COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 21.6.2019
COM(2019) 270 final

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

{SWD(2019) 270 final}

1. Contexto e finalidade do relatório

Atualmente, os consumidores combinam serviços de viagem (transporte, alojamento, aluguer de automóveis, atividades de lazer) na mesma viagem ou férias de muitas formas diferentes. Compram, em linha ou fora de linha, viagens «pré-organizadas» ou «personalizam» a sua viagem por si mesmos. Para o efeito, podem utilizar os serviços de uma agência de viagens ou reservar diretamente vários serviços (transporte, aluguer de automóveis, hotel, excursões) junto de um ou vários prestadores de serviços.

Um dos objetivos da Diretiva relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos de 2015 (Diretiva Viagens Organizadas)[1] era adaptar esta legislação a novos modelos de reservas em linha, em especial para proteger melhor os consumidores que utilizam combinações de serviços.

Para o efeito, a nova Diretiva Viagens Organizadas alarga a definição de «viagem organizada» para além das viagens «pré-organizadas» tradicionais. Uma viagem organizada abrange agora também os serviços de viagem (em linha e fora de linha) combinados de maneira personalizada a pedido do viajante ou de acordo com as escolhas deste. Além disso, a diretiva introduz o conceito de «serviços de viagem conexos», que consiste numa combinação de serviços de viagem facilitados por um operador, como seja uma companhia aérea.

A diretiva prevê um elevado nível de proteção para os viajantes que comprem viagens organizadas. Entre estas contam-se: a garantia de reembolso e repatriamento em caso de insolvência do organizador; a responsabilidade do organizador pela execução de todos os serviços de viagem integrados na viagem organizada; informações claras para os viajantes e alterações de preços permitidas apenas em circunstâncias muito específicas.

Ao contrário do organizador de uma viagem organizada, os profissionais que facilitam serviços de viagem conexos são responsáveis apenas pelo seu próprio serviço de viagem. Devem fornecer uma garantia de reembolso dos pagamentos que recebem do viajante caso o serviço de viagem não seja executado devido à sua insolvência. Esta garantia cobrirá igualmente o repatriamento quando o operador que facilita o serviço de viagem conexo é responsável pelo transporte de passageiros, por exemplo, uma companhia aérea. Por conseguinte, os profissionais que facilitam serviços de viagem conexos não são responsáveis pelo desempenho (ou possível insolvência) de qualquer outro prestador de serviços no âmbito do serviço de viagem conexo.

Para que os viajantes possam ter uma compreensão clara dos seus direitos mais limitados no caso de um serviço de viagem conexo, o profissional que o facilita deve informar os viajantes que a proteção prevista para as viagens organizadas não é aplicável à sua situação e que só estão protegidos contra a insolvência do profissional que facilita o serviço de viagem conexo. Se não informar o viajante dessas limitações ou não assegurar a proteção em caso de insolvência, o profissional está juridicamente obrigado a assumir, em grande medida, as mesmas responsabilidades que um organizador de viagens organizadas, incluindo as relacionadas com o desempenho dos serviços de viagem combinados.

Atualmente, a maior parte dos viajantes reservam serviços de viagem em linha, sendo o processo de reserva o que irá determinar se o viajante reservou uma viagem organizada, um serviço de viagem conexo ou apenas serviços autónomos. Este aspeto é importante para as obrigações jurídicas dos profissionais e

[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.

para o nível de proteção dos viajantes. Para serviços de viagem autónomos (por exemplo, apenas voos), não existe a nível da UE uma proteção obrigatória dos viajantes contra a insolvência do prestador de serviços.

Quando o viajante reserva diferentes serviços de viagem, por exemplo, voo e alojamento, no mesmo sítio Web, os seus direitos dependem de os serviços de viagem serem oferecidos, vendidos ou cobrados a um preço total ou com tudo incluído ou de o viajante ter de pagar, ou aceitar pagar, cada um dos serviços de viagem separadamente. No primeiro caso, trata-se de uma viagem organizada, no segundo caso de um serviço de viagem conexo.

Quando o viajante reserva diferentes serviços de viagem em diferentes sítios Web (diferentes pontos de venda), mas as reservas estão relacionadas através de ligações disponibilizadas de sítio Web para sítio Web, considera-se que se trata de um processo interligado de reserva em linha (reserva «click-through»). No entanto, em função das suas características, as reservas podem conduzir à criação de uma viagem organizada com plena proteção, de um serviço de viagem conexo com proteção limitada ou de serviços autónomos, os quais não estão abrangidos pela diretiva.

Os critérios para a definição de «processos interligados de reserva em linha» («click-through packages») foram objeto de longos debates durante as negociações legislativas. A definição exige que o primeiro profissional transmita ao segundo profissional os dados pessoais do viajante específico, ou seja, o nome do viajante, os dados relativos ao pagamento e o endereço de correio eletrónico. Uma reserva por «processo interligado de reserva em linha» exige que o primeiro profissional facilite «de forma direcionada» a compra de, pelo menos, um serviço de viagem adicional. Em ambos os casos («processo interligado de reserva em linha» ou «serviço de viagem conexo por processo interligado de reserva em linha»), o viajante tem de reservar o segundo serviço de viagem no prazo de 24 horas a contar da reserva do primeiro serviço de viagem. Para além deste prazo, os diferentes serviços de viagem são simplesmente serviços de viagem autónomos.

A Comissão foi encarregada de apresentar um relatório pouco tempo após a entrada em vigor da Diretiva Viagens Organizadas sobre as novas disposições relativas aos «processos interligados de reserva em linha» e, em especial, sobre a oportunidade de alteração da definição de viagem organizada por processo interligado de reserva em linha (artigo 26.º da diretiva)[2]. Em 2021, será apresentado um relatório geral sobre a aplicação da diretiva.

2. Principais conclusões sobre processos interligados de reserva em linha

Em março de 2019, a Diretiva Viagens Organizadas já tinha sido transposta por todos os Estados-Membros para o seu ordenamento jurídico nacional. Para além da transposição tardia, não foram identificados até à data quaisquer problemas *prima facie* especificamente relacionados com a transposição das disposições relevantes para viagens organizadas por processos interligados de reserva em linha ou para serviços de viagem conexos.

A fim de avaliar a utilização de processos interligados de reserva em linha, foi criado um grupo de peritos, composto por 20 organizações que representam associações de consumidores, associações de agências de viagens e turismo, prestadores de serviços de proteção em caso de insolvência e organismos de resolução alternativa de litígios, tendo este grupo reunido duas vezes[3]. Além disso, procedeu-se a uma consulta específica das partes interessadas em outubro/novembro de 2018. Foram recebidas respostas de: 14 autoridades competentes, 9 organismos de resolução alternativa de litígios, 4 associações de

[2] Ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2019) 270.

[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1.

consumidores, 195 operadores turísticos ou suas associações e 14 prestadores de serviços de proteção em caso de insolvência ou suas associações. A associação profissional «Airlines for Europe» é membro do grupo de peritos, mas nem esta associação nem os seus membros contribuíram para a consulta específica. Este aspeto deve ser tido em conta na avaliação dos resultados da consulta, uma vez que o setor dos transportes aéreos é um dos mais implicados nos processos interligados de reserva em linha.

Das informações recolhidas durante o processo de consulta, afigura-se que:

- As viagens organizadas por «processos interligados de reserva em linha», na aceção da definição específica constante do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), subalínea v), da diretiva, que implicam a transferência de dados pessoais (nome, endereço de correio eletrónico e dados relativos ao pagamento do viajante) e a apresentação de uma ficha informativa normalizada constante do anexo I, parte C, da diretiva, são raramente - ou mesmo nunca - oferecidas pelos operadores comerciais que contribuíram para esta consulta. No entanto, até à data, nada se pode concluir sobre as práticas das companhias aéreas.
- É, pois, necessário proceder a uma avaliação mais aprofundada das práticas comerciais, em especial das companhias aéreas e das grandes plataformas de reserva de viagens, em relação a processos interligados de reserva em linha, antes de tirar conclusões sobre um eventual ajustamento das definições estabelecidas na diretiva.
- As partes interessadas e as autoridades que contribuíram para a consulta sublinharam a necessidade de continuar a trabalhar na aplicação eficaz e uniforme das novas regras da diretiva, incluindo orientações para assegurar uma aplicação uniforme.
    - No que se refere aos serviços de viagem conexos, as partes interessadas destacaram, nomeadamente, a falta de clareza quanto ao significado de «facilitar de forma direcionada» e aos critérios para determinar se um segundo operador celebrou ou não um contrato com um viajante no prazo de 24 horas após o primeiro contrato.
    - A distinção entre viagens organizadas e serviços de viagem conexos parece continuar a ser problemática para todos os operadores turísticos, incluindo hotéis.
    - Por último, os consumidores têm de estar mais bem informados sobre a proteção alargada proporcionada pela Diretiva Viagens Organizadas.

3. Seguimento

Na sequência do presente relatório e tendo em vista a elaboração do relatório geral sobre a aplicação da Diretiva Viagens Organizadas, previsto para 2021, a Comissão:

- Avaliará de forma mais aprofundada os processos interligados de reserva em linha que conduzem a uma combinação de serviços de viagem, a fim de ter uma imagem mais clara dessa oferta de reservas no mercado;
- Concluirá a sua avaliação das medidas nacionais de transposição da diretiva;
- Sensibilizará os viajantes para os seus direitos ao abrigo da diretiva no quadro de uma vasta campanha de comunicação dirigida aos consumidores, que deverá ter início antes do final de 2019;
- Continuará a interagir com as partes interessadas relevantes no âmbito do grupo de peritos, a fim de recolher informações sobre problemas relacionados com a aplicação das disposições da diretiva e, na medida do possível, de encontrar soluções adequadas;

- Facilitará a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da diretiva através da Rede de Cooperação de Defesa do Consumidor e entre os pontos de contacto centrais dos Estados-Membros com vista a facilitar a cooperação administrativa e a supervisão dos organizadores que operam em diferentes Estados-Membros. Nos próximos meses, poderão ser lançadas avaliações de conformidade coordenadas específicas no âmbito das atividades da Rede de Cooperação de Defesa do Consumidor.