

Bruxelas, 5 de dezembro de 2023
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2023/0435(COD)**

**16338/23
ADD 5**

**CONSOM 460
MI 1082
COMPET 1224
TOUR 44
TRANS 570
IA 344
CODEC 2379**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	30 de novembro de 2023
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	SWD(2023) 907 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva (UE) 2015/2302 a fim de tornar mais eficaz a proteção dos viajantes e simplificar e clarificar certos aspetos da diretiva

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2023) 907 final.

Anexo: SWD(2023) 907 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RESUMO DO RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

**que altera a Diretiva (UE) 2015/2302 a fim de tornar mais eficaz a proteção dos viajantes
e simplificar e clarificar certos aspetos da diretiva**

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Introdução

O mercado das viagens sofreu grandes alterações devido à utilização crescente de ferramentas digitais. A falência da Thomas Cook em 2019 e a pandemia de COVID-19 são outros acontecimentos importantes que ocorreram nos últimos anos. Em resposta a estes desenvolvimentos e aos relatos da existência de certos desafios na aplicação da Diretiva Viagens Organizadas de 2015 [Diretiva (UE) 2015/2302, a seguir designada por «DVO»], a Comissão decidiu rever a diretiva. O presente relatório de avaliação de impacto baseia-se nas conclusões de uma avaliação, num estudo conexo elaborado para a Comissão Europeia e em dois relatórios sobre a aplicação da DVO de 2019 e 2021.

Definição do problema e necessidade de intervenção da UE

A avaliação detetou três problemas principais que dificultam a eficácia da DVO.

1. Um problema relacionado com o reembolso de pagamentos por viagens organizadas canceladas, em especial numa crise grave.

Este problema tem quatro causas. A primeira causa é a prática de pré-pagamentos. A segunda é a falta de liquidez dos organizadores quando têm de efetuar muitos reembolsos ao mesmo tempo. Esta situação é agravada pelo facto de a DVO não incluir regras entre empresas relativas a reembolsos em caso de cancelamento. Por último, existe insegurança jurídica quanto à utilização de vales.

2. Os pré-pagamentos não estão suficientemente protegidos contra a insolvência do organizador.

Neste ponto, a avaliação identifica três fontes de problemas. A primeira, o facto de existir insegurança jurídica quanto à questão de saber se os vales e os direitos de reembolso estão protegidos contra a insolvência do organizador. A segunda, o facto de subsistirem diferenças significativas entre os sistemas nacionais de proteção em caso de insolvência. Por último, o facto de, pelo menos em alguns Estados-Membros, os organizadores de viagens organizadas terem dificuldade em obter proteção em caso de insolvência, especialmente em tempos de crise.

3. Dificuldades na aplicação da DVO.

Foram identificadas duas fontes de problemas: certas disposições da DVO não são suficientemente claras, contêm lacunas ou são demasiado complexas. Esta situação conduz a níveis desiguais de defesa dos consumidores e a distorções da concorrência em toda a UE, uma vez que a diretiva é aplicada de diferentes formas.

Dada a natureza transfronteiriça das viagens organizadas, os problemas identificados desde a adoção da diretiva só podem ser resolvidos de forma coerente se forem tomadas medidas a nível da UE.

Soluções

A presente avaliação de impacto analisou medidas destinadas a ajudar a resolver os problemas identificados através da alteração da DVO. As medidas estão agrupadas em três opções estratégicas: a primeira centra-se em soluções flexíveis e custos mínimos (opção A), a segunda inclui medidas mais rígidas (opção B) e a terceira visa a máxima eficácia numa situação de crise, ainda que implicando custos mais elevados (opção C).

A opção A pressupõe a introdução de alterações específicas na DVO. Inclui a limitação dos pré-pagamentos a 25 % (a menos que se justifiquem pré-pagamentos de montante mais elevado), regras relativas aos vales de aceitação voluntária e um direito de reembolso entre empresas quando os serviços são cancelados. Reforça a proteção em caso de insolvência, clarificando que os vales e os pedidos de reembolso estão abrangidos por essa proteção e especificando parâmetros para uma proteção eficaz em caso de insolvência, incluindo, se for caso disso, a possibilidade de os Estados-Membros exigirem um fundo de apoio para a proteção em caso de insolvência. Indica igualmente a possibilidade de criar um fundo de crise que garanta reembolsos rápidos aos viajantes em situação de crise grave, sujeito às regras em matéria de auxílios estatais. Esta opção clarifica a definição de «viagem organizada» e suprime um dos tipos de «serviços de viagem conexos». Esclarece que as circunstâncias no país de residência, de partida e de destino devem ser tidas em conta quando se trata do direito de cancelar uma viagem organizada devido a circunstâncias inevitáveis e excecionais e que os conselhos aos viajantes são um aspeto importante a considerar neste contexto. Clarifica igualmente o papel dos diferentes operadores em relação às viagens organizadas, nomeadamente no que diz respeito aos reembolsos.

A opção B inclui medidas mais rígidas que aumentam os custos para as diferentes categorias de partes interessadas (tanto empresas como viajantes). Por exemplo, prevê um limite rigoroso de 20 % em relação aos adiantamentos para os organizadores de viagens organizadas (sem possibilidade de aumento) e prevê vales de aceitação obrigatória em caso de crise grave.

A opção C inclui medidas que asseguram o mais elevado nível de defesa dos consumidores, a custos elevados. Engloba a limitação dos pré-pagamentos a 20 % (sem possibilidade de aumento) tanto para os organizadores como para os prestadores de serviços, a criação obrigatória de um fundo de crise e a atribuição de um valor jurídico específico aos conselhos aos viajantes.

A avaliação de impacto analisa as opções em relação a três objetivos específicos:

Objetivo 1: Melhorar a proteção dos pré-pagamentos dos viajantes e do seu direito a um reembolso rápido em caso de cancelamento, incluindo em tempos de crise grave, mantendo simultaneamente a liquidez dos organizadores de viagens organizadas;

Objetivo 2: Proporcionar aos viajantes uma maior proteção contra a insolvência dos organizadores, incluindo em caso de crise grave, assegurando simultaneamente condições de concorrência equitativas no mercado interno; e

Objetivo 3: Reforçar a segurança jurídica e a aplicabilidade clarificando e/ou simplificando algumas das disposições da diretiva que são interpretadas ou aplicadas de forma diferente ou que são difíceis de aplicar na prática.

A opção C é a opção mais eficaz para alcançar os objetivos específicos (em especial os objetivos 1 e 2), seguida das opções A e B. Tal deve-se principalmente ao facto de as medidas da opção C serem obrigatórias e proporcionarem um nível muito elevado de defesa dos consumidores.

Para avaliar a eficiência das opções, a avaliação de impacto compara os custos e benefícios quantificados em termos monetários e avaliados qualitativamente para todos os grupos de partes interessadas (viajantes, autoridades públicas e empresas). A opção A é a opção mais eficiente para alcançar os objetivos, seguida da opção B. Devido aos seus custos elevados, a opção C é menos eficiente do que o cenário de base.

A coerência com outros atos legislativos da UE também é fundamental, uma vez que a revisão visa alcançar clareza jurídica e uma simplificação. A opção A atinge o mais elevado grau de coerência, seguida da opção B e, depois, da opção C (que é menos coerente do que o cenário de base).

A análise de sensibilidade revela que, de um modo geral, a opção A apresenta o melhor desempenho. Embora não seja a opção mais eficaz, beneficia tanto os viajantes como as empresas aos custos mais baixos e assegura o mais elevado grau de coerência com outros atos legislativos da UE.

Resulta desta avaliação que a opção A é a opção preferida.

A Comissão consultou várias categorias de partes interessadas (nomeadamente viajantes, organizadores de viagens organizadas e prestadores de serviços) em muitas ocasiões, tendo elas, de um modo geral, concordado com as medidas incluídas na opção preferida. A principal área em que as opiniões divergem diz respeito à necessidade de limitar os pré-pagamentos, algo que não agrada a muitos organizadores. Os pontos de vista também divergem sobre a proteção em caso de insolvência para os vales e os pedidos de reembolso, algo que agrada à maioria das organizações de consumidores e autoridades públicas, mas apenas a uma minoria de empresas.

A revisão da diretiva acarretaria alguns custos para as partes interessadas, mas também seria expectável uma redução dos seus encargos, graças a uma maior clareza jurídica e simplificação. Alguns Estados-Membros já aplicam várias das medidas incluídas na opção preferida, tendo apenas custos associados moderados. Por conseguinte, nestes Estados-Membros, as empresas não enfrentariam custos adicionais. Espera-se que o maior grau de clareza jurídica e o quadro regulamentar simplificado aumentem o nível de conformidade, tornando a aplicação mais eficiente. A introdução destes esclarecimentos pode também reduzir o número de litígios perante os tribunais.

Para avaliar a eficácia da opção preferida na consecução dos objetivos da revisão após a sua aplicação, a avaliação de impacto identifica vários indicadores de progresso. Contudo, não altera as obrigações de comunicação de informações impostas às autoridades públicas e às empresas por força da atual DVO. Estes indicadores podem servir de base para a elaboração de um relatório da Comissão cinco anos após a adoção da diretiva de alteração. As

informações necessárias serão recolhidas através de inquéritos a grupos de partes interessadas (nomeadamente viajantes, organizações de consumidores, empresas de viagens e autoridades nacionais). Esses inquéritos serão igualmente úteis para as avaliações subsequentes.