não são selecionados em conjunto, a agência de viagens que os reserva, um após o outro, e não cobra um preço total facilita um serviço de viagem conexo.

No que diz respeito aos «processos interligados de reserva em linha»[19], pode ser muito difícil para os consumidores e as autoridades responsáveis por fazer cumprir a lei provar se foi celebrado um contrato para uma viagem organizada, um serviço de viagem conexo ou nenhum deles, tal como explicado no relatório de 2019 sobre «processos interligados de reserva em linha». Um prestador de serviços de viagem que, após a conclusão de uma reserva, transfere o nome do viajante, os dados de pagamento e o endereço de correio eletrónico para outro operador com quem um segundo serviço é reservado no prazo de 24 horas após a confirmação da primeira reserva é o organizador de uma viagem organizada e, por conseguinte, responsável pela execução de ambos os serviços. Se um desses elementos de dados não for transferido, o primeiro operador facilita um serviço de viagem conexo e só é responsável pela execução do seu próprio serviço, desde que a segunda reserva seja efetuada no prazo de 24 horas. Se tal suceder mais tarde, a DVO não é, de todo, aplicável. Segundo consta, na prática, é difícil demonstrar que dados foram transferidos entre operadores ou o momento da reserva do segundo serviço de viagem.

3.2.4. Requisitos de informação

Nos termos dos artigos 5.º e 19.º da DVO, os organizadores, retalhistas e operadores que facilitam um serviço de viagem conexo têm de fornecer aos viajantes informações específicas antes da celebração do contrato. De um modo geral, os requisitos de informação pré-contratual sobre a viagem organizada específica em questão não parecem colocar grandes problemas[20]. Além disso, a DVO disponibiliza três fichas informativas normalizadas diferentes para os contratos de viagem organizada[21] e cinco fichas diferentes para os serviços de viagem conexos[22] que têm de ser disponibilizadas aos viajantes.

---

[18] Ver fluxograma «Package travel or not?» [Viagens organizadas ou não?], disponível em https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en.

[19] Um «processo interligado de reserva em linha» refere-se a uma situação em que o viajante reserva diferentes serviços de viagem em diferentes sítios Web (diferentes pontos de venda), mas as reservas estão relacionadas através de hiperligações disponibilizadas de sítio Web para sítio Web.

[20] No que diz respeito ao requisito de informação sobre a questão de saber se a viagem ou as férias são, em geral, adequadas para pessoas com mobilidade reduzida [artigo 5.º, n.º 1, alínea a), subalínea viii), da DVO], foi referido que tal informação nem sempre é fácil de fornecer, uma vez que pode depender de diferentes fatores de que o organizador só tem conhecimento após a seleção do viajante. Por conseguinte, tais informações devem ser comunicadas a pedido do viajante.

[21] Anexo I, partes A, B e C.

[22] Anexo II, partes A, B, C, D e E.

Em 26 de novembro de 2019, os serviços da Comissão organizaram um ateliê sobre a aplicação da DVO no setor das companhias aéreas[23], que visava também dar seguimento ao relatório da Comissão sobre «processos interligados de reserva em linha». Os representantes das companhias aéreas consideraram que as fichas informativas normalizadas são demasiado complexas, técnicas e difíceis de ler, especialmente em dispositivos móveis. Em particular, no que diz respeito às fichas informativas normalizadas para os serviços de viagem conexos, argumentou-se que as informações poderiam ser consideradas confusas e dissuasivas, uma vez que os viajantes são informados, em primeiro lugar, de que não beneficiam dos direitos que se aplicam a viagens organizadas.

No entanto, o objetivo deste requisito de informação consistia precisamente em chamar a atenção dos consumidores para o diferente nível de proteção proporcionado pelas viagens organizadas, por oposição aos serviços de viagem conexos, permitindo-lhes assim fazer uma escolha informada entre os dois modelos. As organizações de consumidores alegam que a transparência deve ser reforçada, informando os viajantes que reservam um serviço de viagem autónomo sobre o nível de proteção que lhe está associado, que, no caso dos serviços de transporte, é assegurado pelos regulamentos da UE relativos aos direitos dos passageiros[24].

Os representantes das empresas de viagens sugerem, nomeadamente tendo em consideração a COVID-19, o reforço da informação e da proteção dos consumidores no que se refere a todos os serviços de viagem, incluindo os serviços autónomos. Argumentam que tal poderia dar mais liberdade aos operadores e consumidores na escolha de uma combinação de serviços de viagem (uma viagem organizada plenamente protegida ou uma combinação de serviços de viagem ao estilo dos serviços de viagem conexos com uma clara responsabilidade de cada prestador de serviços pela execução correta dos serviços).

3.3.Execução

O artigo 24.º da DVO obriga os Estados-Membros a assegurar a existência de meios adequados e eficazes para assegurar o cumprimento da diretiva. A execução é organizada de forma diferente nos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas tradições jurídicas. Uma vez que grande parte das disposições da DVO dizem respeito à relação contratual entre o organizador e o viajante, os viajantes podem fazer aplicar essas disposições mediante ações a título privado perante tribunais ou organismos de resolução alternativa de litígios. A DVO insere-se no âmbito de aplicação da nova Diretiva relativa a ações coletivas que os Estados-Membros terão de transpor até ao final de 2022[25]. Com a aplicação desta diretiva, as entidades qualificadas poderão intentar ações coletivas tanto para pôr termo às

[23] Ref.ª n.º ARES(2020)270448.

[24] 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 e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO L 46 de 17.2.2004, p. 1); Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (JO L 315 de 3.12.2007, p. 14); Regulamento (UE) n.º 1177/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo aos direitos dos passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis interiores e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 (JO L 334 de 17.12.2010, p. 1); Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 (JO L 55 de 28.2.2011, p. 1).

[25] Ver anexo I, n.º 53, da Diretiva (UE) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020, relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE (JO L 409 de 4.12.2020, p. 1).

violações dos direitos dos viajantes como para obter reparação. Além disso, de acordo com o estudo de avaliação da conformidade (ver ponto 2.2 supra), na maioria dos Estados-Membros, pelo menos determinados requisitos da diretiva estão sujeitos a sanções administrativas ou penais. A execução pública é particularmente pertinente para verificar o cumprimento dos requisitos de proteção em caso de insolvência e dos requisitos de informação.

A DVO é abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) 2017/2394 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores (Regulamento CPC)[26]. Em intercâmbios no âmbito da rede de cooperação de defesa do consumidor, várias autoridades apresentaram um relatório sobre as ações de execução empreendidas a nível nacional. As violações transfronteiriças da DVO que tenham prejudicado, prejudiquem ou sejam suscetíveis de prejudicar os interesses coletivos dos consumidores podem igualmente ser objeto de sanções públicas através do mecanismo de cooperação estabelecido nos termos do Regulamento CPC.

Resolução alternativa de litígios (RAL) e resolução de litígios em linha (RLL)

A Diretiva 2013/11/UE sobre a resolução alternativa de litígios de consumo (Diretiva RAL)[27] e o Regulamento (UE) n.º 524/2013 sobre a resolução de litígios de consumo em linha (Regulamento RLL)[28] criaram um quadro legislativo horizontal que é igualmente aplicável à DVO. Em matéria de RAL, os contextos nacionais são diversificados[29]. Em vários Estados-Membros, os organismos de RAL responsáveis pelos «serviços de transporte» abrangem igualmente os litígios relacionados com viagens organizadas, enquanto noutros Estados-Membros este setor é abrangido pelos organismos de RAL supletivos responsáveis por litígios de consumo[30]. Os consumidores que adquirem bens ou serviços em linha podem utilizar a plataforma europeia de resolução de litígios em linha (RLL), mas os dados disponíveis mostram que o número de reclamações relacionadas com viagens organizadas na plataforma de RLL continua a ser baixo[31].

A Comissão não dispõe de números exatos sobre o nível de participação de organizadores nos processos de RAL. No entanto, as organizações de consumidores e alguns organismos

[26] Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 (JO L 345 de 27.12.2017, p. 1, ponto 25 do anexo).

[27] Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Diretiva RAL), JO L 165 de 18.6.2013, p. 63.

[28] Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução de litígios de consumo em linha, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (Regulamento RLL), JO L 165 de 18.6.2013, p. 1.

[29] Ver Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativo à aplicação da Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução alternativa de litígios de consumo e do Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a resolução de litígios de consumo em linha [COM(2019) 425 final de 25.9.2019].

[30] As informações sobre os domínios de competência dos organismos de RAL estão disponíveis na plataforma de RLL: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2.

[31] Entre março e dezembro de 2020, os consumidores apresentaram 323 queixas através da plataforma de RLL da Comissão contra comerciantes em linha no domínio das viagens organizadas.

nacionais de RAL[32] informam que a participação voluntária nos processos de RAL no setor das viagens organizadas é, geralmente, muito baixa.

O organismo francês de RAL «Médiation Tourisme et Voyage» (MTV) abrange essencialmente todo o setor das viagens e dos transportes. Em 2019, recebeu 8 667 pedidos (cerca de 21 % dos quais diziam respeito a viagens organizadas típicas); foram propostas 5 449 soluções amigáveis, com uma taxa de aceitação de 93,5 %[33]. Os principais assuntos em litígio relacionados com viagens organizadas diziam respeito à execução do contrato, a rescisões ou alterações contratuais e à qualidade do serviço.

As autoridades alemãs informaram os serviços da Comissão de que, no período de 2016 a 2019, 24 % dos pedidos de resolução de litígios apresentados à Universalschlichtungsstelle des Bundes (organismo geral de conciliação a nível federal) diziam respeito a serviços no setor do lazer, em especial viagens organizadas. Desde o início de 2020 até ao final de agosto, o número de pedidos relativos a viagens organizadas representou 27 % do número total de litígios, tendo em conta as perturbações no setor das viagens causadas pela pandemia de COVID-19[34].

Um inquérito realizado pelos serviços da comissão sobre o impacto da COVID-19 nos organismos de RAL mostrou que estes conseguiram, de um modo geral, fazer face ao aumento da carga de trabalho, tendo alguns deles introduzido ferramentas digitais como, por exemplo, o recurso à videoconferência.

Informações dos Centros Europeus do Consumidor (CEC)

Em 2019, a Rede dos Centros Europeus do Consumidor (CEC)[35] tratou 2 399 consultas e 261 reclamações relacionadas com a DVO[36]. Em 2020, devido à COVID-19, os números aumentaram 368 % (11 226 consultas) e 250 % (914 reclamações). Além disso, a proporção do volume total de processos tratados pelos CEC relacionados com a DVO aumentou significativamente, de 2 % em 2019 para 7 % do volume total de processos em 2020[37]. O tempo médio para o tratamento dos processos manteve-se inalterado e a taxa de resultados satisfatórios ou neutros[38] da intervenção dos CEC junto de um operador aumentou de 61 % em 2019 para 70 % em 2020[39]. Em 2019, a não conformidade da execução ou ações ou omissões enganosas foram a principal questão que motivou as consultas e a apresentação de

[32] Por exemplo, o Órgão de Conciliação Alemão para o Transporte de Passageiros «söp» e o Órgão Geral de Conciliação do Consumidor.

[33] Ver relatório anual de 2019 do MTV, disponível em: www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf.

[34] Ver igualmente o relatório anual de 2020 da Universalschlichtungsstelle des Bundes, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] A rede CEC é uma rede de Centros Europeus do Consumidor independente cofinanciada pela Comissão Europeia Proporciona informações e aconselhamento gratuitos aos consumidores que compram produtos e serviços na UE e ajuda na resolução extrajudicial de litígios entre comerciantes e consumidores de diferentes Estados-Membros da UE.

[36] As consultas abrangem todos os pedidos de informação e assistência recebidos pelos CEC; as reclamações abrangem os casos em que os CEC contactam o operador para encontrar uma solução.

[37] Estão disponíveis mais informações sobre o contexto em que ocorreu o aumento das consultas relacionadas com viagens no relatório intitulado «15 Years of ECC Net» [15 anos da Rede CEC]: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf.

[38] O resultado neutro é obtido quando o processo é remetido a um organismo de RAL ou quando os consumidores não realizam progressos nos seus processos (por exemplo, não fornecem a documentação solicitada pelo CEC).

[39] A comparação é efetuada entre as reclamações que foram apresentadas e resolvidas em 2020 e as reclamações que foram apresentadas e resolvidas em 2019.

reclamações (39 %). Em 2020, a questão número um foi a rescisão e a não execução (62 %). Em 2020, os CEC publicaram uma brochura sobre a interpretação da DVO[40] e partilharam as perguntas mais frequentes nos seus sítios Web nacionais e canais de redes sociais para ajudar os consumidores face ao pico de reclamações contra o setor das viagens, nomeadamente das viagens organizadas.

4. Proteção em caso de insolvência

Nos termos do artigo 17.º da DVO, os organizadores têm de garantir o reembolso de todos os pagamentos efetuados pelos viajantes na medida em que os serviços de viagem em causa não sejam executados em consequência da declaração da insolvência do organizador. Essa garantia deve igualmente abranger o repatriamento dos viajantes se o transporte de passageiros estiver incluído na viagem organizada. Embora os Estados-Membros tenham mantido o seu poder discricionário quanto à forma como a proteção em caso de insolvência deve ser acordada, têm de garantir que a referida proteção seja efetiva, em conformidade com os requisitos estabelecidos no artigo 17.º da DVO. Em geral, a DVO de 2015 conduziu a uma melhoria significativa dos regimes nacionais de proteção em caso de insolvência, em comparação com o regime previsto na DVO de 1990. Em 21 Estados-Membros, a proteção em caso de insolvência é organizada pelo próprio setor, quer através de fundos de garantia privados, companhias de seguros, uma combinação de ambos ou outras formas de acordos privados, como garantias bancárias. Dois Estados-Membros (Finlândia e Portugal) criaram um fundo de garantia constituído como entidade pública. Quatro Estados-Membros (Chéquia, Dinamarca, Malta e Polónia) e o Reino Unido têm um sistema misto, o que significa que uma forma de garantia privada é complementada por um fundo de garantia administrado pelo setor público (caráter duplo) ou que os fundos de garantia são administrados por organizações público-privadas.

4.1. Funcionamento dos regimes de proteção em caso de insolvência – falência da empresa Thomas Cook

Em setembro de 2019, a falência da empresa Thomas Cook Group plc., um dos maiores grupos mundiais de viagens de lazer, com vendas de 9,6 mil milhões de libras esterlinas e cerca de 19 milhões de clientes no ano anterior à sua falência, desencadeou ondas de choque que se repercutiram em todo o setor do turismo. A empresa Thomas Cook exercia a sua atividade em toda a UE através de diferentes filiais e marcas em vários Estados-Membros e tinha mais de 21 000 funcionários. A falência afetou cerca de 600 000 turistas, que tiveram de ser repatriados ou reembolsados dos montantes que tinham pago antecipadamente. Foram afetados viajantes em quase todos os países da UE.

Na medida em que os viajantes tinham adquirido um circuito organizado, estavam cobertos pelos regimes nacionais de proteção em caso de insolvência pertinentes.

A Autoridade para a Aviação Civil (AAC) do Reino Unido organizou o maior repatriamento em tempo de paz de mais de 140 000 viajantes. Só no Reino Unido, a autoridade competente regularizou cerca de 340 000 créditos, num valor de quase 350 milhões de libras esterlinas coberto pelo regime de proteção da «Air Travel Organiser's Licence» (ATOL) gerido pelo governo[41].

A falência das filiais alemãs da empresa Thomas Cook deixou cerca de 140 000 viajantes retidos no estrangeiro, que foram repatriados com a ajuda do prestador de proteção em caso

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf.

[41] https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159.

de insolvência «Zurich Versicherungen»[42]. No entanto, a proteção em caso de insolvência foi insuficiente para cobrir totalmente os reembolsos dos viajantes que ainda não tinham chegado ao seu destino (estimados em 287,4 milhões de EUR), devido a um limite máximo de responsabilidade das companhias de seguros que cobrem este risco[43]. O governo federal comprometeu-se a compensar todos os viajantes afetados pela diferença entre os seus pré-pagamentos e o montante dos reembolsos recebidos da companhia de seguros que cobre as empresas Thomas Cook insolventes[44]. De acordo com as informações comunicadas pelas autoridades alemãs, no início de fevereiro de 2021, 105 306 viajantes tinham concluído os seus processos de registo desse tipo de pedidos e poderiam ainda ser efetuados mais 10 000 registos[45].

Em França, mais de 53 000 viajantes foram afetados e os custos do fundo de garantia de viagem APST, que cobria as filiais francesas da empresa Thomas Cook, estão estimados entre 40 e 50 milhões de EUR. Cerca de 10 500 viajantes foram repatriados e mais de 30 000 clientes puderam gozar as suas férias recorrendo a outros operadores turísticos. O reembolso de mais de 11 500 viajantes só pode ter início quando o processo de insolvência estiver concluído e todos os processos de reembolso elegíveis estiverem finalizados.

A empresa Thomas Cook continuou a beneficiar de proteção em caso de insolvência em cada um dos Estados-Membros em que as suas diferentes filiais se encontravam estabelecidas e não se apoiou no mecanismo de reconhecimento mútuo ao abrigo da DVO. Por conseguinte, os custos de repatriamento e de reembolso dos viajantes em causa em toda a UE foram partilhados entre os diferentes prestadores de proteção em caso de insolvência nos Estados-Membros e não foram suportados por um único fundo de garantia de viagem ou companhia de seguros.

4.2.Avaliação

4.2.1. Repatriamento dos viajantes e reembolso dos pagamentos

De um modo geral, e tendo em conta a dimensão da falência da Thomas Cook, os sistemas de proteção em caso de insolvência parecem ter funcionado bem, apesar de terem sido sujeitos a grandes pressões. Os viajantes afetados, que já tinham estado no seu destino de viagem, foram repatriados ou puderam terminar as suas férias conforme planeado. De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, os viajantes que ainda não tinham iniciado a sua viagem organizada receberam ou deverão receber o reembolso dos seus pré-pagamentos. No entanto, em alguns Estados-Membros, os viajantes tiveram de esperar muito tempo para

[42] https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

[43] Ver https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808.

[44] Ver o comunicado de imprensa do Governo federal alemão n.º 417, de 11 de dezembro de 2019, disponível em https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Em reação à falência da empresa Thomas Cook, o Governo alemão decidiu reformar o regime de proteção em caso de insolvência no contexto de viagens organizadas, ver https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html.

[45] Ver também informações sobre o processo de registo de pedidos no sítio Web do Ministério da Justiça e da Proteção dos Consumidores alemão https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (consultado em 15 de dezembro de 2020).

receber o reembolso, ou ainda não receberam o reembolso integral mais de um ano após a falência da empresa Thomas Cook, embora o artigo 17.º, n.º 5, da DVO exija que os reembolsos sejam efetuados sem demora injustificada após o pedido do viajante.

4.2.2. Segurabilidade dos riscos

Algumas partes interessadas do setor representadas no grupo de peritos das partes interessadas para apoiar a aplicação da DVO e as autoridades receiam que possa ser cada vez mais difícil encontrar prestadores de proteção em caso de insolvência que estejam dispostos e sejam capazes de cobrir os riscos relacionados com a falência de um organizador de grande dimensão, especialmente durante a época alta. Os fundos de garantia de viagem e companhias de seguros que prestam proteção em caso de insolvência são relativamente escassos. Foi noticiado que os bancos já não proporcionavam garantias aos organizadores, bem como que algumas das já relativamente poucas companhias de seguros que asseguram a proteção em caso de insolvência se estão a retirar do mercado (por exemplo, na Áustria[46] e na Bélgica[47]). Por conseguinte, é importante encontrar um regime sólido que proteja eficazmente os viajantes contra o risco de insolvência. As ideias apresentadas para enfrentar diferentes desafios incluem o recurso a múltiplos prestadores de garantias para um único organizador ou a criação de um fundo de garantia pan-europeu como uma espécie de resseguro para os garantes de primeira linha.

4.2.3. Divergências entre os regimes nacionais de proteção em caso de insolvência

A DVO exige que a proteção em caso de insolvência seja «efetiva», mas deixou ao critério dos Estados-Membros a forma de organizar esta proteção (ver considerando 39 da DVO). As dificuldades, em alguns Estados-Membros, para cobrir o repatriamento e os reembolsos levaram as organizações de consumidores a apelar a uma maior harmonização dos regimes nacionais de proteção em caso de insolvência, incluindo critérios mínimos sobre a forma como o regime de proteção em caso de insolvência deve ser concebido e assegurando que os fundos de garantia sejam adequadamente financiados. No entanto, a DVO já é mais pormenorizada sobre a proteção necessária em caso de insolvência do que a DVO de 1990, tendo sido controversa, nas negociações legislativas sobre a DVO, a questão de saber quão prescritiva deve a diretiva ser a este respeito. Os representantes do setor dos seguros salientaram que os repatriamentos podem ser mais bem organizados pelo próprio setor das viagens (por exemplo, através de um fundo de garantia), enquanto a atividade principal das instituições financeiras seja tratar dos pagamentos.

4.2.4. Preferência pela continuação das férias organizadas

Os representantes dos fundos de garantia de viagem no grupo de peritos das partes interessadas para apoiar a aplicação da DVO, em especial, sublinharam que, em caso de insolvência de um organizador, a continuação da viagem organizada, em vez do repatriamento ou do reembolso, seria a melhor solução para os viajantes e os prestadores de serviços de viagem[48]. No considerando 39 da DVO afirma-se que deverá ser possível propor aos viajantes a continuação da viagem organizada.

---

[46] Ver considerando 7 da Decisão da Comissão de 4.2.2021 no processo de auxílio estatal SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.

[47] Ver ata da 4.ª reunião do grupo de peritos das partes interessadas da DVO (24.11.2020).

[48] Ver ata da 4.ª reunião do grupo de peritos das partes interessadas da DVO (3.12.2019).

4.2.5. Limitação dos pré-pagamentos

O pré-pagamento é o modo de pagamento habitual das viagens organizadas. Na Alemanha, com base na jurisprudência nacional sobre cláusulas contratuais abusivas, os pré-pagamentos das viagens organizadas estão, em princípio, limitados a 20 % a título de adiantamento no momento da reserva, a menos que o organizador justifique devidamente um pré-pagamento mais elevado devido a despesas que surjam no momento da celebração do contrato; o montante restante é devido no máximo 30 dias antes do início da viagem[49]. Não obstante, a falência da empresa Thomas Cook levou à apresentação de pedidos de reembolso estimados em 287,4 milhões de EUR na Alemanha, o que acabou por levar o governo a pagar os reembolsos pendentes (ver secção 4.1. acima). Na Áustria existem igualmente restrições aos pré-pagamentos das viagens organizadas que, no entanto, não se aplicam quando está disponível uma proteção ilimitada em caso de insolvência[50].

A fim de limitar a exposição dos viajantes ao risco de insolvência, mas também de reduzir os riscos dos prestadores de garantias e, por conseguinte, os custos inerentes, as organizações de consumidores e de viajantes apresentaram a ideia de limitar o montante dos pré-pagamentos e exigir aos viajantes que efetuem os pagamentos apenas quando recebem os serviços. Argumentam que, ao limitar os pré-pagamentos, o risco a cobrir pelos regimes de proteção em caso de insolvência poderia, eventualmente, limitar-se sobretudo ao repatriamento e os viajantes estariam mais bem protegidos em caso de cancelamento[51].

Uma vez que os serviços pré-pagos, como o transporte de passageiros, fazem frequentemente parte de uma viagem organizada, a viabilidade, o âmbito e as limitações de uma potencial limitação dos pré-pagamentos no setor das viagens organizadas teriam de ser avaliados tendo em conta o ecossistema turístico mais vasto.

Os representantes dos setores dos transportes e das viagens consideram que a limitação dos pré-pagamentos poderia agravar a sua situação crítica de liquidez. Salientam igualmente que o pré-pagamento é a norma mundial para os serviços de viagem e que os requisitos unilaterais da UE que limitam este modelo de negócio poderiam ter implicações de grande alcance e distorcer as condições de concorrência equitativas face aos concorrentes de países terceiros. Além disso, os representantes da indústria sublinham que os preços das férias organizadas podem ser mantidos baixos porque os operadores de viagens adquirem antecipadamente grandes «quotas» de hotéis e capacidade de transporte, financiados pelos pré-pagamentos dos consumidores[52].

---

[49] Ver acórdãos do Bundesgerichtshof X ZR 13/14, de 9.12.2014, e X ZR 71/16, de 25.7.2017, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de)

[50] Ver Portaria relativa a viagens organizadas (Pauschalreiseverordnung), ponto 4, n.º 4; os pré-pagamentos só podem ser aceites 11 meses antes do final acordado da viagem; os pré-pagamentos superiores a 20 % só podem ser solicitados 20 dias antes do início da viagem, a menos que esteja disponível uma proteção ilimitada em caso de insolvência.

[51] Ver também documento de posição do Verband Deutsches Reisemanagement e.V., de maio de 2020, disponível em https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf. Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (dezembro de 2020), encomendada pela organização alemã de consumidores vzbv (ainda não publicada); Ver ata da 3.ª reunião do grupo de peritos das partes interessadas da DVO (3.12.2019). Ver também o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2020) 331 final de 9.12.2020, ponto 947.

[52] De acordo com a organização de consumidores do Reino Unido «Which?», para o verão de 2021, as férias organizadas são mais baratas do que as reservas feitas diretamente pelo viajante, ver

4.2.6. Proteção contra a insolvência em caso de falência dos operadores de transporte

Na sua resolução em reação à falência da Thomas Cook[53], o Parlamento Europeu reconheceu o repatriamento efetivo e não levantou quaisquer preocupações em relação à DVO. Neste contexto, o Parlamento aproveitou contudo a ocasião para reiterar o seu pedido de extensão da proteção em caso de insolvência aos bilhetes de avião vendidos separadamente, no quadro da revisão do Regulamento (CE) n.º 261/2004 relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos. A insolvência de uma companhia aérea pode afetar os viajantes, os operadores turísticos e os intermediários. Por exemplo, se um contrato de viagem organizada com uma componente de voo for cancelado em conformidade com a DVO, o organizador pode ter de reembolsar ao viajante a totalidade do preço, independentemente de ainda ter o dinheiro ou de poder recuperá-lo junto da companhia aérea. O apelo de algumas partes interessadas que representam agências de viagens e consumidores no sentido da introdução da proteção obrigatória em caso de insolvência a proporcionar pelas companhias aéreas tornou-se mais audível no contexto da crise de COVID-19. O «Aviation Roundtable Report on the Recovery of European Aviation» [Relatório da Mesa-Redonda da Aviação sobre a Recuperação da Aviação Europeia] (novembro de 2020) reconhece que esta crise demonstrou que os passageiros sentem que podem ficar desprotegidos em caso de insolvência das companhias aéreas, sugerindo que o impacto da proteção em caso de insolvência das companhias aéreas pode ser analisado mais aprofundadamente[54].

Na sua Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente, de 9 de dezembro de 2020, a Comissão declarou que a «*UE deve ajudar os passageiros quando os operadores de transportes entram em falência ou se encontram perante uma grave crise de liquidez, como no contexto da pandemia de COVID-19. Os passageiros retidos têm de ser repatriados e os seus bilhetes reembolsados em caso de cancelamento pelas transportadoras. A Comissão analisa as opções e os benefícios de possíveis meios de proteção dos passageiros contra tais eventos e fará, se for caso disso, propostas legislativas*»[55].

5. A pandemia de COVID-19

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou uma emergência de saúde pública à escala internacional devido ao surto mundial de COVID-19 e, em 11 de março de 2020, caracterizou-o como uma pandemia.

A pandemia de COVID-19 resultou em restrições de viagem sem precedentes a nível mundial, causando quase uma paralisação das viagens na Europa e em muitas outras partes do mundo. Tal está a ter um grave impacto em todo o ecossistema turístico. Os dados da Organização Mundial do Turismo das Nações Unidas mostram, para o período compreendido entre janeiro e outubro de 2020, uma redução dos resultados do turismo na Europa de 72 % em comparação com 2019[56]. Para além da perda de receitas, os organizadores são

---

https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (consultado em 16.12.2020)

53 Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de outubro de 2019, sobre o impacto negativo da falência da Thomas Cook no turismo da UE [2019/2854(RSP)], https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_PT.pdf.

54 https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, page 10.

55 Comunicação da Comissão COM(2020) 789 final, ponto 91.

56 Organização Mundial do Turismo (OMT) das Nações Unidas, expressa em entrada de turistas estrangeiros, ver https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. As Associações de Agentes de Viagens e Operadores Turísticos da Europa (ECTAA) apontam para uma diminuição média de 80 % do volume de

particularmente afetados pelo facto de os pedidos de reembolso dos viajantes devido a cancelamentos excederem significativamente o nível de novas reservas. O Centro Comum de Investigação da Comissão estimou que, num cenário de «segunda vaga», 11,7 milhões de postos de trabalho poderiam estar em risco na economia da UE em consequência de uma quebra na entrada de turistas em 2020[57]. Simultaneamente, segundo as organizações de consumidores, até dezembro de 2020 milhares de consumidores ainda não tinham recebido o reembolso em numerário das férias canceladas[58].

5.1. Cancelamentos de viagens devido à COVID-19

A COVID-19 desencadeou a aplicação das disposições da DVO relativas a «circunstâncias inevitáveis e excecionais», que são definidas no artigo 3.º, n.º 12, da DVO como «*qualquer situação fora do controlo da parte que a invoca e cujas consequências não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis*»[59]. Os riscos significativos para a saúde humana, como os surtos de doenças graves no destino da viagem ou na sua proximidade imediata, são geralmente considerados circunstâncias inevitáveis e excecionais (ver considerando 31 da DVO).

Em conformidade com o artigo 12.º da DVO, o viajante pode rescindir o contrato de viagem organizada sem penalização caso se verifiquem «*circunstâncias inevitáveis e excecionais no local de destino ou na sua proximidade imediata que afetem consideravelmente a realização da viagem organizada ou o transporte dos passageiros para o destino*» (artigo 12.º, n.º 2, da DVO). O organizador de uma viagem organizada pode igualmente rescindir o contrato sem penalização se for impedido de o executar devido a «circunstâncias inevitáveis e excecionais» (artigo 12.º, n.º 3, da DVO). Nesses casos, o viajante tem direito ao reembolso integral dos pagamentos que tenha efetuado pela viagem organizada no prazo de 14 dias após a rescisão do contrato (artigo 12.º, n.º 4, da DVO).

---

negócios em comparação com 2019, ver https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Os dados do Eurostat mostram um declínio de 49 % no número de dormidas em estabelecimentos de alojamento turístico da UE no período de janeiro a setembro de 2020, ver https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation.

Com base em dados de abril-maio de 2020, o Centro Comum de Investigação da Comissão estimou um declínio de 68 % até ao final do ano caso se verifique um «cenário de segunda vaga», «Behavioural changes in tourism in times of COVID-19» [Mudanças comportamentais no turismo em tempos de COVID-19], https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf

[57] «Behavioural changes in tourism in times of COVID-19» [Mudanças comportamentais no turismo em tempos de COVID-19], https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf

[58] Ver a avaliação do BEUC da aplicação, pelos Estados-Membros, da Recomendação da Comissão Europeia relativa aos vales, de 14.12.2020, disponível em https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

[59] De acordo com a ata do segundo ateliê de transposição, de 13 de junho de 2016 (p. 19), na aceção da DVO, «circunstâncias inevitáveis e excecionais» implicam que o acontecimento pertinente não era previsível no momento da reserva, disponível em https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Estas atas não refletem a posição oficial da Comissão quanto à interpretação da DVO. O artigo 4.º, n.º 6, alínea ii), da Diretiva 90/314/CEE do Conselho utilizou a expressão «*razões de força maior, a saber, [...] circunstâncias alheias àquele que as invoca, anormais e imprevisíveis, cujas consequências não poderiam ter sido evitadas apesar de todas as diligências feitas*».

Em 5 de março de 2020, com uma atualização em 19 de março de 2020, os serviços da Comissão publicaram no sítio Web da Comissão orientações informais sobre a aplicação da Diretiva relativa às viagens organizadas no âmbito da COVID-19[60], confirmando o direito do viajante de ser reembolsado na íntegra se, com base numa avaliação caso a caso, as condições previstas no artigo 12.º, n.os 2 ou 3, da DVO estiverem preenchidas. Nessa nota, os serviços da Comissão declararam igualmente que, tendo em conta a situação de tesouraria dos organizadores, os viajantes devem ponderar a possibilidade de aceitar o adiamento do seu circuito organizado para uma data posterior, o que, tendo em conta a atual incerteza para fazer planos de viagem, poderia ser feito através da emissão de uma nota de crédito («vale»). Vários Estados-Membros solicitaram à Comissão que suspendesse o direito ao reembolso no prazo de 14 dias e/ou o substituísse por uma solução temporária de emissão de um vale[61].

Numa carta de 27 de março de 2020 dirigida a todos os Estados-Membros[62], o Comissário Didier Reynders recordou que o direito dos viajantes ao reembolso tinha de ser aplicado aos cancelamentos relacionados com a COVID-19. Sugeriu que, para aliviar os problemas de liquidez das empresas, os operadores turísticos poderiam oferecer vales aos viajantes que estes últimos (1) poderiam aceitar e (2) poderiam solicitar o reembolso integral se, eventualmente, não os utilizassem. Além disso, o Comissário Reynders salientou igualmente que são necessárias medidas para assegurar uma proteção sólida em caso de insolvência, a fim de aumentar a confiança dos viajantes para fazer tal escolha.

5.1.1. Recomendação da Comissão Europeia relativa aos vales

Em 13 de maio de 2020, a Comissão adotou a Recomendação (UE) 2020/648 relativa aos vales propostos aos passageiros e viajantes em alternativa ao reembolso de serviços de transporte e de viagens organizadas cancelados no contexto da pandemia de COVID-19[63]. Nesta recomendação, a Comissão voltou a recordar o direito ao reembolso ao abrigo da legislação da UE aplicável, nomeadamente a DVO e os regulamentos da UE relativos aos direitos dos passageiros. Simultaneamente, a recomendação reconhece a situação insustentável de tesouraria e de liquidez dos setores dos transportes e das viagens, na sequência de inúmeros cancelamentos suscitados pela pandemia de coronavírus. Por conseguinte, a Comissão recomendou formas de tornar mais aliciantes os vales, em alternativa ao reembolso em numerário, a fim de promover a sua aceitação por parte dos passageiros e dos viajantes. A recomendação também salientou que tipo de regimes da União estão disponíveis para apoiar as empresas nos setores das viagens e dos transportes.

A Comissão chamou a atenção de todos os Estados-Membros para essa recomendação, por ofício dos cComissários Reynders e Vălean, de 14 de maio de 2020[64]. A Comissão solicitou, nomeadamente, que a DVO e os regulamentos da UE relativos aos direitos dos passageiros

---

60 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_DVO_19.3.2020.pdf, publicado no sítio Web da Comissão de resposta à COVID-19 https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_pt.

61 Ver, neste contexto, por exemplo, a decisão do Governo alemão, de 2 de abril de 2020, de solicitar à Comissão que apresentasse propostas a nível da UE sobre as viagens organizadas e os direitos dos passageiros que deveriam substituir temporariamente os reembolsos em numerário por vales em caso de cancelamentos relacionados com a COVID-19, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744.

62 Ref.ª n.º ARES(2020)1801052.

63 JO L 151 de 14.5.2020, p. 10.

64 Ref.ª n.º ARES(2020)2559372.

fossem corretamente aplicados e que as práticas em violação dessas normas fossem detetadas em tempo útil e efetivamente sancionadas[65].

Com a sua recomendação, a Comissão enviou um sinal claro aos Estados-Membros e às partes interessadas de que não acederia aos apelos no sentido de diminuir a proteção dos consumidores[66]. Vários Estados-Membros[67] no seguimento da recomendação da Comissão, adotaram legislação em matéria de vales voluntários relacionados com viagens organizadas e/ou adotaram medidas de auxílio estatal para apoiar diretamente o setor das viagens ao abrigo do Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19[68], ou ao abrigo do Tratado[69]. No entanto, as organizações de consumidores alegaram que os países da UE, as companhias aéreas e os operadores turísticos não estão a seguir adequadamente a recomendação da Comissão[70].

5.1.2. Regras nacionais temporárias que derrogam a DVO

De acordo com as informações da Comissão, 15 Estados-Membros adotaram regras específicas que permitem temporariamente aos organizadores de viagens organizadas impor vales, em vez de reembolsar os pagamentos em numerário, em caso de viagens canceladas, ou adiar o reembolso para além do período de 14 dias, o que é contrário ao disposto no artigo 12.º, n.º 2, no artigo 12.º, n.º 3, alínea b), e no artigo 12.º, n.º 4, em conjugação com o artigo 4.º da DVO.

Consequentemente, em sintonia com a posição clara expressa na sua Recomendação (UE) 2020/648, a Comissão instaurou processos por infração contra 11 Estados-Membros[71]. A Comissão não instaurou processos por infração contra os quatro Estados-Membros em que as derrogações temporárias da DVO tinham expirado ou tinham sido alteradas quando a Comissão decidiu instaurar os processos por infração. No

---

65 Ver também o documento com as perguntas mais frequentes no sítio Web da Comissão de resposta ao coronavírus: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_pt.pdf.

66 Na sua Resolução de 19 de junho de 2020 sobre os transportes e o turismo em 2020 e nos anos seguintes, o Parlamento Europeu instou a Comissão a propor normas comuns da UE sobre os termos e condições dos vales emitidos devido à COVID-19, garantindo simultaneamente um nível elevado de proteção dos consumidores; sugeriu igualmente que se explorasse a possibilidade de estabelecer um regime europeu de garantia de viagem para as empresas, a fim de garantir a liquidez financeira que permita assegurar os reembolsos dos viajantes e os custos de repatriamento, bem como uma compensação justa por danos incorridos em caso de falência, ver https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_PT.html, pontos 14 e 15.

67 Por exemplo, Chipre, a Alemanha, a Hungria e a Letónia previram um quadro regulamentar para os vales de viagem voluntários; a Grécia e a Itália fizeram o mesmo após a instauração de processos por infração. A Dinamarca, a Alemanha, os Países Baixos e a Polónia adotaram medidas de auxílio estatal para apoiar os regimes de proteção em caso de insolvência.

68 Ver Comunicação da Comissão — Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19, JO C 91I de 20.3.2020, p. 1. O Quadro temporário foi alterado em 3 de abril, 8 de maio, 29 de junho e 13 de outubro de 2020, ver versão consolidada informal no sítio Web da Comissão em https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html.

69 Nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), do TFUE, tendo em conta, por analogia, certos requisitos do Quadro Temporário.

70 Ver relatório do BEUC « Covid-19 e direitos dos viajantes na UE» -avaliação da aplicação, pelos Estados-Membros, da Recomendação da Comissão Europeia relativa aos vales, de 14.12.2020, disponível em https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html.

71 Ver comunicados de imprensa da Comissão de 2 de julho e de 30 de outubro de 2020 (ponto 5 – Justiça): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/INF_20_1212 e https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/inf_20_1687.

momento da redação do presente relatório, ainda estão a decorrer processos por infração contra quatro Estados-Membros.

Em vários Estados-Membros, as medidas nacionais não conformes, embora já não estejam em vigor, continuaram a produzir efeitos, por exemplo porque os viajantes que receberam vales obrigatórios com base na legislação caducada ou revogada tinham de esperar, pelo menos, até ao final da validade desses vales, antes de poderem reclamar o reembolso dos pré-pagamentos efetuados para a sua viagem organizada cancelada. A Comissão instou esses Estados-Membros a tomarem medidas para remediar a situação criada pela legislação anterior contrária à diretiva e a garantirem que os consumidores, que preferem o reembolso em dinheiro a um vale, recebam efetivamente um reembolso em conformidade com a DVO[72].

5.1.3. Medidas nacionais de auxílio estatal

Para além dos regimes gerais de auxílio estatal disponíveis também para os operadores do setor do turismo, vários Estados-Membros adotaram medidas específicas de auxílio estatal para apoiar os organizadores de viagens organizadas e, em particular, criaram regimes de garantia para os vales a fim de assegurar que, em caso de insolvência do organizador, os viajantes sejam reembolsados, tal como recomendado pela Comissão na sua Recomendação (UE) 2020/648. A Comissão aprovou essas medidas em conformidade com o Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal[73] ou ao abrigo do Tratado[74].

A Dinamarca adotou um empréstimo de 200 milhões de EUR em apoio do fundo de garantia de viagem para o cancelamento de viagens devido ao surto de coronavírus[75]. A Alemanha adotou um regime de garantia de 840 milhões de EUR para cobrir os vales de viagem voluntários aceites pelos viajantes em vez de reembolsos em numerário[76]. Com este regime, a Alemanha pretendia transformar os vales numa alternativa aliciante face ao reembolso em numerário. A Polónia adotou medidas de apoio aos operadores turísticos e a outras empresas ativas nos setores do turismo e da cultura[77]. Ao abrigo deste regime, o Estado polaco reembolsa os viajantes afetados pelos cancelamentos relacionados com a COVID-19 em nome dos operadores turísticos, que terão de reembolsar esses empréstimos. A Itália adotou medidas para conceder subvenções diretas aos operadores turísticos e às agências de viagens, a fim de compensar as perdas[78]. Os Países Baixos adotaram um empréstimo de 165 milhões de EUR para apoiar os cinco fundos de garantia neerlandeses que disponibilizam regimes de garantia aos organizadores de viagens organizadas[79]. Este auxílio estatal visa proporcionar liquidez aos fundos para assegurar uma cobertura suficiente de todos os pagamentos aos viajantes em caso de insolvência dos operadores turísticos, incluindo o reembolso dos «vales Corona». A Bulgária adotou um regime de auxílio de cerca de 26 milhões de EUR para os operadores turísticos e as agências de viagens para a compensação das perdas relacionadas com os reembolsos a efetuar aos viajantes cujas viagens organizadas foram canceladas devido à COVID-19[80]. Chipre adotou um auxílio num montante estimado em86,6 milhões de EUR sob a forma de garantias para notas de crédito

---

72 Carta de 30.10.2020 dirigida a dez Estados-Membros, ref. n.º ARES (2020) 6156146.
73 Ver nota de rodapé 68.
74 Ver nota de rodapé 69.
75 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856.
76 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741.
77 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102.
78 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755.
79 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985.
80 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990.

emitidas aos consumidores e organizadores de viagens organizadas, a fim de garantir esses vales voluntários em caso de eventual insolvência do emitente[81]. A Suécia adotou auxílios sob a forma de empréstimos a agências de viagens e operadores turísticos para os ajudar a cumprir as suas obrigações legais de reembolso[82]. A Áustria adotou auxílios sob a forma de garantias estatais para cobrir, durante um período limitado, o risco de insolvência dos organizadores de viagens organizadas e dos facilitadores de serviços de viagem conexos, tendo em conta a retirada dos bancos e dos prestadores de seguros do seguro de viagens organizadas e as dificuldades para os organizadores de viagens organizadas e os facilitadores de serviços de viagem conexos encontrarem garantias acessíveis no mercado[83].

5.2.Desafios

5.2.1. Respeito pelo direito dos viajantes ao reembolso

Em toda a UE, muitos viajantes cujas viagens tiveram de ser canceladas devido à COVID-19 não receberam alegadamente os respetivos reembolsos no prazo de 14 dias, conforme previsto no artigo 12.º, n.º 4, da DVO, tendo-lhes sido recusado um reembolso, ou imposto um vale contra a sua vontade, não puderam contactar o organizador, ou receberam um reembolso com atraso significativo ou apenas parcialmente, ou foram de outro modo impedidos de reclamar o seu direito[84]. Além disso, o aumento do número de consultas e queixas recebidas pelos organismos de RAL, CEC e organizações de consumidores suscitou preocupações quanto ao respeito pelos direitos dos viajantes ao abrigo da DVO.

5.2.2. Dificuldades das empresas

Tal como descrito na secção 5.1., a COVID-19 desencadeou a aplicação da noção de «circunstâncias inevitáveis e excecionais», conforme definidas no artigo 3.º, n.º 12, da DVO. O considerando 31 menciona, a título de exemplo, «*situações de guerra, outros problemas sérios de segurança como o terrorismo, riscos significativos para a saúde humana como sejam surtos de doenças graves no destino da viagem, ou catástrofes naturais como inundações, terramotos, ou condições meteorológicas que impossibilitem viajar em segurança*». Tais acontecimentos estão normalmente, mas não necessariamente, limitados a um destino específico ou a uma determinada parte do mundo.

Os organizadores são frequentemente capazes de lidar com tais acontecimentos alterando o destino, adiando a data da viagem ou concedendo ao viajante um reembolso financiado de forma cruzada pelas receitas provenientes de reservas para outros destinos, se essas circunstâncias se limitarem a um destino específico. No caso de uma pandemia que conduza a uma quase paralisação das viagens a nível mundial durante um período mais longo, como no caso da COVID-19, as obrigações de reembolso são mais elevadas do que as receitas das novas reservas. Além disso, os organizadores têm frequentemente custos fixos que agravam a situação financeira das empresas. Em última análise, talvez não seja do interesse dos viajantes que um organizador declare falência e os viajantes tenham de fazer valer os seus direitos sobre a massa insolvente.

A Recomendação da Comissão relativa aos vales (ver 5.1.1. acima) visava abordar igualmente os problemas de liquidez dos organizadores causados pelos cancelamentos

[81] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668.
[82] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639.
[83] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521.
[84] Ver o relatório do BEUC referido na nota de rodapé 70 e o seu inquérito aos seus membros sobre queixas no setor das viagens organizadas (não publicado).

maciços relacionados com a COVID-19. Esses problemas de liquidez são exacerbados pelo facto de os organizadores terem de reembolsar o preço total da viagem organizada ao viajante, embora nem sempre sejam reembolsados a tempo, pelos prestadores de serviços, do montante dos serviços pré-pagos que fazem parte da viagem organizada. Se os prestadores de serviços falirem entretanto, os organizadores não podem receber qualquer reembolso. Tal pode resultar numa partilha injusta do ónus entre os operadores do ecossistema de viagens[85].

Alguns organizadores de viagens organizadas e intermediários comunicaram que, durante a crise de COVID-19, as companhias aéreas interromperam o mecanismo de reembolso automático aos organizadores e às agências de viagens através dos Sistemas Globais de Distribuição (Sistemas Informatizados de Reserva), enquanto os organizadores tiveram de reembolsar o dinheiro aos viajantes.

A relação desigual entre empresas é ainda mais prejudicada pelos diferentes regimes jurídicos dos organizadores e prestadores de serviços de transporte. Contrariamente à DVO, os passageiros que cancelarem eles próprios um voo ou outro serviço de transporte não têm direito a reembolso ao abrigo dos regulamentos da UE relativos aos direitos dos passageiros, mesmo em caso de circunstâncias extraordinárias. Nesse caso, as consequências jurídicas e, em especial, o direito ao reembolso do passageiro são determinadas pelos termos e condições do contrato celebrado entre o passageiro e o transportador e pela legislação aplicável dos Estados-Membros. Por exemplo, se um viajante que reservou uma viagem organizada com um voo cancelou o contrato de viagem organizada nos termos da DVO, o organizador tem de reembolsar o viajante, mas não tem o direito de solicitar o reembolso à companhia aérea se o voo tiver sido efetivamente realizado. O organizador teria antes de fazer valer um eventual direito ao reembolso ao abrigo da legislação aplicável do Estado-Membro em causa.

Alguns organizadores de viagens organizadas sugeriram que se alterasse o artigo 22.º da DVO e se acrescentasse uma obrigação de reembolso dos prestadores de serviços de viagem que não sejam prestados devido à rescisão do contrato de viagem organizada, se o organizador tiver de reembolsar o viajante. O setor das companhias aéreas, por outro lado, manifestou fortes preocupações quanto à possibilidade de regulamentar na DVO as relações empresariais frequentemente complexas entre organizadores e prestadores de serviços de viagens.

5.2.3. Conselhos e recomendações oficiais aos viajantes

É amplamente reconhecido que um conselho oficial aos viajantes emitido pelas autoridades nacionais é um indicador importante de que um contrato de viagem organizada pode ser cancelado devido a circunstâncias inevitáveis e excecionais que afetam a realização da viagem. No entanto, a própria DVO é omissa quanto ao valor jurídico dos conselhos e recomendações aos viajantes emitidos pelos governos, uma vez que, no momento da sua adoção, alguns Estados-Membros se opunham fortemente a qualquer referência a recomendações oficiais de viagem na diretiva[86].

A emissão de recomendações aos viajantes é da competência dos Estados-Membros, que trocam informações sobre as recomendações que emitem através da rede «Consular OnLine»

[85] Considerando 13 da Recomendação (UE) 2020/648 da Comissão.

[86] A proposta de Diretiva relativa às viagens organizadas apresentada pela Comissão, COM(2013) 512 final, de 9.7.2013, refere, no seu considerando 26: «*Considera-se que se verificam circunstâncias inevitáveis e excecionais quando existam relatórios fiáveis e públicos, designadamente recomendações emitidas pelas autoridades dos Estados-Membros, que desaconselhem as deslocações a esse destino.*» Esta frase foi suprimida durante as negociações legislativas.

(CoOL). Durante a pandemia de COVID-19, os Estados-Membros emitiram recomendações aos viajante não só em relação a países terceiros, mas também em relação a outros Estados-Membros, desencorajando todas as viagens não essenciais. Os conselhos e as recomendações nacionais aos viajantes foram feitos, inicialmente, de forma não coordenada, o que gerou incertezas para as empresas de viagens e os consumidores, especialmente em situações transfronteiriças, sobre os seus direitos e obrigações.

Em 13 de outubro de 2020, o Conselho adotou uma Recomendação[87] sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 na UE. Embora não abordando diretamente as recomendações aos viajantes, os Estados-Membros chegaram a acordo sobre um mapa comum sobre o nível de risco da COVID-19 na UE, publicado pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças. Além disso, os Estados-Membros comprometeram-se a facultar informações claras e atempadas ao público, nomeadamente através da plataforma «Re-open EU»[88]. Tendo em conta a evolução da situação epidemiológica, o Conselho alterou a Recomendação em 1 de fevereiro de 2021[89].

5.2.4. Vales

Ao contrário dos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros, a DVO não prevê expressamente a possibilidade de efetuar reembolsos sob a forma de um vale. Na sua Recomendação (UE) 2020/648, a Comissão reconheceu que os organizadores podem propor vales, em alternativa ao reembolso em numerário, sob reserva da aceitação voluntária do viajante, na eventualidade de cancelamentos (ver secção 5.1.1. acima).

A Alemanha[90], a Hungria[91], a Letónia[92] e Chipre[93] adotaram regras nacionais que estabelecem um quadro jurídico para os vales propostos para aceitação voluntária pelos viajantes no setor das viagens organizadas, em consonância com a recomendação da Comissão, em particular no que diz respeito à proteção em caso de insolvência do emitente. A Itália e a Grécia seguiram partes da recomendação ao alterarem as suas legislações após a instauração dos processos por infração. A Espanha alterou a sua legislação para impedir a instauração do processo por infração. A Irlanda introduziu as notas de crédito de reembolso garantidas pelo Estado que podem ser oferecidas aos clientes de operadores turísticos e de agências de viagens que exercem a sua atividade na Irlanda em vez de um reembolso em numerário, se o cliente concordar[94].

---

87 Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID- 19 (JO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

88 https://reopen.europa.eu/en.

89 Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho, de 1 de fevereiro de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID- 19 (JO L 361 de 2.2.2021, p. 1).

90 Lei de 10 de julho de 2020 para atenuar as consequências do surto de COVID-19 no direito dos contratos de viagens organizadas, BGBl 2020 Teil I n.º 35 de 16.7.2020, p. 1643.

91 Decreto governamental n.º 242/2020, de 27 de maio, sobre as regras especiais aplicáveis aos contratos de serviços de viagem durante uma emergência.

92 Lei sobre a gestão da propagação da infeção por COVID-19, capítulo V, secção 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, n.º OP: 2020/110A.1.

93 As medidas de emergência na lei do setor do turismo de 2020, Lei n.º 59(I)/2020 de 22 de maio de 2020.

94 https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/

A Comissão declarou claramente que o direito dos viajantes ao reembolso, tal como previsto na DVO, tinha de ser respeitado e considerou que os vales só são uma solução aceitável se a sua aceitação for facultativa para os viajantes.

5.2.5. Proteção em caso de insolvência

Colocou-se a questão de saber se os pedidos de reembolso pendentes dos viajantes estavam cobertos pelos regimes de proteção em caso de insolvência previstos nos termos da DVO. O artigo 17.º, n.º 1, da DVO exige que os organizadores garantam o reembolso de todos os pagamentos efetuados pelos viajantes «*na medida em que os serviços em causa não sejam executados em consequência da declaração da insolvência do organizador*». A Comissão considerou, na sua Recomendação 2020/648, que, em caso de insolvência dos organizadores, existe o risco de muitos viajantes não receberem qualquer reembolso, uma vez que os créditos reclamados aos organizadores não estão protegidos[95].

No entanto, os representantes dos fundos de garantia de viagens alertaram para o facto de alguns prestadores de proteção em caso de insolvência poderem estar sujeitos a uma pressão adicional significativa nos próximos meses, caso tenham de intervir para reembolsar vales emitidos por organizadores que faliram em grande número. Tal é especialmente o que sucede nos Estados-Membros que obrigaram os atuais prestadores de proteção em caso de insolvência a cobrir os vales sem medidas de apoio[96]. Pode colocar-se a questão de saber se os reembolsos podem ser limitados à luz do considerando 40 da DVO, segundo o qual os «riscos extremamente improváveis» não necessitam de ser tidos em conta para uma proteção efetiva em caso de insolvência[97].

No contexto da elaboração do presente relatório, as organizações de consumidores e alguns Estados-Membros sugeriram que a DVO fosse alterada para assegurar que os pedidos de reembolso dos consumidores sejam igualmente protegidos em situações em que o contrato de viagem organizada tenha sido rescindido por motivos não relacionados com a insolvência do organizador, nomeadamente devido a circunstâncias inevitáveis e excecionais.

---

[95] Ver considerando 14 da Recomendação 2020/648. Ver também página 6 da ata do 3.º seminário sobre a transposição da DVO (25 de outubro de 2016), que refere o seguinte: «*A redação do artigo 17.º, n.º 1, sugere que, se o contrato tiver sido rescindido antes da ocorrência da insolvência, já não existia a obrigação de o executar no momento em que ocorreu a insolvência, o que significa que a insolvência não foi a causa da não execução dos serviços de viagem. Em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, a proteção em caso de insolvência parece cobrir apenas a perda monetária resultante da não execução, mas não cobre os pedidos de reembolso que já tinham sido apresentados antes da insolvência.*» Estas atas, disponíveis no seguinte endereço, https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324,não refletem a posição oficial da Comissão quanto à interpretação da DVO.

[96] De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, o valor dos vales Corona «obrigatórios» emitidos em França é de cerca de 850 milhões de EUR e, na Bélgica, de cerca de 300 milhões de EUR. O principal fundo de garantia holandês cobre vales com um valor de cerca de 400 milhões de EUR.

[97] Nos termos do considerando 40 da DVO: «*Todavia, a proteção efetiva em caso de insolvência não deverá ter de atender a riscos extremamente improváveis como por exemplo a insolvência simultânea de vários dos principais organizadores, caso tal afete desproporcionadamente o custo da proteção, comprometendo assim a sua eficácia. Nesses casos, a garantia de reembolso pode ser limitada*».

5.2.6. Seguros

Os riscos relacionados com pandemias são frequentemente excluídos das apólices de seguro, em particular do seguro de cancelamento de viagem[98]. Tal limita a possibilidade de os viajantes contratarem seguros contra eventuais perdas devido ao cancelamento de uma viagem provocado por uma pandemia.

Algumas empresas de viagens interessadas sugeriram que os organizadores deveriam ser autorizados a incluir um seguro de viagem pessoal adequado numa viagem organizada com uma opção de autoinclusão/autoexclusão. No âmbito do grupo de partes interessadas da DVO, as organizações de consumidores salientaram, contudo, que qualquer seguro subscrito pelos próprios viajantes não deveria limitar, de forma alguma, os direitos em vigor dos viajantes ao reembolso e a proteção ao abrigo da proteção obrigatória em caso de insolvência.

6. Próximas etapas

As questões descritas no presente relatório, em particular nas secções 3.2, 4 e 5, e as suas consequências práticas exigem uma análise mais aprofundada. Convém, em especial, avaliar de forma mais aprofundada o pleno impacto da crise de COVID-19 no setor e o nível de proteção do consumidor.

Tal como anunciado na sua Nova Agenda do Consumidor, com base nas conclusões do presente relatório, a Comissão realizará, até 2022, «*uma análise aprofundada do atual quadro regulamentar aplicável às viagens organizadas, incluindo no que se refere à proteção em caso de insolvência, para apurar se continua a assegurar de forma constante uma proteção sólida e abrangente dos consumidores, tendo igualmente em conta a evolução no domínio dos direitos dos passageiros*»[99]. A futura análise aprofundada planeada para 2022 não visará diminuir a proteção do consumidor. Pelo contrário, a Comissão avaliará de que forma assegurar o elevado nível de proteção dos consumidores proporcionado pela DVO e garantir o respeito efetivo pelos direitos dos consumidores em todas as circunstâncias, bem como de que modo uma partilha mais equitativa dos encargos entre os operadores económicos ao longo da cadeia de valor poderá contribuir para este objetivo.

Esta ação no âmbito da Agenda do Consumidor terá em conta as ações relevantes anunciadas na Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente. Estas ações incluem (1) a revisão do quadro regulamentar em matéria de direitos de passageiros, designadamente para assegurar a sua resiliência face a grandes perturbações nas viagens, incluindo opções para bilhetes multimodais[100] e (2) a avaliação das opções e a proposta, se for caso disso, de um regime de proteção financeira adequado para proteger os passageiros contra o risco de crise de liquidez ou de insolvência relativamente ao reembolso de bilhetes e, se necessário, ao repatriamento[101] até 2022.

Para o efeito, a Comissão avaliará se as diferenças entre a DVO e os regulamentos relativos aos direitos dos passageiros no que respeita à proteção em caso de insolvência e aos direitos

---

[98] Ver, por exemplo, a análise da organização belga de consumidores «Test Achats» publicada em 22.10.2020, disponível em https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus.

[99] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Nova Agenda do Consumidor – Reforçar a resiliência dos consumidores para uma recuperação sustentável, COM(2020) 696 final de 13.11.2020.

[100] Anexo da COM(2020) 789 final, ação 63.

[101] Anexo da COM(2020) 789 final, ação 64.

de cancelamento se justificam ou se as regras devem ser mais alinhadas[102] e se devem ser propostas regras específicas para situações como a COVID-19[103], com o objetivo de proteger melhor os consumidores.

[102] 149 dos inquiridos na consulta pública sobre a Nova Agenda do Consumidor responderam, à pergunta n.º 3, que as regras da UE relativas aos direitos dos passageiros e dos viajantes constantes dos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros e da DVO deveriam ser mais alinhadas (37,91 %); 43 dos inquiridos responderam que as diferenças nas regras são adequadas (10,94 %) e 201 dos inquiridos responderam «não sei» (51,15 %), ver relatório de síntese disponível em https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.

[103] 159 dos inquiridos na consulta pública sobre a Nova Agenda do Consumidor responderam «sim» à pergunta n.º 2 sobre se deveriam aplicar-se regras específicas (por exemplo, prazos de reembolso mais longos ou vales) numa situação em que as restrições de viagem a nível mundial causaram quase uma paralisação das viagens (40,46 %); 56 dos inquiridos responderam «não» (14,25 %) e 178 responderam «não sei» (45,29 %), ver relatório de síntese disponível em https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation.