

Bruxelas, 22 de novembro de 2024
(OR. en)

15399/24

**Dossiê interinstitucional:
2013/0072(COD)**

**AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065**

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. ant.:	WK 13861/24 REV1
n.º doc. Com.:	07615/13
Assunto:	Direitos dos passageiros dos transportes aéreos – Debate de orientação

1. Na reunião do Conselho (Transportes) de 5 de dezembro de 2024, os ministros serão convidados a efetuar um debate de orientação sobre os direitos dos passageiros dos transportes aéreos. A Presidência elaborou um documento de referência acompanhado de perguntas (em anexo) para ajudar a estruturar o debate.
2. Sob reserva de confirmação pelo Comité de Representantes Permanentes, convidam-se os ministros a realizar um debate de orientação com base no documento de referência e nas perguntas constantes do anexo.

DIREITOS DOS PASSAGEIROS DOS TRANSPORTES AÉREOS — DOCUMENTO DE REFERÊNCIA

1. Introdução

Os direitos dos passageiros dos transportes aéreos são especificados em diferentes atos legislativos da UE. Além disso, em 2023, a Comissão apresentou duas propostas adicionais que serão igualmente aplicáveis aos passageiros dos transportes aéreos. O quadro jurídico da UE para os direitos dos passageiros dos transportes aéreos, tal como se refere na adenda, é complexo, o que dificulta a sua interpretação e aplicação eficaz.

Os tribunais nacionais solicitaram em muitas ocasiões ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que clarificasse determinadas disposições do Regulamento (CE) n.º 261/2004 relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos. A Comissão elabora regularmente versões atualizadas de uma panorâmica temática dos acórdãos pertinentes no que diz respeito aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos. O resumo dos acórdãos mais relevantes do TJUE contém, na sua versão de março de 2022, 86 decisões, tendo o próprio TJUE publicado um folheto em que resume algumas das suas decisões que interpretam diferentes disposições dos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos.

Note-se que, em algumas das suas decisões, o TJUE se afastou da intenção original dos legisladores (ou seja, indemnização em caso de atraso considerável, interpretação do conceito de «circunstâncias extraordinárias»).

Dadas as dificuldades de interpretação dos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, a Comissão emitiu orientações interpretativas (ver adenda).

Em março de 2013, a Comissão propôs uma revisão do Regulamento (CE) n.º 261/2004 e do Regulamento (CE) n.º 2027/97.¹ Os objetivos da proposta são garantir que as transportadoras aéreas proporcionem um elevado nível de proteção aos passageiros em caso de perturbações durante a viagem, sem deixar de assegurar o justo equilíbrio entre os interesses dos passageiros e os do setor. Para o efeito, a Comissão propôs-se esclarecer aspetos ambíguos e colmatar lacunas, simplificar o tratamento de reclamações, coordenar melhor as medidas de execução e assegurar às companhias aéreas um custo financeiro realista.

O Parlamento Europeu concluiu a sua primeira leitura em fevereiro de 2014.

No Conselho, as Presidências lituana, grega e letã avançaram significativamente, tendo o dossiê entrado depois, em 2015, num impasse devido a considerações alheias ao próprio dossiê. A Presidência finlandesa começou a trabalhar no dossiê em 2019 e a Presidência croata chegou a estar na via de uma eventual orientação geral, em junho de 2020, altura em que os progressos foram dificultados pela crise da COVID-19.

2. Problemas detetados na aplicação e execução do regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos

Num estudo encomendado pela Comissão em 2018 e publicado em 2020² foram assinaladas as seguintes deficiências, defendendo-se ao mesmo tempo o relançamento dos debates sobre a proposta da Comissão de 2013:

a. Do ponto de vista dos passageiros

¹ ST 7615/13

² [«Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU» \(Estudo sobre o atual nível de proteção dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos na UE, não traduzido para português\) – Serviço das Publicações da UE](#)

O Regulamento (CE) n.º 261/2004 é difícil de compreender e interpretar, e a jurisprudência conexa veio aumentar a sua complexidade. De um modo geral, os passageiros esperam um sistema simples que garanta resultados justos. No entanto, deparamos com um sistema complexo e pouco transparente. Além disso, as lacunas do atual quadro jurídico, como a inexistência de prazos de indemnização, dificultam aos passageiros o exercício dos seus direitos.

O regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos complementa outros atos legislativos da UE (por exemplo, a Diretiva Viagens Organizadas). Além disso, a interação entre o sistema de reparação previsto para os direitos dos passageiros dos transportes aéreos (por exemplo, os pedidos iniciais de indemnização dirigidos às companhias aéreas e, posteriormente, as reclamações apresentadas aos organismos nacionais de execução quando não tiver sido atendido o pedido inicial) e os instrumentos de execução privada disponíveis de forma mais generalizada (mecanismos de resolução alternativa de litígios, tribunais), associada à participação das agências de reclamação³, gera ainda mais complexidade e pode acarretar mais atrasos e custos. Algumas das práticas aplicadas pelas agências de reclamação foram consideradas problemáticas pelos organismos nacionais de execução e pelos representantes das partes interessadas.

Além disso, é necessário melhorar os direitos dos passageiros com deficiência. A indemnização por danos ou perda de equipamento de mobilidade é atualmente regida pela Convenção de Montreal e pelo Regulamento (CE) n.º 889/2002. O atual limite do montante máximo de indemnização (atualmente cerca de 1400 EUR) impede muitas vezes os passageiros com deficiência de serem integralmente indemnizados pelas companhias aéreas quando o seu equipamento de mobilidade, que é dispendioso e muitas vezes feito por medida, é extraviado ou danificado. No caso de outros modos de transporte (por ferrovia, autocarro e embarcação), já têm direito a uma compensação integral. A proposta de 2013 prevê uma alteração ao Regulamento (CE) n.º 2027/97, inclusive ao título.

b. Do ponto de vista das autoridades reguladoras e competentes pela execução

Existem diferenças significativas entre todos os Estados-Membros, tanto em termos do tratamento das reclamações pelos organismos nacionais de execução como dos poderes de execução de que estes dispõem. Essas diferenças de competência, bem como a natureza vinculativa/não vinculativa das decisões e dos poderes sancionatórios dos organismos nacionais de execução, estão a ocasionar diferenças de tratamento dos passageiros em toda a UE e distorções da concorrência para as companhias aéreas. Ao longo dos anos, observou-se um aumento substancial do número de reclamações recebidas nos termos do Regulamento (CE) n.º 261/2004, o que pode gerar atrasos no tratamento destas e/ou a falta de uma execução sistemática por parte dos organismos nacionais de execução.

As dificuldades a nível da execução podem ter origem numa formulação que permite uma avaliação caso a caso (por exemplo, o reencaminhamento em «condições de transporte equivalentes» na «primeira oportunidade»), o que dá azo a diferentes interpretações do que constitui uma violação do Regulamento (CE) n.º 261/2004. A inexistência de uma definição e as diferenças na avaliação das circunstâncias extraordinárias pelos organismos nacionais de execução constituem uma fonte adicional de diferenças no tratamento dos passageiros em toda a UE e de distorções da concorrência para as companhias aéreas. Além disso, certos aspetos do regulamento continuam a ser difíceis de avaliar ex post pelos organismos nacionais de execução (por exemplo, a obrigação de apelar a voluntários em caso de recusa de embarque).

Note-se que o novo Regulamento Cooperação no Domínio da Defesa do Consumidor (CDC), que entrou em vigor em 2020, após a realização do estudo, confere mais poderes de execução às autoridades de defesa do consumidor.

³ Empresas que oferecem serviços de gestão de pedidos de indemnização nos termos do Regulamento (CE) n.º 261/2004.

c. Do ponto de vista do setor

Os custos suportados pelas companhias aéreas nos termos do Regulamento (CE) n.º 261/2004 aumentaram significativamente, ultrapassando, no caso das transportadoras aéreas de baixo custo, o custo das atividades de marketing e distribuição na base de custos das companhias aéreas. O custo por passageiro afetado por perturbações na viagem é tão elevado que pode mesmo dissuadir as companhias aéreas de operarem voos muito atrasados e de incorrerem em custos operacionais para além dos custos decorrentes da perturbação.

Além disso, o direito de recurso definido no Regulamento (CE) n.º 261/2004 não é efetivo e há muitos casos em que as companhias aéreas não conseguem recuperar os custos incorridos com a assistência e a indemnização aos passageiros por perturbações causadas por terceiros (tais como prestadores de serviços de navegação aérea, prestadores de assistência em escala, aeroportos e outras partes). Sempre que lhes é possível, as companhias aéreas tentam transferir os aumentos dos custos para os clientes através de um aumento das tarifas aéreas. Quando tal não é possível por razões de concorrência, esses custos têm impacto na rentabilidade de que pode resultar uma redução da conectividade a mais longo prazo.

Existem algumas lacunas entre o quadro legislativo da UE e os princípios fundamentais da OACI (por exemplo, quando se trata de manter os passageiros informados ao longo de toda a sua viagem). Nos países terceiros, a abordagem no que toca aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos pode ser regulamentar ou voluntária. Normalmente, tanto os regimes regulamentares como os voluntários reconhecem uma obrigação de reencaminhamento/reembolso. Esta situação gera distorções da concorrência e diferenças no tratamento dos passageiros em função da rota e da transportadora aérea.

3. Relatórios especiais do Tribunal de Contas

a. Relatório especial do Tribunal de Contas: Os passageiros da UE dispõem de amplos direitos, mas ainda precisam de lutar por eles (30/2018)

O Tribunal de Contas Europeu (TCE) destacou os problemas com a execução dos direitos dos passageiros, bem como a falta de consciencialização dos passageiros: são várias as recomendações do TCE (por exemplo, quanto ao aumento da eficácia do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros e quanto à atribuição de mais competências aos organismos nacionais de execução) que defendem medidas sugeridas pela Comissão na proposta de 2013 ou que foram abordadas nas propostas de 2023, e que se destinam a reforçar e clarificar os direitos dos passageiros dos transportes aéreos.

b. Relatório especial do Tribunal de Contas sobre os direitos dos passageiros dos transportes aéreos durante a pandemia de COVID-19 (15/2021)

Durante a pandemia de COVID-19 agudizaram-se os problemas constatados no estudo de 2018 e surgiram novos problemas.

O relatório especial indica que a pandemia demonstrou claramente que os passageiros dos transportes aéreos não estavam plenamente informados sobre os seus direitos.

De acordo com o relatório especial, a pandemia também revelou limitações da capacidade dos Estados-Membros para garantir a execução dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, verificando-se que muitos passageiros não foram reembolsados na fase inicial da crise e muitos outros não tiveram outra opção senão aceitar vales. De um modo geral, os passageiros continuavam a ter poucas possibilidades de obter reembolsos, tanto nos casos em que estavam envolvidos intermediários (por exemplo, agências de viagens), como nos casos em que foram impostos vales aos passageiros.

De acordo com o relatório especial, a ausência de requisitos de comunicação de informações, por exemplo sobre o número de passageiros que solicitam um reembolso e o número de casos por

resolver dentro dos prazos legais em toda a UE, constitui, por si só, uma parte importante do problema no que respeita à execução dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos. O relatório apoia igualmente a adoção de medidas que foram propostas pela Comissão em 2013 ou que foram abordadas nas propostas de 2023.

De um modo mais geral, a pandemia de COVID-19 levantou entre os reguladores a questão da eventual necessidade de adotar um regime de responsabilidade específico para tempos de crise, uma vez que os regulamentos relativos aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos se concentraram apenas no cancelamento pontual de voos, e não no cancelamento a longo prazo de todos ou da maioria dos voos.

4. Perguntas às delegações

Os progressos registados nas negociações sobre as propostas apresentadas pela Comissão em 2023 sobre os regulamentos relativos aos direitos dos passageiros representam uma oportunidade valiosa para melhorar e atualizar as atuais regras em matéria de direitos dos passageiros dos transportes aéreos. Tendo em vista apoiar esse processo e tendo em conta os problemas e questões pendentes acima descritos, a Presidência aguarda com expectativa a formulação de uma orientação política por parte dos ministros em relação às seguintes perguntas durante a reunião do Conselho (Transportes) de 5 de dezembro.

1. Concorde com a necessidade de simplificar o quadro jurídico em matéria de direitos dos passageiros dos transportes aéreos, a fim de assegurar a proteção uniforme destes passageiros mediante uma legislação isenta de ambiguidades?
2. Quais são os problemas mais importantes que terão de ser abordados a nível da regulamentação em matéria de direitos dos passageiros dos transportes aéreos?

QUADRO JURÍDICO EM MATÉRIA DE DIREITOS DOS PASSAGEIROS DOS TRANSPORTES AÉREOS

1. Regulamentos e diretivas aplicáveis aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos

- Regulamento (CE) n.º 261/2004 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 voos⁴
- Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente⁵
- Regulamento (CE) n.º 1107/2006 relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo⁶
- Diretiva (UE) 2015/2302 relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos⁷
- Diretiva 2013/11/UE sobre a resolução alternativa de litígios de consumo⁸
- Regulamento (UE) 2017/2394 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores⁹

2. Revisão do quadro jurídico em matéria de direitos dos passageiros proposta pela Comissão

No seu Livro Branco de 2011¹⁰, a Comissão estabeleceu como objetivos «definir princípios comuns para os direitos dos passageiros em todos os modos de transporte (Carta dos Direitos Fundamentais), nomeadamente o “direito à informação”, e aclarar os direitos vigentes. Numa fase posterior, ponderar a oportunidade de um regulamento-quadro único da UE relativo aos direitos dos passageiros de todos os modos de transporte (Codex UE). »

⁴ 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).

⁵ Regulamento (CE) n.º 2027/97 do Conselho, de 9 de outubro de 1997, relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente (JO L 285 de 17.10.1997, p. 1).

⁶ Regulamento (CE) n.º 1107/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo (JO L 204 de 26.7.2006, p. 1).

⁷ 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.

⁸ 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).

⁹ 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 (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 345 de 27.12.2017, p. 1).

¹⁰ Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos.

A proposta da Comissão de 2013 clarifica princípios fundamentais como o direito à indemnização em caso de atraso considerável, o direito à indemnização em caso de perda de voos de ligação, o direito a alojamento em circunstâncias extraordinárias, a existência de uma lista vinculativa não exaustiva de circunstâncias extraordinárias, a proibição parcial da política de não-comparência para bilhetes de ida e volta, a existência de planos de contingência para aeroportos com mais de 3 milhões de passageiros, a existência de uma medida para garantir a indemnização integral das pessoas com deficiência em caso de perda ou dano do seu equipamento de mobilidade. A mesma proposta procura igualmente assegurar a aplicação de sanções coerentes pelos organismos nacionais de execução através da coordenação e do tratamento efetivo das reclamações e queixas individuais por parte das transportadoras aéreas. Estabelece a possibilidade de os passageiros recorrerem à resolução extrajudicial de litígios e visa uma melhor execução dos direitos dos passageiros no que diz respeito aos problemas com a bagagem.

Na sua Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente de 2020¹¹, a Comissão identificou a necessidade de «transformar o seu quadro jurídico para apoiar os serviços de informação sobre viagens multimodais, sua marcação e bilhética, tendo simultaneamente em conta os direitos e as obrigações dos intermediários em linha e dos prestadores de serviços digitais multimodais que vendem bilhetes e/ou serviços de mobilidade».

Em conformidade com esses objetivos, a Comissão adotou duas propostas em 29 de novembro de 2023:

- Proposta de regulamento que altera os Regulamentos (CE) n.º 261/2004, (CE) n.º 1107/2006, (UE) n.º 1177/2010, (UE) n.º 181/2011 e (UE) 2021/782 no que diz respeito à aplicação dos direitos dos passageiros na União¹²
- Proposta de regulamento relativo aos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais¹³

Estas propostas complementam a proposta da Comissão de 2013 relativamente aos seguintes domínios problemáticos:

- Reembolso dos passageiros dos transportes aéreos em caso de reserva através de um vendedor de bilhetes intermediário. O objetivo é assegurar um procedimento de reembolso claro para todos os intervenientes (isto é, transportadores, intermediários e passageiros).
- Execução insuficiente dos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte. O objetivo é assegurar a execução eficaz e eficiente em todos os Estados-Membros, permitindo que os organismos nacionais de execução disponham de ferramentas mais eficazes para monitorizar o cumprimento dos direitos por parte dos operadores, e um tratamento de reclamações mais eficaz para os passageiros, proporcionando-lhes um sistema rápido, simples e acessível.
- Direitos dos passageiros em viagens multimodais.

3. Comunicações da Comissão

- Orientações interpretativas de 25 de setembro de 2024 referentes ao Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho 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 ao Regulamento (CE) n.º 2027/97 do Conselho relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente

¹¹ Estratégia de mobilidade sustentável e inteligente – pôr os transportes europeus na senda do futuro.

¹² ST 16284/23

¹³ ST 16307/23

- Orientações interpretativas de 18 de março de 2020 referentes aos regulamentos da UE em matéria de direitos dos passageiros no contexto do desenvolvimento da situação da COVID-19
 - Orientações interpretativas de 4 de outubro de 2024 referentes ao Regulamento (CE) n.º 1107/2006 relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo
 - Nota informativa aos passageiros dos transportes aéreos, de 9 de março de 2017, sobre a legislação da UE em matéria de defesa dos consumidores, comercialização e proteção de dados aplicável às atividades das agências de reclamação.
-