

Relatório Especial

Os passageiros da UE dispõem de amplos direitos, mas ainda precisam de lutar por eles

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

EQUIPA DE AUDITORIA

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II, especializada nos domínios de despesas do investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão e presidida por Iliana Ivanova, Membro do TCE. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE George Pufan, com a colaboração de Patrick Weldon, chefe de gabinete, e Mircea Radulescu, assessor de gabinete; Pietro Puricella, responsável principal; Erki Must, responsável de tarefa; Aleksandra Klis-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar e Annekatrin Langer, auditoras; Petra Karkosova, assistente de secretariado. Zuzanna Filipski e Richard Moore prestaram assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan e Annekatrin Langer

ÍNDICE

	Ponto
Síntese	I - XI
Introdução	1 - 8
Âmbito e método da auditoria	9 - 14
Observações	15 - 66
A UE está empenhada em respeitar os direitos dos passageiros, mas ainda subsistem numerosos desafios ao nível da sua aplicação	15 - 45
Existem igualmente práticas amigas dos passageiros fora do quadro da UE	15 - 16
Os direitos dos passageiros da UE são por vezes pouco claros	17 - 22
Os direitos dos passageiros da UE dependem das transportadoras e estão limitados por derrogações	23 - 27
Os passageiros não conhecem bem os seus direitos	28 - 32
Os passageiros têm dificuldades em fazer valer os seus direitos	33 - 45
A execução varia e depende das práticas seguidas por cada um dos Estados-Membros	46 - 66
Os organismos nacionais de execução diferem na sua estrutura e práticas de execução	46 - 55
As agências de reclamações e os organismos de resolução alternativa de litígios preenchem as lacunas de aplicação deixadas pelos organismos nacionais de execução	56 - 61
A Comissão facilita o intercâmbio de experiências entre os organismos nacionais de execução, contudo, não dispõe de mandato para assegurar uma execução uniforme no que respeita aos direitos dos passageiros.	62 - 66
Conclusões e recomendações	67 - 76

Anexo I - As 10 sugestões do Tribunal para melhorar a sua experiência de viagem

Anexo II - Questionário do inquérito estatístico do TCE

Respostas da Comissão

SÍNTESE

Acerca dos direitos dos passageiros

I. Nos últimos 20 anos, registou-se um crescimento extraordinário do número de viagens em todos os modos de transporte na Europa. Em resposta, a União Europeia tomou medidas com o objetivo de garantir um nível mínimo de proteção aos passageiros nos quatro modos de transporte público: aéreo, ferroviário, marítimo e de autocarro. Em 2011, a Comissão definiu 10 princípios que constituem o núcleo duro dos direitos dos passageiros, comuns a todos os modos de transporte. Os direitos dos passageiros estão consagrados em regulamentos relativos aos quatro modos de transporte público. A extensão da cobertura e as regras específicas diferem de um regulamento para outro.

Como foi realizada a auditoria do Tribunal

II. O Tribunal avaliou até que ponto os direitos dos passageiros se encontram efetivamente protegidos, analisando se:

- o âmbito e o alcance dos regulamentos protegeram efetivamente os direitos dos passageiros e se, na verdade, estes se tornaram uma realidade;
- os direitos dos passageiros foram efetivamente respeitados.

III. O Tribunal realizou entrevistas com a Comissão e visitou 10 Estados-Membros: República Checa, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Polónia e Finlândia. O âmbito da auditoria incluiu o transporte aéreo em todos os Estados-Membros, ao passo que o transporte ferroviário, fluvial/marítimo e de autocarro apenas foi abrangido em alguns deles. Realizaram-se igualmente dois inquéritos aos passageiros, a fim de avaliar o grau de sensibilização e conhecimento dos direitos dos passageiros.

Constatações do Tribunal

IV. Os principais modos de transporte público estão cobertos pelos regulamentos, o que torna este quadro regulamentar único a nível mundial. Contudo, muitos passageiros não estão suficientemente cientes dos seus direitos e frequentemente não os fazem valer devido a problemas de aplicação da lei.

V. O Tribunal registou a existência de boas práticas em países terceiros, que, se aplicadas na Europa, podem melhorar ainda mais a qualidade dos direitos dos passageiros na UE. Os 10 direitos essenciais destinam-se a proteger todos os passageiros que viajam nos quatro modos de transporte público. A extensão da cobertura da proteção depende do modo específico de transporte utilizado.

VI. São numerosas as disposições dos regulamentos que se prestam a interpretações diferentes. Os conceitos de informação, assistência e condições de reencaminhamento não se encontram suficientemente definidos nos regulamentos. O montante da indemnização não mantém o valor de compra. Além disso, as numerosas limitações à competência dos organismos nacionais de execução e as derrogações previstas nos regulamentos restringem significativamente a cobertura dos direitos dos passageiros.

VII. Para beneficiarem do conjunto de direitos que lhes assistem, é preciso que os passageiros estejam cientes dos mesmos. No entanto, o nível de sensibilização permanece relativamente baixo. As campanhas de sensibilização têm-se centrado na existência dos direitos dos passageiros, mas poderiam ter fornecido mais informações concretas sobre o que fazer em caso de perturbações da viagem.

VIII. O sistema atual de tratamento das indemnizações implica uma carga administrativa significativa tanto para as transportadoras como para os passageiros, uma vez que está em causa a apresentação e o tratamento individual de milhões de reclamações. Os procedimentos seguidos pelas transportadoras e organismos nacionais de execução para responder às reclamações individuais não são transparentes. Passageiros que fazem a mesma viagem e são afetados por uma perturbação podem ser tratados de formas diferentes.

IX. A execução dos regulamentos cabe aos organismos nacionais de execução. Atualmente, a sua abordagem relativamente à execução em matéria dos direitos dos passageiros varia consoante o modo de transporte e o Estado-Membro. Na maioria dos casos, os organismos nacionais de execução reagem às reclamações que recebem de passageiros insatisfeitos.

X. O acompanhamento da aplicação do quadro dos direitos dos passageiros realizado pela Comissão levou a uma clarificação dos regulamentos. No entanto, o facto de a Comissão não

dispor de um mandato para garantir a execução dos direitos dos passageiros de origem a aplicações divergentes desses direitos.

Recomendações do Tribunal

XI. O Tribunal formula uma série de recomendações sobre: a melhoria da coerência, clareza e eficácia do quadro em matéria de direitos dos passageiros; o aumento da sensibilização dos passageiros; o reforço das competências dos organismos nacionais de execução e do mandato da Comissão. Apresenta igualmente 10 sugestões com vista a tentar melhorar a experiência de viagem de todos os passageiros.

INTRODUÇÃO

O conceito de direitos dos passageiros

1. Nos últimos 20 anos, registou-se um crescimento extraordinário do número de viagens em todos os modos de transporte. Em resposta, a União Europeia tomou medidas com o objetivo de garantir um nível mínimo de proteção aos passageiros nos quatro modos de transporte público: aéreo, ferroviário, fluvial/marítimo e de autocarro.¹
2. Para ajudar os cidadãos da UE a gozar plenamente dos seus direitos enquanto consumidores, em 2011, na sua Comunicação ao Parlamento e ao Conselho², a Comissão resume os 10 princípios que constituem o núcleo duro dos direitos dos passageiros, comuns a todos os modos de transporte (ver **Quadro 1**).

¹ Para efeitos do presente relatório, o modo de "transporte de autocarro/camioneta" é referido como "transporte de autocarro".

² Ver COM(2011) 898 de 19.12.2011 – "Uma visão europeia para os passageiros: Comunicação relativa aos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte."

Quadro 1-10 direitos essenciais dos passageiros na UE

1. Direito à não discriminação no acesso aos transportes	Proteção contra a discriminação direta ou indireta com base na nacionalidade, residência, deficiência ou mobilidade reduzida.
2. Direito à mobilidade	Acessibilidade e assistência sem custos suplementares para os passageiros portadores de deficiência e para os passageiros com mobilidade reduzida (PMR).
3. Direito à informação	Direito à informação antes da compra e nas várias fases da viagem, nomeadamente em caso de perturbações.
4. Direito a renunciar à viagem em caso de perturbações	Direito de rescindir o contrato e ao reembolso do preço do bilhete por atrasos consideráveis, cancelamento de viagem ou recusa de embarque.
5. Direito ao cumprimento do contrato de transporte em caso de perturbação	Direito a transporte/serviço de transporte alternativo o mais rapidamente possível, ou a nova reserva em caso de atrasos consideráveis, cancelamento de viagem ou recusa de embarque.
6. Direito a assistência em caso de atraso ou cancelamento	Um nível mínimo de assistência em caso de atrasos consideráveis.
7. Direito a indemnização em determinadas circunstâncias	Indemnização financeira em caso de atrasos consideráveis, viagens canceladas e recusa involuntária de embarque em viagem aérea.
8. Direito a que a transportadora assuma a responsabilidade pelos passageiros e respetiva bagagem	Responsabilidade e indemnização, por exemplo, morte ou ferimento de passageiros e danos à bagagem.
9. Direito a um sistema rápido e acessível de tratamento de reclamações	Direito de apresentar reclamações a uma transportadora em caso de insatisfação com o serviço prestado. Possibilidade de apresentação, subsequente, de reclamações junto do organismo nacional de execução competente.
10. Direito à plena aplicação e ao cumprimento efetivo da legislação da UE	Direito a contar com a correta aplicação dos direitos dos passageiros da UE por parte das transportadoras. A aplicação das regras da UE pelos organismos nacionais de execução deverá ocorrer através de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de infrações.

Fonte: COM (2011) 898 final.

Regulamentar e fazer cumprir os direitos dos passageiros da UE

3. Os direitos dos passageiros estão consagrados em regulamentos relativos aos quatro modos de transporte público. Embora os 10 direitos essenciais dos passageiros sejam os mesmos para todos os modos de transporte, as regras aplicadas e o grau de proteção dos passageiros variam entre os diferentes modos de transporte. Os direitos dos passageiros podem ser divididos entre aqueles que se aplicam aos passageiros em todas as viagens, como o direito à mobilidade ou o direito à informação, e aqueles aplicáveis apenas quando os planos de viagem sofrem perturbações, como os direitos de assistência ou indemnização.

Direitos dos passageiros dos transportes aéreos

4. O regulamento³ relativo aos direitos dos passageiros no transporte aéreo aplica-se aos passageiros que partem de um aeroporto num Estado-Membro, independentemente da origem da transportadora, ou de um aeroporto de um país terceiro com destino a um aeroporto num Estado-Membro, mas apenas se a transportadora for uma transportadora da UE. Os direitos dos passageiros aplicáveis às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida (PMR) no transporte aéreo estão cobertos por um regulamento distinto (Regulamento (CE) nº 1107/2006⁴)⁵. Em 2013, a Comissão propôs uma reformulação⁶ que deveria reforçar e esclarecer os direitos dos passageiros dos transportes aéreos, reduzindo simultaneamente o custo da aplicação do regulamento para as transportadoras aéreas. No entanto, à data da auditoria, a proposta ainda não tinha sido adotada.

Direitos dos passageiros dos transportes ferroviários

5. O regulamento⁷ relativo aos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários aplica-se às viagens e serviços ferroviários na UE fornecidos por uma ou mais empresas ferroviárias

³ Regulamento (CE) Nº 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 (JO L 46 de 17.2.2004, p. 1).

⁴ Regulamento (CE) nº 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).

⁵ O acervo aplicável aos passageiros dos transportes aéreos é composto também pelo Regulamento (CE) nº 889/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de maio de 2002, que altera o Regulamento (CE) nº 2027/97 do Conselho relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente (JO L 140 de 30.5.2005, p. 1).

⁶ COM(2013) 130 final, de 13 de março de 2013, "Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) nº 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 voos e o Regulamento (CE) nº 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem".

⁷ Regulamento (CE) nº 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).

titulares de licença. Em 2017, a Comissão propôs uma reformulação do regulamento⁸ com vista a reforçar e esclarecer os direitos dos passageiros dos serviços ferroviários. A proposta de reformulação encontra-se ainda em processo de exame legislativo.

Direitos dos passageiros no transporte fluvial/marítimo

6. O regulamento⁹ relativo aos direitos dos passageiros no transporte fluvial/marítimo aplica-se aos passageiros que partem de um porto num Estado-Membro, independentemente da origem da transportadora, ou de um porto de um país terceiro com destino a um porto num Estado-Membro, desde que o serviço seja prestado por uma transportadora da UE.

Direitos dos passageiros no transporte de autocarro

7. O regulamento¹⁰ relativo aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro aplica-se aos serviços regulares de autocarros e aos dedicados ao turismo. O ponto de embarque deve situar-se num Estado-Membro e a distância prevista do serviço deve ser de 250 km ou mais. Até março de 2021, os Estados-Membros podem derrogar a maioria das disposições do referido regulamento, uma vez que a maioria dos serviços domésticos não tem de ser incluída no seu âmbito de aplicação.

8. Os quatro regulamentos preveem a criação, pelos Estados-Membros, de organismos nacionais de execução, encarregados de garantir a correta aplicação das suas disposições. Os passageiros podem apresentar reclamações relativas a infrações aos regulamentos à

⁸ COM(2017) 548 final, de 27 de setembro de 2017, "Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (reformulação)".

⁹ 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).

¹⁰ 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).

transportadora ou diretamente aos organismos nacionais de execução. A Comissão não desempenha um papel direto na garantia da aplicação dos direitos dos passageiros.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

9. Embora os recursos financeiros da UE atribuídos aos direitos dos passageiros sejam mínimos, o Tribunal decidiu realizar uma auditoria visto que se trata de uma das políticas emblemáticas que a União Europeia aplica diretamente aos seus cidadãos. A Comissão considera que a legislação sobre os direitos dos passageiros é um dos seus grandes sucessos em matéria de capacitação dos consumidores. Tendo em conta que decorreram praticamente 15 anos desde a entrada em vigor do primeiro regulamento sobre os direitos dos passageiros no transporte aéreo, decidimos analisar o estado atual da aplicação do quadro dos direitos dos passageiros.

10. Nesta auditoria o Tribunal determinou até que ponto os direitos dos passageiros se encontram efetivamente protegidos na União Europeia. Para o efeito, analisou se:

- o âmbito e o alcance dos regulamentos protegeram efetivamente os direitos dos passageiros e se, na verdade, estes se tornaram uma realidade;
- os direitos dos passageiros foram efetivamente respeitados.

11. O Tribunal realizou entrevistas com a unidade competente da Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes, bem como com várias associações e organizações europeias de passageiros.

12. Foram efetuados dois inquéritos para avaliar a sensibilização e o conhecimento dos cidadãos da UE sobre os direitos dos passageiros, bem como para recolher as suas impressões sobre as suas experiências na qualidade de passageiros:

- a) **um inquérito estatístico**, a 10 350 cidadãos, escolhidos aleatoriamente, dos 10 Estados-Membros visitados durante a auditoria (ver **ponto 12**). Este inquérito foi realizado entre novembro de 2017 e janeiro de 2018 através de uma ferramenta em linha, utilizando uma amostra estatisticamente representativa;

- b) **um inquérito aberto**, acessível gratuitamente no sítio Internet do Tribunal, contendo as mesmas perguntas e uma opção adicional para a partilha de experiências de viagem. Esta ferramenta esteve disponível entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018, tendo 1 581 pessoas aproveitado a oportunidade para manifestar as suas opiniões sobre os direitos dos passageiros.

13. No presente relatório, o Tribunal recorreu sobretudo aos resultados do inquérito estatístico, uma vez que é representativo da população da UE. O inquérito aberto permitiu obter exemplos reais de perturbações nas viagens. Tratando-se de um inquérito anónimo, foram atribuídos nomes fictícios aos inquiridos. Além disso, com base na sua própria experiência e na dos passageiros, o Tribunal propõe 10 sugestões para a melhoria das viagens dos passageiros (ver ***Anexo I***).

14. O Tribunal visitou 10 Estados-Membros: República Checa, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Polónia e Finlândia¹¹. Realizaram-se entrevistas com os organismos nacionais de execução e as principais transportadoras de cada modo de transporte. No que diz respeito aos modos de transporte cobertos, o transporte aéreo foi abrangido nos 10 Estados-Membros visitados. O transporte ferroviário foi abrangido em França, na Alemanha, Espanha, Itália, Países Baixos e Polónia, o transporte de autocarro na República Checa, Alemanha, Espanha, Itália e Polónia e o transporte fluvial/marítimo na Grécia, Irlanda, Itália e Finlândia. No total, foram entrevistados 21 organismos nacionais de execução e 27 transportadoras.

¹¹ O Tribunal selecionou esses países tendo em conta, entre outros aspetos: uma cobertura geográfica suficiente, a representação de países insulares e países sem litoral, bem como uma representação igual dos organismos nacionais de execução específicos do modo de transporte e daqueles que são multimodais.

OBSERVAÇÕES

A UE está empenhada em respeitar os direitos dos passageiros, mas ainda subsistem numerosos desafios ao nível da sua aplicação

Existem igualmente práticas amigas dos passageiros fora do quadro da UE

15. Para contextualizar os esforços da UE em matéria de proteção dos passageiros, o Tribunal comparou o conjunto dos direitos dos passageiros na UE com os aplicados no Canadá, na Nova Zelândia, nos EUA e no Brasil. Constatou que, na maioria dos casos, as regras da UE são mais estritas e mais específicas, uma vez que abrangem, a diversos níveis, a totalidade dos 10 direitos essenciais dos passageiros (ver **Quadro 1**).

16. O Tribunal concluiu igualmente que, ao contrário da UE, os direitos dos passageiros nem sempre se encontram definidos na legislação relativa aos quatro modos de transporte. Nos países que serviram de comparação, a proteção dos passageiros assenta frequentemente em acordos voluntários entre transportadoras. Em alguns domínios específicos, como as regras para o transporte de pessoas com mobilidade reduzida, pessoas sem mobilidade e a proteção da bagagem, as regras em países terceiros vão mais longe do que na UE (ver **caixa 1**).

Caixa 1 - Exemplos de direitos mais alargados fora da UE

Canadá: No que se refere aos direitos das pessoas com mobilidade reduzida, no caso dos voos domésticos, as transportadoras não podem cobrar mais do que um bilhete a pessoas portadoras de deficiência grave que voem com um acompanhante ou que requeiram para si próprias mais de um assento. Na Europa, não existe uma regra aplicável em toda a UE e depende da legislação nacional se os acompanhantes devem adquirir bilhete ou não.

Nova Zelândia: Os passageiros de voos domésticos têm direito a uma indemnização que pode atingir 10 vezes o custo do bilhete. As taxas fixas de indemnização da UE são de 250, 400 ou 600 euros, consoante a distância da viagem.

EUA: A indemnização por atraso causado pela recusa de embarque é superior à da UE, podendo atingir 1 158 euros (1 350 dólares), consoante o destino e o tempo total de atraso. Outro dos benefícios existente é a assistência em caso de atrasos na pista: situações em que os passageiros não podem sair do avião. As transportadoras devem oferecer uma refeição ligeira e água potável no máximo 2 horas após o avião ter saído ou chegado à porta de embarque.

Fonte: Análise comparativa do TCE.

Os direitos dos passageiros da UE são por vezes pouco claros

Direito à informação: é necessária maior clareza

17. Os passageiros têm o direito à informação antes, durante e em certos casos, após a viagem. No caso de perturbações da viagem (cancelamentos, atrasos consideráveis), os passageiros devem ser informados sobre a natureza da perturbação e o provável impacto na programação da sua viagem. Embora os regulamentos relativos aos transportes de autocarro e fluvial/marítimo estabeleçam um prazo de 30 minutos para as transportadoras fornecerem informações aos passageiros em espera, esse prazo não existe no caso das transportadoras aéreas e ferroviárias (ver **Quadro 2**).

Caixa 2 - Experiência do passageiro: falta de informação

José: A minha viagem de comboio entre a Alemanha e a Bélgica registava um atraso de quase duas horas. Não havia qualquer informação sobre a duração ou as razões do atraso. O atraso foi aumentando progressivamente nos ecrãs da plataforma, sem qualquer explicação e sem que estivesse alguém presente para dar mais informações. Receávamos que, se abandonássemos a plataforma, o comboio chegasse e acabássemos por o perder. A reclamação apresentada subsequentemente à transportadora não deu frutos.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

O direito à assistência não está bem definido

18. O direito à assistência¹² pressupõe que os passageiros têm direito a um nível mínimo de assistência em caso de perturbação da viagem. A forma específica que a assistência pode revestir depende do que as transportadoras estão preparadas para oferecer. Além disso, não estão previstas muitas específicas nos regulamentos aplicáveis aos direitos dos passageiros na UE caso as operadoras ignorem a sua obrigação de prestar assistência. A duração do atraso que confere aos passageiros o direito de assistência varia entre os modos de transporte: 2-4 horas no caso transporte aéreo, 60 minutos no transporte ferroviário e 90 minutos no transporte fluvial/marítimo ou de autocarro. Os regulamentos relativos aos transportes ferroviário e aéreo não especificam o número de noites ou um limite máximo para os custos de alojamento. Foram introduzidos limites máximos nos regulamentos relativos ao transporte fluvial/marítimo e de autocarro, que excluem também qualquer assistência em caso de circunstâncias extraordinárias (ver **Caixa 3**).

Caixa 3 - Experiência do passageiro: assistência dependente da iniciativa dos passageiros

Olavi: Sofri um atraso de três horas num *ferryboat* de Helsínquia para Travemünde, em 2016. Devido ao atraso, não pudemos seguir viagem de comboio para Hamburgo, como planeado, mas apenas para Lübeck, onde foi necessário pernoitar. Reservámos o alojamento, às nossas próprias custas, pela Internet. A pedido, fomos informados, a bordo que a empresa de "ferries" reembolsaria quaisquer custos adicionais incorridos. No que se refere à assistência, serviram-nos uma bebida no bar com a observação que se tratava de um gesto de cortesia.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

19. Os termos "refeição ligeira", "refeições" ou "bebidas" são profusamente utilizados nos regulamentos, mas não estão definidos, pelo que os passageiros não sabem o que esperar das transportadoras. Por vezes, mesmo quando é efetivamente prestada assistência pelas transportadoras, a adequação e a qualidade podem não ser suficientes para responder às necessidades dos passageiros sujeitos a perturbações nas viagens. Pode ficar-se meramente

¹² Usam-se nos regulamentos os termos "cuidado" e "assistência" indistintamente.

por um vale de 3 euros para bebidas no aeroporto ou por uma garrafa de água oferecida num comboio com um atraso de várias horas.

Os PMR desconhecem os serviços que podem esperar

20. Os PMR constituem um grupo de passageiros com necessidades especiais. Para poderem viajar sem restrições desnecessárias, necessitam de informações suficientes sobre as condições de viagem e as modalidades práticas, tanto a bordo como nos pontos de partida. Recorre-se nos regulamentos a uma terminologia vaga relativamente ao momento e formato das informações fornecidas aos PMR, tais como "em formatos adequados e acessíveis"¹³ ou "utilizando os meios alternativos adequados"¹⁴. Devidos a este tipo de problemas, os direitos das PMR muitas vezes não são aplicados (ver **caixa 4**).

Caixa 4 - Experiência do passageiro: esquecida na porta de embarque

Anna: Sou uma pessoa com deficiência visual e, embora tenha reservado a assistência para PRM com antecedência, na prática, não recebi qualquer assistência. As informações sobre o início do embarque eram fornecidas apenas nos ecrãs e ninguém me prestou qualquer atenção na zona de assistência. Parece que fui literalmente esquecida. Foi outro viajante que me ajudou a chegar à porta de embarque. Uma vez no avião, os assistentes de bordo desconheciam que eu era deficiente visual e, embora tivesse a minha bengala branca comigo, não recebi qualquer ajuda da sua parte. Uma vez mais, foi outro viajante que me ajudou a encontrar lugar para a minha bagagem e o meu assento e a apertar o cinto de segurança.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

Os regulamentos relativos aos direitos dos passageiros deixam uma grande margem para interpretação

21. Todas as partes interessadas consultadas partilharam a opinião de que o grau de clareza dos regulamentos é insuficiente, conduzindo a interpretações restritivas por parte das operadoras e à incerteza sobre o tratamento dos casos por parte dos organismos nacionais

¹³ Artigo 11º, nº 5, do Regulamento (CE) nº 181/2011.

¹⁴ Artigo 14º, nº 3, do Regulamento (CE) nº 261/2004.

de execução. Desde que o regulamento relativo aos transportes aéreos entrou em vigor, foram analisados pelo Tribunal de Justiça Europeu (TJE) cerca de 180 processos, visando esclarecer os significados de atraso, circunstâncias extraordinárias, problemas técnicos, hora de chegada, etc. Além disso, tanto as transportadoras como os organismos nacionais de execução apresentaram exemplos em que os tribunais nacionais proferiram decisões contrárias sobre os mesmos assuntos.

22. A fim de explicar os acórdãos do TJE a todas as partes interessadas, a Comissão emitiu várias notas explicativas e orientações interpretativas.¹⁵ Publicou igualmente um resumo dos acórdãos mais relevantes do TJE, mais recentemente, em julho de 2015.¹⁶ No entanto, os organismos nacionais de execução e as transportadoras salientaram que ainda não se concretizou a aplicação uniforme dos regulamentos, uma vez que os conceitos de assistência, de reencaminhamento em condições comparáveis e de condições de indemnização ainda não são aplicados de modo uniforme.

Os direitos dos passageiros da UE dependem das transportadoras e estão limitados por derrogações

Direito ao cumprimento do contrato de transporte: os passageiros dependem das ações das transportadoras

23. Em caso de atrasos consideráveis, partidas canceladas ou recusa de embarque, os passageiros devem poder escolher entre o reembolso do preço do bilhete ou o transporte alternativo em condições comparáveis. No transporte aéreo, o reencaminhamento só é aplicável em caso de cancelamento ou de recusa de embarque; não é disponibilizado em casos de atrasos consideráveis. Noutros modos de transporte, o direito de reencaminhamento é assegurado se o atraso esperado à chegada ou à partida for de, pelo menos, 60 minutos, no transporte ferroviário, 90 minutos no transporte por via fluvial/marítima e 120 minutos no transporte de autocarro. No entanto, ao abrigo dos atuais

¹⁵ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_en.

¹⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_en.

regulamentos da UE, não estão previstas multas específicas caso as transportadoras não proporcionem o reencaminhamento dentro de um prazo razoável (ver **caixa 5**).

Caixa 5 - Experiência do passageiro: esperar horas por nada

Istvan: O meu voo para Munique foi cancelado devido à queda de neve. A notificação chegou 4 horas antes da partida. Aquando do *check-in* disseram-me para aguardar por informações diretamente da companhia aérea, pois o pessoal do aeroporto não estava autorizado a entrar em contacto com a companhia aérea e não se encontrava presente qualquer representante da mesma. Eu próprio tentei telefonar para a companhia aérea durante uma hora, mas ninguém atendeu. Ao final do dia, depois de esperar mais de 4 horas no aeroporto, decidi voltar para casa, pois já era muito tarde. A proposta de me colocar num voo à hora de almoço do dia seguinte só me foi comunicada depois da meia-noite, quase 10 horas após o anúncio do cancelamento.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

24. O reencaminhamento deve ser realizado em condições comparáveis. No entanto, nos atuais regulamentos da UE, não existem orientações quanto à definição de condições comparáveis. Por exemplo, os organismos nacionais de execução deram conta de diversos casos de viagens de autocarro demasiado longas oferecidas pelas companhias aéreas e ferroviárias, por exemplo, entre Paris e Madrid (1 250 km) ou entre Milão e a Catânia (1 400 km, incluindo um trajeto de *ferryboat*).

25. O Tribunal constatou várias situações em que os passageiros poderiam ter sido reencaminhados de imediato, se transportados numa classe de serviços diferente ou por outra operadora do mesmo modo de transporte. No entanto, as transportadoras evitam essas soluções por razões financeiras. Este facto pode conduzir a longos períodos de espera para os passageiros, uma vez que estes são reencaminhados para uma solução operada pela transportadora original na mesma classe de serviços (ver o **Quadro 6**), que pode estar disponível apenas vários dias depois.

Caixa 6 - Experiência do passageiro: negociações difíceis para obter o reencaminhamento

Martina: Após o cancelamento do meu voo, não me foi oferecida qualquer alternativa razoável para chegar ao destino. O voo seguinte da mesma companhia aérea tinha lugar 4 dias depois e, também esse, foi rapidamente preenchido por passageiros do meu voo. A única opção que restou era outro

voo 7 dias depois. O meu pedido para ser colocada num voo de outra companhia aérea não foi aceite. Depois de reclamar continuamente, a companhia aérea propôs-me um voo a partir de outro aeroporto, mas os custos para chegar a esse aeroporto (noutro país) não eram reembolsados.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

As derrogações aos regulamentos significam que numerosos passageiros ficam sem proteção

26. Nos termos do regulamento relativo ao transporte ferroviário, os Estados-Membros podem, até 2024, usufruir de derrogações relativamente à maioria dos direitos dos passageiros. As derrogações dizem respeito principalmente a partidas regionais e locais. Em 2017, apenas cinco Estados-Membros¹⁷ aplicavam o regulamento na íntegra, o que significa que 90% dos utilizadores de transportes ferroviários na Europa não beneficiam da maioria dos seus direitos de passageiros da UE¹⁸. Os serviços internacionais, caso uma parte significativa da viagem decorra fora da UE, ainda que operados por uma transportadora da UE, também estão atualmente excluídos do regulamento.

27. A maioria das disposições do regulamento relativo ao transporte de autocarro aplica-se a serviços regulares com um percurso de serviço previsto igual ou superior a 250 km. Existem diferentes interpretações sobre a medição desses 250 quilómetros. Alguns organismos nacionais de execução e transportadoras tomam a extensão total do percurso como base para a medição, ficando assim abrangidos os passageiros que viajam entre dois pontos do mesmo percurso ainda que a sua viagem seja inferior a 250 km. Outras transportadoras consultadas presumiam que a cobertura só se aplicava se a distância percorrida pelo titular do bilhete fosse de, pelo menos, 250 km.

¹⁷ Bélgica, Dinamarca, Itália, Países Baixos e Eslovénia.
https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_en.

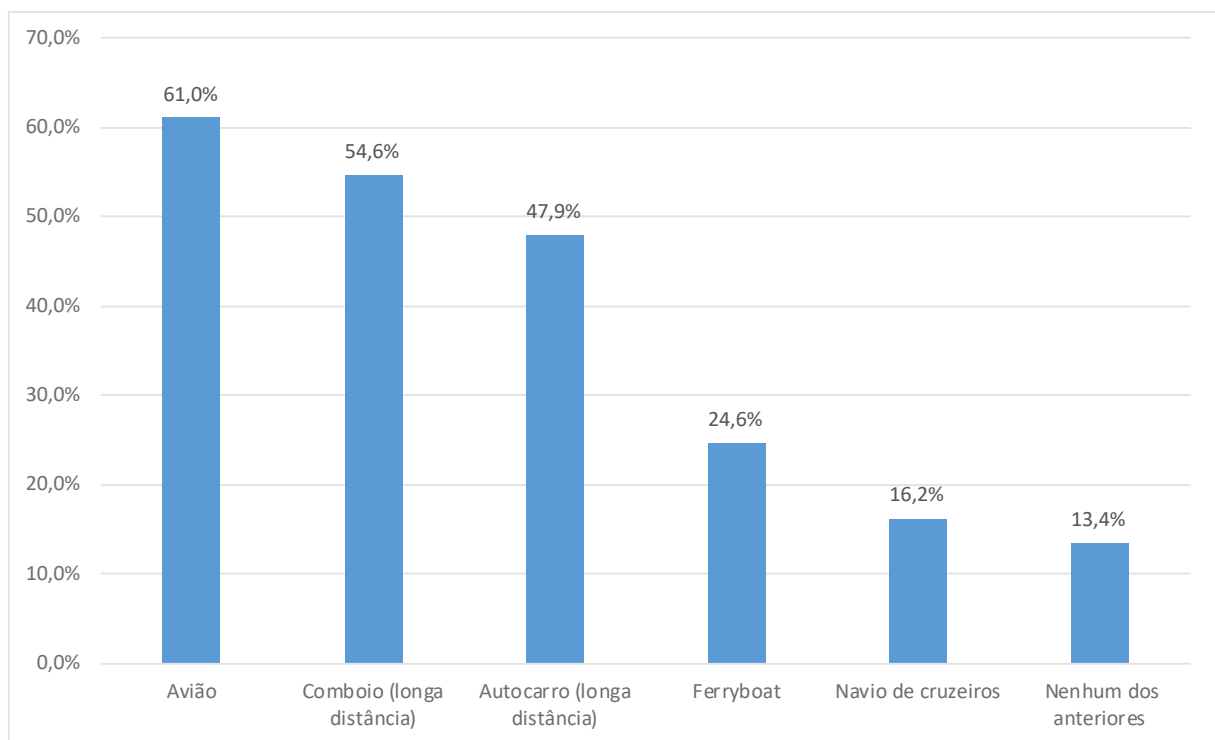
¹⁸ De acordo com as análises de mercado, os transportes ferroviários regionais e suburbanos na Europa transportam 90% do total dos passageiros ferroviários e são responsáveis por 50% dos quilómetros percorridos pelos passageiros. Os comboios regionais e suburbanos transportam tantos passageiros como a totalidade dos metropolitanos da Europa e 10 vezes mais passageiros do que o transporte aéreo. Para mais informações, consultar:
<http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

Os passageiros não conhecem bem os seus direitos

O nível de sensibilização não se alterou, mas o número de pessoas que ouviram falar dos direitos dos passageiros é maior.

28. No inquérito estatístico, o Tribunal perguntou aos inquiridos se, nos últimos 2 anos, tinham viajado de avião, recorrido a um serviço ferroviário de longa distância, a um *ferryboat* ou a um navio de cruzeiro, ou efetuado viagens de longo curso em autocarro. As respostas mostram que a maioria dos europeus, 86%, viaja bastante, sendo que apenas 13% dos inquiridos não tiveram qualquer experiência de viagem de longa distância nos últimos 2 anos. A percentagem global dos diferentes modos de transporte utilizados consta do **Gráfico 1**. A frequência de viagem mais comum, 34%, é de 2 a 5 vezes por ano; 84% dos inquiridos viajam mais de uma vez por ano (ver o questionário completo no **Anexo II**).

Gráfico 1 – Percentagem dos modos de transporte utilizados pelos inquiridos nos últimos dois anos



Fonte: Inquérito estatístico do TCE aos passageiros.

29. Vários aspetos dos direitos dos passageiros exigem um comportamento ativo, por exemplo, pedir assistência ou indemnização. Assim, é preciso que os passageiros estejam

cientes dos seus direitos. A fim de avaliar o nível de sensibilização entre os europeus, o inquérito estatístico do Tribunal incluiu três tipos de medição:

- a) avaliação da sensibilização referida pelo próprio;
- b) avaliação do âmbito da expressão "direitos dos passageiros";
- c) avaliação do conhecimento dos direitos dos passageiros.

30. No inquérito estatístico, 39% dos inquiridos consideraram estar bastante cientes ou totalmente cientes dos direitos dos passageiros. Enquanto 3,6% consideram estar totalmente cientes dos seus direitos, 13,5% declararam não ter qualquer conhecimento dos mesmos (ver **Quadro 2** e **Caixa 7**). Foi obtido um resultado semelhante no relatório do Eurobarómetro de 2014¹⁹, no qual os mesmos 39% dos inquiridos consideraram estar cientes dos direitos dos passageiros da UE.

Quadro 2 - Avaliação da sensibilização, referida pelos próprios inquiridos, dos direitos dos passageiros da UE numa escala de 1 a 4

	1 - Desconheço por completo os meus direitos como passageiro	2	3	4 - Desconheço por completo os meus direitos como passageiro
N	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

Fonte: Inquérito estatístico do TCE aos passageiros.

Caixa 7 - Experiência do passageiro: Simplesmente, desconhecia!

Jürgen: O meu voo foi cancelado um dia antes da partida sem qualquer justificação. Emitiram-me automaticamente (sem o meu consentimento) outro bilhete. Com o novo voo, cheguei ao meu

¹⁹ Eurobarómetro Especial nº 420, Direitos do Passageiro, dezembro de 2014.

destino 3,5 horas depois. Apresentei reclamação junto da companhia aérea, mas responderam que não tinha direito a indemnização. Na verdade, desconhecia os meus direitos, por isso não pedi 250 euros, mas sim qualquer tipo "genérico" de indemnização. A situação levou-me a fazer uma pesquisa e conclui que, de facto, tinha direito a indemnização e que deveria estar informado dos meus outros direitos. Voltei a escrever à transportadora, citando o regulamento e a jurisprudência e, por fim, acabei por receber uma indemnização de 250 euros.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

Sensibilização não significa conhecimento

31. O inquérito estatístico incluía uma série de perguntas destinadas a testar o conhecimento dos passageiros. Era apresentada aos inquiridos uma situação hipotética de um atraso de 5 horas num voo devido a problemas de pessoal da companhia aérea. Eram apresentadas 15 opções, cinco das quais constam do regulamento relativo aos direitos dos passageiros no transporte aéreo, sendo as outras 10 fictícias. Em média, os inquiridos selecionaram duas das cinco opções corretas.

32. Entre as três opções mais selecionadas, a primeira consta do regulamento relativo aos direitos dos passageiros (78% dos inquiridos) (ver **Quadro 3**). As segunda e terceira opções preferidas foram: "Reembolso de outras despesas justificadas" e "Um voo com uma companhia aérea diferente para o mesmo destino." Embora nenhuma das duas esteja expressamente prevista no regulamento, figuram entre os pedidos mais comuns apresentados pelos passageiros às transportadoras.

Quadro3 - Percentagem das opções selecionada pelos inquiridos para o que acreditam ser os seus direitos no caso de um atraso igual ou superior a cinco horas num voo devido a problemas de pessoal da companhia aérea. Cada inquirido podia selecionar cinco opções, estando as respostas corretas assinaladas a verde²⁰

	Percentagem das respostas %
Refeições, bebidas e alojamento gratuitos em hotel caso o atraso se verifique durante a noite	77,8
Reembolso de outras despesas justificadas	54,2
Um voo com uma companhia aérea diferente para o mesmo destino	49,5
Indemnização em numerário de, pelo menos, 250 euros caso resulte num atraso de, pelo menos, 3 horas na chegada ao destino final	49,2
Transporte gratuito de regresso ao seu alojamento, independentemente da hora do dia	45,2
Reembolso do custo total do bilhete	39,3
Transporte para o destino por um meio diferente (comboio, autocarro ou outro)	29,5
Reencaminhamento para o aeroporto mais próximo do destino original	26,7
Descontos em lojas francas na compra de alimentos	26,2
Acesso ao "lounge" do aeroporto	25,4
Passagem para uma classe de viagem superior	21,4
O direito de escolher qualquer outra data de partida num prazo de dois meses	18,7
Uma chamada telefónica gratuita	17,3
Voo de regresso ao ponto de partida inicial	15,7
Apoio psicológico	3,9

Fonte: Inquérito estatístico do TCE aos passageiros.

Os passageiros têm dificuldades em fazer valer os seus direitos

O direito à indemnização por atraso e cancelamento domina o panorama dos direitos dos passageiros

33. Nos casos de atraso considerável, cancelamento e recusa de embarque, os passageiros têm direito a uma indemnização financeira. Todos os regulamentos preveem a indemnização em determinadas circunstâncias; no entanto, essas circunstâncias diferem de forma significativa. Cada um dos quatro modos de transporte define um limite temporal diferente para o exercício do direito à indemnização: um atraso de 3 a 4 horas no transporte aéreo (consoante a distância), 1 hora no transporte ferroviário, 90 minutos no transporte fluvial/marítimo e 120 minutos no transporte de autocarro.

²⁰ Artigos 7º, 8º e 9º do Regulamento (CE) nº 261/2004.

34. O montante da indemnização varia consideravelmente entre os quatro modos de transporte: no caso do transporte aéreo está fixado entre 250 e 600 euros (ver **Quadro 4**). Nos outros modos está relacionado com o preço do bilhete (25 a 50%). Os montantes constantes do regulamento relativo ao transporte aéreo não são ajustados à inflação desde a sua entrada em vigor, em 2004. Se a indemnização tivesse acompanhado o ritmo da inflação, teria aumentado 25%, a taxa de inflação acumulada (ver **Tabela 4**).

Quadro 4 - Taxas de indemnização resultantes de um atraso no caso dos direitos dos passageiros no transporte aéreo

Distância percorrida	Indemnização em euros constante no Regulamento (CE) nº 261/2004	Equivalente teórico em euros depois da inflação
Igual ou inferior a 1 500 km	250	313
Mais de 1 500 km na UE; todos os outros voos entre 1 500 e 3 500 km	400	500
Mais de 3 500 km	600	751

Fonte: Regulamento da UE relativo ao transporte aéreo de passageiros e cálculos do TCE.

35. O direito a indemnização por atrasos e cancelamentos constitui o encargo administrativo mais oneroso dos 10 direitos essenciais dos passageiros. Representa cerca de 90% das reclamações apresentadas às transportadoras e aos organismos nacionais de execução. A questão mais controversa entre transportadoras e passageiros reside nas causas dos atrasos e cancelamentos. Se a causa for considerada de natureza extraordinária, as transportadoras estão isentas de pagamento (exceto no caso do transporte ferroviário, em que as transportadoras são obrigadas a indemnizar independentemente da causa da perturbação). Uma vez que as informações sobre os motivos das perturbações não estão disponíveis ao público, os passageiros têm de contestar tais declarações individualmente. Os organismos nacionais de execução do transporte aéreo inquiridos estimaram que aproximadamente 60% das reclamações apresentadas por passageiros que não concordavam com as respostas das companhias aéreas quanto à existência de circunstâncias extraordinárias foram reclassificadas pelos organismos nacionais de execução como não sendo extraordinárias.

Isso significa que as transportadoras podem indemnizar um passageiro e não outro no mesmo voo (ver **Caixa 8**).

Caixa 8 - Experiência do passageiro: tratamento desigual

Karol: Todos os voos de Gdansk foram adiados por causa do mau tempo. Quando o tráfego aéreo foi retomado, o avião atribuído à minha rota acabou por ser utilizado para operar outro voo. Apresentei uma reclamação, à semelhança de outros passageiros do meu voo. Alguns não obtiveram qualquer indemnização, mas outros sim, embora as causas do atraso fossem as mesmas.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

36. O Tribunal solicitou a todas as operadoras inquiridas que divulgassem informações sobre o número de reclamações recebidas e seu efeito financeiro. As informações obtidas foram limitadas e não permitiram tirar conclusões sobre o ónus financeiro destas obrigações. Estas informações não estavam disponíveis, uma vez que muito poucas transportadoras estão dispostas a partilhar estes dados com a Comissão.

37. A Comissão, na sua proposta de atualização dos regulamentos relativos ao transporte aéreo (ver **ponto 4**), procura reduzir o custo da assistência e das indemnizações suportadas pelas transportadoras e decorrentes dos direitos dos passageiros. Para o efeito, propôs aumentar os tempos de espera que determinam a indemnização de três para cinco horas. Além disso, propôs limitar o período permitido de alojamento a duas noites, com um custo máximo de 80 euros por noite. Contudo, esta proposta apenas se baseava em dados muito limitados disponibilizados pelas transportadoras aéreas à Comissão.

Os direitos dos passageiros são difíceis de fazer cumprir nas viagens de ligação

38. Os problemas específicos das viagens de ligação (ou seja, viagens que incluem vários segmentos ao abrigo de um único contrato de transporte) são a falta de clareza no que se refere a indemnizações e à organização da supervisão por parte dos organismos nacionais de execução. Nestas situações, mesmo que nos segmentos individuais se registem atrasos, que por si só não deem lugar a indemnização, o atraso total final pode, no entanto, exceder o limite estabelecido nos regulamentos. Esta situação exige a intervenção dos organismos nacionais de execução, uma vez que nenhuma das transportadoras envolvidas se sente

responsável pela assistência ou indemnização se a perturbação não lhe for diretamente imputável (ver **Caixa 9**).

39. Nesses casos, não é evidente qual o organismo nacional de execução que deve tratar as eventuais reclamações. Os organismos nacionais de execução inquiridos forneceram numerosos exemplos de casos de viagens de ligação que eram enviados de um organismo para outro. Os organismos nacionais de execução tomaram medidas no sentido de encontrar uma abordagem comum para o problema, porém, a sua posição não é unânime.

Caixa 9 - Experiência do passageiro: problema típico de uma viagem de ligação

Greta: Perdi uma ligação de comboio em Praga numa viagem de Düsseldorf para Cracóvia. O bilhete único foi vendido pela transportadora alemã, mas parte da viagem foi operada por uma transportadora checa. Devido ao atraso, só foi possível prosseguir a viagem no dia seguinte. Ambas as empresas ferroviárias me negaram alojamento em hotel, e tive de reservar hotel em Praga às minhas próprias custas. Nenhuma das duas se sentiu responsável pelo reembolso deste custo e pela indemnização devida pelo atraso.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

Os passageiros desejam transporte alternativo.

40. Solicitou-se aos inquiridos que escolhessem, de entre os 10 direitos essenciais dos passageiros, os três que consideravam mais importantes. A resposta mais comum foi o "direito a transporte alternativo em caso de atraso considerável, cancelamento ou recusa de embarque (ver **Quadro 1**)", sendo a primeira escolha de 42% das pessoas, seguida de perto pelo "direito à indemnização em caso de atraso considerável, cancelamento ou recusa de embarque", com 40%. Foi referido com praticamente a mesma importância o direito à assistência. A título comparativo, no inquérito aberto, o direito mais apreciado foi o mesmo, sendo escolhido por 65% dos inquiridos (ver **Quadro 5**).

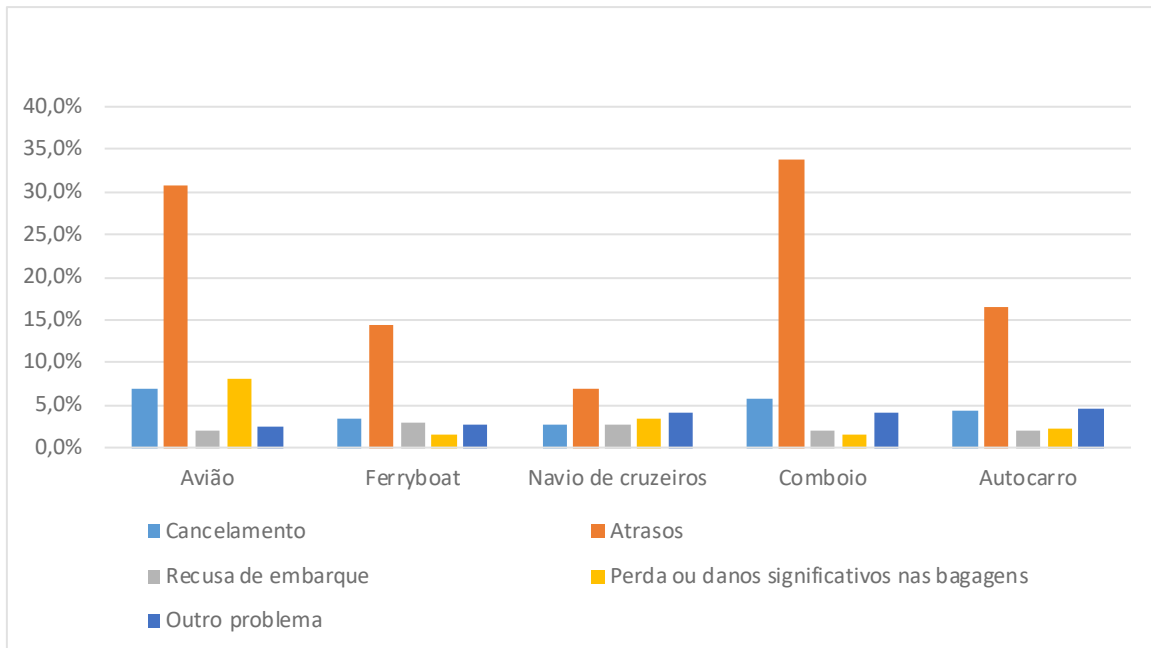
Quadro 5 - Quais os direitos que os passageiros consideram mais importantes?

Inquérito estatístico	% de casos
Direito a transporte alternativo em caso de atraso considerável, cancelamento da viagem ou recusa de embarque	41,7
Direito a indenização em caso de atraso considerável, cancelamento da viagem ou recusa de embarque	39,6
Direito a assistência (alimentação, apoio) em caso de atraso considerável	36,1
Direito a indenização em caso de danos na bagagem	35,7
Direito a um reembolso por parte da transportadora em caso de perturbações	34,7
Direito à proteção contra a discriminação com base na nacionalidade, no local de residência ou numa deficiência quando se utilizam transportes públicos	31,3
Direito de acesso à informação em caso de perturbações na viagem	29,9
Direito a assistência sem custos adicionais para passageiros com mobilidade reduzida	28,9
Direito de apresentar reclamações às transportadoras em caso de insatisfação com o serviço prestado	9,7
Direito à aplicação cabal da regulamentação por parte das autoridades públicas	7,2

Fonte: Inquérito estatístico do TCE aos passageiros.

50% dos viajantes já enfrentaram perturbações consideráveis em viagens, na maioria dos casos no transporte ferroviário e aéreo

41. No inquérito estatístico, o Tribunal perguntou se nos últimos dois anos os inquiridos, nas suas viagens, passaram por situações de atraso, cancelamento ou recusa de embarque ou de danos nas respetivas bagagens. Dos 8 961 inquiridos que viajaram nos últimos dois anos, 49,5% passaram pelo menos por uma dessas perturbações nas suas viagens. O inquérito indicou que a perturbação de viagem mais comum foi o atraso, experimentado por 34% dos passageiros do transporte ferroviário e 31% das pessoas no transporte aéreo. Seguiram-se os cancelamentos e as perdas ou danos significativos na bagagem (ver **Gráfico 2**).

Gráfico 2 - Tipos de perturbação e partilha de experiências por modo de transporte

Fonte: Inquérito estatístico do TCE aos passageiros.

42. O Tribunal verificou igualmente se os inquiridos que já haviam experienciado perturbações numa viagem anterior estavam mais cientes dos seus direitos, tendo concluído que a experiência de uma anterior perturbação de viagem não significa um maior conhecimento dos direitos dos passageiros. Por vezes, a perturbação pode abranger quase todos os problemas possíveis (ver **Caixa 10**).

Caixa 10 - Experiência do passageiro: uma viagem de comboio para esquecer

Hans: Viajava num comboio regional na Alemanha. O comboio parou numa pequena estação porque uma árvore tinha caído na linha. Tudo aconteceu já de noite. Todos os passageiros tiveram de desembarcar. Como a localidade era remota, a rede do telemóvel era muito fraca. Não havia sala de espera, autocarro, táxi, telefone, nem um único prédio por perto. O maquinista informou que viria um autocarro buscar-nos, mas não chegou a aparecer. Os motoristas de táxi da cidade mais próxima, a 10 km de distância, recusaram-se a deslocar-se ao local pois não tinham a certeza de quem acabaria por pagar pelo serviço. O comboio voltou ao seu local de origem. Não havia ninguém para nos ajudar.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

Inexistência de informação pública sobre as perturbações de viagem

43. Os regulamentos não obrigam as transportadoras a comunicarem as situações de perturbação de viagem ao público, com a exceção de transportadoras ferroviárias, que são obrigadas a publicar anualmente o número e as categorias de reclamações recebidas, de reclamações processadas, o tempo de resposta e a possíveis ações de melhoria levadas a cabo. As transportadoras mostram-se relutantes em divulgar dados sobre perturbações de viagens ocorridas nas suas rotas (ver **ponto 36**). Não existe também qualquer registo gerido pelos organismos nacionais de execução dos diferentes atrasos ou cancelamentos de partidas ou do número de situações comunicadas, quer por transportadora, quer por partida.

Apenas 1/3 dos passageiros faz valer os direitos dos passageiros, pois não sabem o que fazer ou não esperam qualquer resultado satisfatório.

44. Em caso de perturbação da viagem, a maioria das compensações não está disponível automaticamente. O número de pessoas que apresentam um pedido é geralmente inferior ao número de passageiros afetados (ver **Caixa 11**). O Tribunal solicitou às transportadoras inquiridas que lhe fornecessem o número aproximado de pessoas que efetivamente tomam medidas. As companhias ferroviárias e aéreas estimaram que, em média, 1/3 dos passageiros entraram em contacto com a transportadora após terem sofrido perturbações nas viagens. Este número é consentâneo com o inquérito estatístico do Tribunal, no qual 32% dos 4 437 inquiridos que sofreram perturbações nas viagens declararam ter entrado em contacto com a empresa e ter pedido indemnização ou outro tipo de assistência.

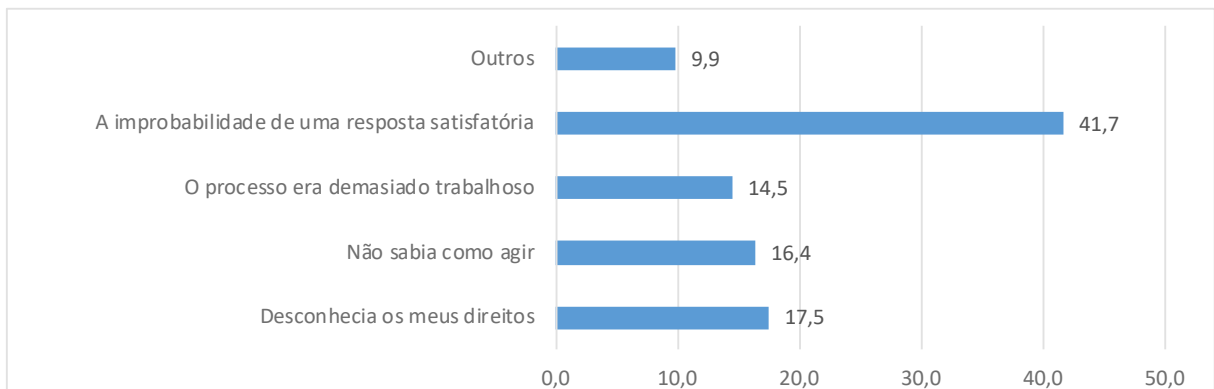
Caixa 11 - Experiência de um passageiro: é sempre preciso perguntar

Monika: O nosso voo tinha um atraso de 5 horas. No aeroporto, ninguém nos informou das razões do atraso e do tempo de espera previsto. Foram os passageiros que tomaram a iniciativa de perguntar. Após 3 horas de espera, fiquei a saber por outros passageiros que poderia obter um *voucher* de cerca de cinco libras para comprar bebidas ou sanduíches. Todas as lojas do aeroporto já se encontravam fechadas.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

45. No inquérito estatístico, 20% dos passageiros que sofreram perturbações de viagem declararam ter permanecido em silêncio e não ter agido. Quando inquiridos sobre os motivos da sua passividade, a razão mais comum apontada foi a improbabilidade de uma resposta satisfatória da transportadora. Como mostra o **Gráfico 3**, entre as outras principais razões contam-se a falta de consciencialização ou a falta de conhecimentos sobre o que fazer na prática.

Gráfico 3 – Razões, em %, apontadas para não agir em caso de perturbações na viagem



(n=902)

Fonte: Inquérito estatístico do TCE aos passageiros.

A execução varia e depende das práticas seguidas por cada um dos Estados-Membros

Os organismos nacionais de execução diferem na sua estrutura e práticas de execução

A estrutura dos organismos nacionais de execução não é uniforme e o âmbito do seu trabalho varia consoante o modo de transporte

46. Exige-se, para os quatro modos de transporte, que os Estados-Membros criem organismos nacionais de execução, encarregados de garantir o cumprimento das disposições dos regulamentos. O Tribunal constatou que foram criados organismos nacionais de execução em todos os Estados-Membros visitados. Nalguns casos, foram criados apenas para cobrir um único meio de transporte, enquanto outros possuem competências relativamente a mais de um modo de transporte.

47. No caso do transporte aéreo, por autocarro e fluvial/marítimo, os organismos nacionais de execução são responsáveis pela totalidade das partidas dos seus territórios e pelas chegadas de transportadoras da UE provenientes de países terceiros (a chamada execução territorial). Relativamente ao transporte ferroviário, os organismos nacionais de execução cobrem as transportadoras registadas na respetiva jurisdição (a chamada execução com base na entidade). Os problemas podem surgir quando as transportadoras ferroviárias partem de outros Estados-Membros que não os seus. Nesse caso, os organismos nacionais de execução que supervisionam uma transportadora específica podem não estar habilitados a investigar uma situação ocorrida noutra Estado-Membro. O Tribunal constatou, porém, que na prática a responsabilidade dos organismos nacionais de execução não é muito clara para os passageiros, o mesmo se aplicando aos setores do transporte por autocarro e fluvial/marítimo. Nenhum dos operadores de autocarros e *ferryboat* entrevistados tinha sido contactado por um organismo nacional de execução de outro Estado-Membro.

48. Além disso, pode existir uma distinção suplementar entre o tráfego internacional e o doméstico e a repartição das funções dos organismos nacionais de execução entre os governos locais. É o caso das viagens de autocarro na Polónia e em Espanha. Embora exista uma entidade criada a nível nacional para o tráfego internacional, o tráfego doméstico é da responsabilidade das autoridades regionais, e a respetiva competência depende do local onde a transportadora obteve a sua licença.

Nem todos os organismos nacionais de execução resolvem as reclamações apresentadas pelos passageiros

49. De acordo com os regulamentos, os passageiros devem ser informados da possibilidade de apresentar reclamações quanto ao incumprimento dos regulamentos aos organismos nacionais de execução designados. Na maioria dos casos, os passageiros devem começar por apresentar uma reclamação à transportadora e só quando o resultado desse procedimento não for satisfatório podem então encaminhar a sua reclamação para o organismo nacional de execução. Embora os passageiros possam pensar que o organismo nacional de execução é a primeira via de recurso, em muitos casos este não trata das reclamações financeiras, e os passageiros têm de procurar outras soluções para obter a indemnização devida.

50. Na sequência de um acórdão do TJE²¹, de março de 2016, alguns organismos nacionais de execução ligados ao transporte aéreo consideram ser responsáveis apenas por garantir a execução geral (Alemanha, Itália, Finlândia), enquanto outros tratam igualmente de reclamações individuais. Esta situação dificulta consideravelmente a aplicação da disposição do regulamento relativo ao transporte aéreo que prevê que os passageiros possam apresentar queixa a qualquer organismo nacional de execução sobre uma alegada infração ocorrida em qualquer aeroporto²². É possível que o primeiro organismo nacional de execução ao qual o passageiro se dirija aceite reclamações individuais, enquanto o segundo organismo nacional de execução para o qual a reclamação é transferida apenas trate de casos de execução geral.

As estatísticas mostram que os organismos nacionais de execução ligados ao transporte aéreo tratam um número de reclamações muito mais significativo do que os ligados ao transporte ferroviário, fluvial/marítimo ou de autocarro

51. Em geral, as práticas entre os organismos nacionais de execução variam consideravelmente. Por exemplo, os prazos para o tratamento das reclamações podem variar entre dois meses (Polónia) e praticamente quatro anos (Alemanha), enquanto nalguns Estados-Membros não existe um prazo oficial fixado (Finlândia, França). A duração média de um procedimento no caso dos organismos nacionais de execução ligados ao transporte aéreo varia entre 42 dias (Holanda) e mais de um ano (Alemanha).

52. O número de sanções impostas pelos organismos nacionais de execução e as quantias monetárias em causa variam significativamente entre os Estados-Membros, uma vez que não estão fixados na legislação da UE. No setor aéreo, podem variar entre 50 euros (Polónia) e 250 000 euros por passageiro (Irlanda), consoante a gravidade da infração. Nos Países Baixos, uma multa cumulativa por um incidente atingiu 1 milhão de euros. Contudo, entre os 10 Estados-Membros visitados, apenas o organismo nacional de execução

²¹ Processos apensos C-145/15 e C-146/15.

²² Artigo 16º do Regulamento (CE) nº 261/2004.

neerlandês publica informações sobre sanções, juntamente com o nome da companhia aérea.

53. Na maioria dos organismos nacionais de execução ligados ao transporte aéreo, o número de reclamações recebidas nos últimos três anos mostra uma tendência crescente (ver **Quadro 6**). O principal motivo das reclamações apresentadas pelos passageiros aos organismos nacionais de execução prende-se com o desacordo quanto ao facto de terem sido circunstâncias extraordinárias a causar os atrasos (em média, 45% de todas as reclamações), seguido pela mesma questão quanto aos cancelamentos (19%).

Quadro 6 - Estatísticas relativas aos anos de 2015 a 2017 sobre reclamações tratadas pelos 10 organismos nacionais de execução ligados ao transporte aéreo

Estado-Membro	Número total de reclamações		
	2015	2016	2017
República Checa	370	672	934
Alemanha	2 844	3 075	3 211
Irlanda	719	846	981
Grécia	993	1 367	1 465
Espanha	11 343	17 649	16 700
França	6 775	5 960	6 115
Itália	5 763	6 078	3 731
Países Baixos	812	1 361	
Polónia	5 402	5 980	7 226
Finlândia	1 434	1 845	2 015

Fonte: Informação disponível obtida durante as visitas aos países.

54. Os organismos nacionais de execução ligados a outros modos de transporte têm um volume de trabalho relativamente mais ligeiro. Embora os organismos nacionais de execução ligados ao transporte ferroviário tenham, com frequência, questões para resolver, os organismos ligados ao transporte de autocarro e fluvial/marítimo tratam um número reduzido de casos. Por exemplo, enquanto o organismo nacional de execução polaco ligado ao transporte aéreo tratou, em 2017, mais de 7 000 reclamações, o organismo ligado ao transporte de autocarro apenas tratou quatro.

55. O Tribunal observou que o número efetivo de reclamações apresentadas por passageiros junto de transportadoras de transporte ferroviário, fluvial/marítimo e de autocarro é muito superior ao número de casos que chegam aos organismos nacionais de execução. Isso indica que a maioria das reclamações são resolvidas no nível da transportadora. Por vezes, as normas aplicadas no setor estão em consonância com, ou até ultrapassam, as obrigações das transportadoras decorrentes dos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros e as transportadoras tendem a resolver as questões de forma voluntária.

As agências de reclamações e os organismos de resolução alternativa de litígios preenchem as lacunas de aplicação deixadas pelos organismos nacionais de execução

Os organismos de resolução alternativa de litígios trazem a negociação e o compromisso para a esfera da execução dos direitos dos passageiros

56. Para além dos organismos nacionais de execução, os passageiros podem recorrer a outros organismos para fazer valer os seus direitos, nomeadamente, organismos de resolução alternativa de litígios (RAL), Centros Europeus do Consumidor (CEC)²³, agências de reclamações ou organizações de consumidores. Os passageiros podem também tentar resolver os seus casos em tribunais civis, especialmente se insistirem em obter indemnizações.

57. A resolução alternativa de litígios (RAL) proporciona uma solução extrajudicial simples, rápida e pouco onerosa para resolver litígios entre consumidores e operadores. De acordo com a Diretiva da UE²⁴, a RAL deve estar disponível para todos os tipos de litígios nacionais e transfronteiriços, e os Estados-Membros devem tornar a RAL facilmente acessível. Embora existam organismos de RAL que tratam de reclamações gerais dos consumidores em todos os Estados-Membros, as transportadoras trabalham sobretudo com a RAL do seu modo de

²³ Os CEC prestam aconselhamento aos consumidores sobre os respetivos direitos e, através da sua rede ("Rede CEC"), podem facilitar a obtenção de uma solução com o operador. A Rede CEC trata de mais de 100 000 contactos por ano, um terço dos quais diz respeito aos transportes.

²⁴ 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) nº 2006/2004 e a Diretiva 2009/22/CE (JO L 165 de 18.6.2013, p. 63).

transporte respetivo. Os pareceres dos organismos de RAL nem sempre são vinculativos para o transportador.

58. Embora o procedimento de RAL seja geralmente gratuito para os passageiros, as transportadoras podem ter de pagar por cada processo, independentemente dos resultados. Uma vez que os custos de cada procedimento podem ser muito mais elevados do que o valor da indemnização devida, algumas transportadoras inquiridas preferem pagar a indemnização solicitada e evitar o procedimento de RAL.

59. Alguns organismos nacionais de execução defendem que existe uma incompatibilidade entre o procedimento de RAL e o princípio dos direitos dos passageiros, uma vez que o objetivo dos RAL é mediar uma solução mutuamente aceitável, o que pode levar a que alguns passageiros concordem em receber indemnizações inferiores às que teriam direito.

Os direitos dos passageiros levaram à criação de uma nova indústria de agências de reclamações

60. As agências de reclamações oferecem a gestão de pedidos de indemnização por perturbações nas viagens em nome dos passageiros. Algumas companhias aéreas afirmaram que a percentagem de casos facilitada por este tipo de agências poderá atingir os 50% (ver **Quadro 12**).

Caixa 12 - Experiência do passageiro: a intervenção de uma agência pode fazer a transportadora atuar

Dolores: O meu voo de Madrid para Londres teve um atraso de mais de seis horas devido a problemas técnicos da aeronave. Apresentei uma reclamação à transportadora, contudo, inicialmente não obtive resposta. Depois de várias insistências, a transportadora recusou-se a pagar a indemnização. O caso só foi resolvido a meu favor depois eu ter contratado uma agência de reclamações.

Fonte: Inquérito aberto do TCE.

61. Algumas agências de reclamações cobram tarifas significativas (até 50% da indemnização devida). Houve casos em que as agências pediram indemnizações às transportadoras sem

que os passageiros em causa tivessem conhecimento desse pedido. Pelo menos um organismo nacional de execução (Grécia) e algumas companhias aéreas tomaram medidas para reduzir as reclamações provenientes de agências, solicitando aos autores das reclamações que incluíssem os dados da conta bancária do passageiro principal. Esta medida permite evitar pagamentos diretos às agências de reclamações. Na Grécia, a introdução desta regra levou a uma redução no número de reclamações efetuadas através de agências em mais de 50%.

A Comissão facilita o intercâmbio de experiências entre os organismos nacionais de execução, contudo, não dispõe de mandato para assegurar uma execução uniforme no que respeita aos direitos dos passageiros.

A Comissão apenas pode acompanhar a execução dos direitos dos passageiros

62. O Tribunal constatou que o mandato da Comissão não abrange a garantia de que a execução nos Estados-Membros seja uniforme. Por conseguinte, o papel da Comissão consiste em acompanhar a aplicação do quadro dos direitos dos passageiros, dando início aos procedimentos por infração conforme necessário. Além disso, oferece uma plataforma para os organismos nacionais de execução procederem ao intercâmbio de informações e organiza as reuniões dos organismos nacionais de execução para os diferentes modos de transporte. Responde igualmente aos pedidos de informação enviados pelos organismos nacionais de execução sobre a interpretação dos regulamentos.

63. De acordo com os regulamentos da UE, os organismos nacionais de execução não são obrigados a comunicar as suas atividades diretamente à Comissão. Por conseguinte, esta dispõe de conhecimentos limitados sobre as práticas seguidas pelos organismos nacionais de execução em geral e o número de casos que tratam. A Comissão reúne informações sobre a execução no que se refere aos direitos dos passageiros a partir dos pedidos de informação que recebe e através das comunicações com os organismos nacionais de execução.

A Comissão tomou medidas para reforçar a sensibilização dos passageiros, embora com pouco impacto.

64. A Comissão assumiu um papel no reforço da sensibilização dos passageiros e iniciou campanhas destinadas a informar os passageiros dos seus direitos. Foram afixados cartazes em todos os aeroportos nos quais o Tribunal realizou testes de procedimento. No entanto, nos terminais fluviais/marítimos, ferroviários e de autocarro, as informações sobre os direitos dos passageiros tinham pouca ou nenhuma visibilidade.

65. A Comissão realizou uma campanha de sensibilização para o transporte aéreo e ferroviário entre 2010 e 2012. Foi seguida por outra campanha entre 2013 e 2015, que foi alargada de modo a cobrir as viagens fluviais/marítimas e de autocarro. Em 2016, a Comissão lançou a sua primeira campanha de informação em linha nas redes sociais, tendo como principal objetivo reforçar a sensibilização, aumentar as visitas à secção de direitos dos passageiros no portal Your Europe e o descarregamento da aplicação relativa aos direitos dos passageiros. Até à data, os resultados mostram que o portal registou cerca de 400 000 visitas e que a campanha chegou a mais de 40 milhões de pessoas. Até meados de 2018, a aplicação tinha sido descarregada 240 000 vezes.

66. Nem a aplicação nem o sítio Internet Your Europe fornecem orientações práticas aos passageiros sobre o que fazer em caso de perturbações da viagem, como contactar as transportadoras ou apresentar uma reclamação. As informações prestadas aos passageiros por esses meios são necessárias e geralmente corretas, contudo, faltam os pormenores de que os passageiros precisam quando enfrentam situações de perturbação da viagem.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

67. O compromisso da UE para com os direitos dos passageiros é indiscutível, uma vez que os principais modos de transporte público se encontram abrangidos pelos regulamentos num grau que o Tribunal não constatou nos países que avaliou para efeitos de comparação. Contudo, os passageiros não estão suficientemente cientes dos seus direitos e frequentemente não os fazem valer devido a problemas de aplicação da lei.

A UE está empenhada em respeitar os direitos dos passageiros, mas ainda subsistem numerosos desafios em matéria de execução

68. Os direitos dos passageiros na UE proporcionam um quadro abrangente em benefício dos passageiros. Contudo, o Tribunal registou a existência de boas práticas em países terceiros, que, se aplicadas na Europa, podem melhorar ainda mais a qualidade dos direitos dos passageiros na UE (ver **pontos 15 e 16**).

69. Os direitos dos passageiros são por vezes pouco claros e limitados devido a derrogações aos regulamentos. Os direitos a assistência, indemnização, informação e reencaminhamento não são idênticos nos regulamentos relativos aos diferentes modos de transporte (ver **pontos 17 a 27**).

Recomendação 1 sobre a melhoria da coerência do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros

A fim de assegurar a melhor proteção possível dos passageiros em todos os modos de transporte, a Comissão deverá, até ao final de 2020, proceder a uma análise das diferenças entre os atuais regulamentos relativos aos direitos dos passageiros, incidindo nos 10 direitos essenciais dos passageiros, com vista a identificar as melhores práticas. Para o efeito, deve igualmente ter em conta as atuais práticas internacionais

70. É difícil fazer valer os direitos dos passageiros, uma vez que muitas disposições dos regulamentos podem ser interpretadas de forma diferente por parte dos passageiros, transportadoras e organismos nacionais de execução e, inclusivamente, pelos tribunais nacionais. Os conceitos de informação, assistência e condições de reencaminhamento não estão suficientemente definidos nos regulamentos. Além disso, as numerosas limitações à competência dos organismos nacionais de execução e as derrogações previstas nos regulamentos restringem significativamente a cobertura dos direitos dos passageiros (ver **pontos 38 a 45**).

Recomendação 2 sobre a melhoria da clareza do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros

A fim de proteger melhor os passageiros durante as situações de perturbação da viagem, a Comissão deverá, até ao final de 2020, emitir mais diretrizes ou orientações equivalentes que definam:

- a) normas mínimas relativas à informação a prestar aos passageiros em situação de perturbação da viagem;
- b) as obrigações das transportadoras de proceder ao reencaminhamento; incluindo o recurso a transportadores alternativos.

71. Para beneficiar do conjunto de direitos dos passageiros em caso de perturbação da viagem, é preciso que estes atuem. Para o efeito, é preciso que estejam cientes dos seus direitos. Apesar dos esforços envidados pela Comissão, o nível de sensibilização permanece relativamente baixo. As campanhas de sensibilização têm-se centrado na existência dos direitos dos passageiros, mas poderiam ter fornecido mais informações concretas sobre o que fazer em caso de perturbações da viagem.

72. Não existem registos da frequência ou dos motivos das perturbações de viagem discriminados por modo de transporte ou por transportadora a nível europeu. Os organismos nacionais de execução geralmente não verificam nem publicam qualquer informação referente às rotas ou transportadoras mais afetadas por perturbações (ver **pontos 28 a 32**).

Recomendação 3 sobre o reforço da sensibilização dos passageiros

A fim de reforçar a sensibilização dos direitos dos passageiros, a Comissão deverá, até ao final de 2019:

- a) tomar medidas para promover e coordenar o lançamento de campanhas de sensibilização por parte dos organismos nacionais de execução, promovendo a participação das transportadoras e de outras partes interessadas, a fim de assegurar um alcance mais alargado dessas campanhas;
- b) elaborar um guia para os passageiros sobre como fazer valer os seus direitos na prática. Este poderia incluir referências à jurisprudência e um modelo de formulário de reclamação a apresentar às transportadoras e aos organismos nacionais de execução;

- c) Propor que os organismos nacionais de execução informem sobre a frequência, as causas e as rotas mais afetadas por perturbações de viagens dentro da respetiva área de competência.

73. O sistema atual de indemnizações implica o tratamento de milhões de reclamações apresentadas e analisadas individualmente. Contudo, os procedimentos seguidos pelas transportadoras e organismos nacionais de execução para responder às reclamações individuais não são transparentes. Os passageiros afetados pela mesma perturbação de viagem podem ser tratados de maneira diferente sem estarem cientes disso, uma vez que os motivos das perturbações não são tornados públicos. O valor da indemnização não mantém o seu valor de compra (ver **pontos 33 a 37**).

Recomendação 4 sobre o aumento da eficácia do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros

A fim de melhorar a eficácia do quadro de direitos dos passageiros e de resolver os restantes desafios no que se refere à execução, a Comissão deve, até ao final de 2021, dar resposta às seguintes questões ao refletir sobre as suas propostas de alteração dos regulamentos existentes. As questões devem incluir:

- a) estabelecer normas mínimas de assistência e apoio. Os limiares mínimos devem depender da duração da perturbação e do modo de transporte usado. Por exemplo, o montante mínimo para assistência aos passageiros no transporte aéreo poderia ser 10% da taxa média de indemnização (atualmente 400 euros). No caso de outros modos de transporte, a taxa poderia ser limitada a 50% da prevista para o transporte aéreo;
- b) reduzir o número de derrogações que limitam a aplicação do regulamento;
- c) obrigar as transportadoras a tornar pública uma nota destinada aos passageiros no prazo de 48 horas a contar da ocorrência da perturbação da viagem, indicando o motivo da mesma e, especificamente, se ficou a dever-se a circunstâncias extraordinárias;
- d) obrigar as transportadoras a executar automaticamente (sem pedido específico) os pagamentos das indemnizações aos passageiros que tenham fornecido as informações necessárias no momento da compra do bilhete;
- e) introduzir um mecanismo que permita manter o valor de compra das taxas de indemnização.

A execução varia e depende das práticas seguidas por cada um dos Estados-Membros

74. O controlo da execução dos regulamentos é fundamental para o êxito de todo o quadro. Os passageiros precisam de organismos nacionais de execução eficazes. Atualmente, a abordagem que estes seguem em matéria de execução dos direitos dos passageiros varia consoante o modo de transporte e o Estado-Membro.

75. A atividade mais comum dos organismos nacionais de execução consiste em reagir às reclamações recebidas por parte de passageiros insatisfeitos. No entanto, nem todos os organismos nacionais de execução podem tratar os pedidos de indemnização individuais. Os poderes dos organismos nacionais de execução no que respeita às sanções às transportadoras variam desde a não aplicação de quaisquer multas até à imposição de coimas consideráveis (ver **pontos 46-55**).

76. A Comissão não dispõe de mandato para assegurar a plena execução dos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros. A sua função de acompanhamento da aplicação do quadro dos direitos dos passageiros levou à clarificação dos regulamentos, porém, não resultou na aplicação universal dos direitos dos passageiros em toda a Europa e nos quatro modos de transporte público (ver **pontos 62-66**).

Recomendação 5 sobre a atribuição de mais competências aos organismos nacionais de execução e o reforço do mandato da Comissão

A fim de aumentar as competências dos organismos nacionais de execução e de desenvolver as suas funções de apoio aos passageiros, garantindo simultaneamente uma aplicação adequada dos direitos dos passageiros, a Comissão deve, até ao final de 2021, dar resposta às seguintes questões ao refletir na sua proposta de alteração dos regulamentos existentes. As questões devem incluir:

- a) fornecer aos organismos nacionais de execução mais instrumentos para a aplicação dos direitos dos passageiros, tais como:
 - i) aplicar o princípio da execução territorial;
 - ii) acompanhar as políticas das transportadoras em matéria de assistência, apoio, informação e reencaminhamento;
 - iii) tratar os pedidos de indemnização apresentados por passageiros individuais;

- iv) sancionar as transportadoras por não fornecerem assistência, apoio e informações.
- b) permitir que a Comissão obtenha as informações necessárias dos organismos nacionais de execução, a fim de ter uma visão abrangente do estado da execução, e conferir-lhe um mandato para realizar um controlo da qualidade das práticas dos organismos nacionais de execução.

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Iliana IVANOVA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 3 de outubro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

As 10 sugestões do Tribunal para melhorar a sua experiência de viagem

A auditoria constituiu uma oportunidade de aprender com muitas transportadoras, autoridades públicas e passageiros comuns. Para a elaboração do presente relatório realizaram-se visitas a 10 países e utilizaram-se os quatro modos de transporte. Com base nessa experiência, o Tribunal apresenta 10 sugestões que podem melhorar a sua experiência de viagem, caso a mesma sofra perturbações.

1. **Personalize ao máximo a sua viagem** – ao comprar um bilhete, identifique-se junto da transportadora, por exemplo forneça os seus dados de contacto. Só é possível ser informado sobre perturbações de viagem se as operadoras dispuserem desses dados. Além disso, se precisar de pedir uma indemnização, um bilhete personalizado é a melhor forma de demonstrar que se encontrava efetivamente a bordo e que foi afetado pela perturbação.
2. **Tire uma fotografia à sua bagagem** – quando a sua viagem implica o registo (*check-in*) da bagagem, ficar com uma fotografia da sua mala e do seu conteúdo é uma boa ideia. Vai permitir economizar tempo ao preencher uma reclamação e fornecerá uma prova do valor dos artigos perdidos.
3. **Não chegue atrasado ao balcão de registo** – é importante lembrar que os direitos do passageiro só se aplicam se fizer o registo (*check-in*) a tempo. Se falhar a partida porque o balcão de registo já se encontrava fechado quando chegou, não é elegível para receber assistência.
4. **Solicite informações nos pontos de partida** – tem o direito a ser mantido a par da situação caso a partida esteja atrasada ou ocorra alguma perturbação da sua viagem. Se o representante da transportadora não estiver presente ou não fornecer informações úteis, tome nota do facto e inclua essa observação na reclamação que apresentar à transportadora.
5. **Solicite sempre assistência** – Em caso de atraso considerável ou de cancelamento em qualquer modo de transporte, tem direito a assistência. Isso pressupõe acesso a água e

a uma refeição ligeira ou a uma refeição. Se os representantes da transportadora não as fornecerem por iniciativa própria, solicite-as. Se lhe forem recusadas, tome nota do facto e inclua essa observação na reclamação que apresentar à transportadora.

6. **Guarde todos os recibos** – se não for prestada assistência no ponto de partida (aeroporto, autocarro ou estação de comboio, porto) ou se a partida tiver lugar num local remoto (paragem de autocarro), pode pedir à transportadora uma compensação pelos custos adicionais. As transportadoras geralmente solicitam comprovativos de pagamento para bebidas e refeições ligeiras e podem recusar a despesa se o número de elementos não for consentâneo com a duração do atraso ou se os custos forem excessivamente elevados. Aplicam-se princípios semelhantes se tiver de encontrar o seu próprio alojamento de modo a esperar por outra partida no dia seguinte.
7. **Solicite comprovativo do atraso ou cancelamento** – os passageiros têm direito, nos quatro modos de transporte, a indemnização por atrasos consideráveis e cancelamentos. Embora a taxa de indemnização e os tempos mínimos de espera sejam diferentes consoante os modos de transporte, a obrigação de provar que foi afetado é a idêntica em qualquer dos casos. Se o seu nome não constar do seu bilhete, obtenha, na estação ou a bordo, a prova de que foi afetado pelo atraso ou cancelamento específico.
8. **Não arranje soluções por si próprio sem antes ouvir uma proposta da transportadora** - em caso de perturbação, quererá em princípio prosseguir de imediato a viagem, recorrendo a outra transportadora ou a outro meio de transporte. Recomenda-se que não aja precipitadamente: comprar um novo bilhete, sem receber opções alternativas propostas pela transportadora, equivale a cancelar unilateralmente o seu contrato de transporte. Esse ato põe fim a qualquer obrigação da transportadora original de lhe oferecer assistência ou indemnização.
9. **Peça uma indemnização** – se conseguir demonstrar que foi afetado pelo atraso ou cancelamento de uma partida e que a duração do atraso ultrapassou o limite estipulado no regulamento, envie um pedido de indemnização à transportadora. Refira sempre a partida específica e o regulamento aplicável. Se não receber resposta da transportadora ou não ficar satisfeito com a mesma, encaminhe o caso para o organismo nacional de

execução do país de partida. As outras organizações que o podem ajudar são os organismos de resolução alternativa de litígios (RAL) e as agências de reclamações. Tenha presente que estes podem cobrar por esses serviços.

10. **Peça indemnização em caso de despesas adicionais** – nalguns alguns casos, as perdas em que incorre devido a um atraso ou cancelamento são muito superiores à quantia que lhe é devida ao abrigo das regras de indemnização no âmbito dos direitos dos passageiros da UE. Nesses casos, pode apresentar uma reclamação às transportadoras nos termos das convenções internacionais. Deve estar preparado para demonstrar o valor exato das suas perdas e das despesas adicionais em que incorreu devido à perturbação da viagem.

ANEXO II**Questionário do inquérito estatístico do TCE**

Os campos assinalados com asterisco (*) são obrigatórios.

1. * Se estivesse a viajar de avião, de *ferryboat*, de autocarro ou comboio de longa distância ou num cruzeiro, qual o seu grau de confiança sobre o que esperar da transportadora em caso de perturbação da viagem? Classifique o seu grau de confiança abaixo:

Opções	Inquiridos
1 - Não teria qualquer confiança	855
2	3 310
3	5 178
4 - Teria toda a confiança	1 007
Total	10 350

2. * Indique os modos de transporte que utilizou durante os últimos 2 anos:
[Mais de uma resposta permitida, exceto na última opção]

Opções	Inquiridos
Avião [siga para o ponto 2.1]	6 314
<i>Ferryboat</i> [siga para o ponto 2.1]	2 546
Navio de cruzeiro [siga para o ponto 2.1]	1 678
Comboio (longa distância) [siga para o ponto 2.1]	5 652
Autocarro (longa distância) [siga para o ponto 2.1]	4 958
Nenhum dos anteriores [siga para o ponto 3]	1 389

2.1 * Indique a frequência com que viaja, incluindo todos os meios de transporte (excluindo transporte urbano/local)

Opções	Inquiridos
Mais de uma vez por semana	1 167
Entre 1 e 4 vezes por mês	1 670
Entre 6 e 12 vezes por ano	1 631
Entre 2 e 5 vezes por ano	3 047
Uma vez por ano ou menos	1 446
Total	8 961

2.2 * Assinale o principal motivo das suas viagens

Opções	Inquiridos
Trabalho	1 809
Lazer	6 583
Outros	569
Total	8 961

2.3 * Nas viagens que fez durante os últimos dois anos, alguma vez ocorreu um ou mais dos seguintes problemas?

Responda em relação a cada modo de transporte utilizado. [Se seleccionar qualquer dos seguintes, siga para o ponto 2.2]

	Anulação	Atraso considerável à partida/hora de chegada (mais de uma hora)	Recusa de embarque	Perda ou danos significativos nas bagagens	Outro problema	Nenhum problema
Avião	432	1 937	129	512	158	3 745
<i>Ferryboat</i>	86	365	75	40	69	1 980
Navio de cruzeiros	47	115	44	57	69	1 387
Comboio (longa distância)	318	1 908	110	86	232	3 298
Autocarro (longa distância)	212	813	101	110	229	3 662

2.4 * Nos casos em que a sua viagem foi cancelada ou sofreu atrasos, em que houve recusa de embarque, em que a sua bagagem foi danificada, etc., tomou alguma das seguintes medidas: (Pode assinalar várias opções)

Opções	Inquiridos
Organizei a minha própria viagem a partir daquele ponto [Siga para o ponto 3]	1 099
Contactei a empresa e pedi uma indemnização (com sucesso ou não) [Siga para o ponto 3]	1 419
Designei terceiros (por exemplo, um advogado ou empresa especializada) para apresentar uma reclamação por mim [Siga para o ponto 3]	197
Apresentei uma reclamação junto de uma entidade pública (por exemplo, agência nacional de aviação) [Siga para o ponto 3]	238
Aceitei a assistência/alternativas disponibilizadas pela transportadora [Siga para o ponto 3]	1 335
Sofri contratemplos e não recebi assistência, mas não tomei qualquer medida [Siga para o ponto 2.3]	902
Outros	237

2.5 * O que fez com que não tomasse medidas? (Assinale apenas uma opção)

Opções	Inquiridos
Não conhecia os meus direitos	158
Não sabia como agir	148
O processo era demasiado trabalhoso	131
A improbabilidade de uma resposta satisfatória	376
Outros	89
Total	902

3. * Se chegasse a um aeroporto e recebesse a informação de que o seu voo estava atrasado cinco horas devido a questões de pessoal na companhia aérea, a quais dos seguintes serviços considera que teria direito? (Assinale cinco opções)

Opções	Inquiridos
Descontos em lojas francas na compra de alimentos	2 713
Voo de regresso ao ponto de partida inicial	1 622
Transporte gratuito de regresso ao seu alojamento, independentemente da hora do dia	4 681
Refeições, bebidas e alojamento gratuitos em hotel caso o atraso se verifique durante a noite	8 051
Reencaminhamento para o aeroporto mais próximo do destino original	2 764
Indemnização monetária de pelo menos 250 euros caso resulte num atraso de pelo menos 3 horas na chegada ao destino final	5 093
Passagem para uma classe de viagem superior	2 215
Um voo com uma companhia aérea diferente para o mesmo destino	5 120
O direito de escolher qualquer outra data de partida num prazo de dois meses	1 937
Reembolso de outras despesas mediante justificação (por exemplo, comboio ou voo de ligação perdidos, custo do hotel no destino)	5 613
Transporte para o destino por um meio diferente (comboio, autocarro ou outro)	3 051
Reembolso do custo total do bilhete	4 063
Apoio psicológico	404
Uma chamada telefónica gratuita	1 792
Acesso ao "lounge" do aeroporto	2 631

4. * Indique se, na sua opinião, as seguintes afirmações são verdadeiras ou falsas (com base no que sabe sobre as regras em vigor):

	VERDADEIRA	FALSA	Não sei
Se comprar um bilhete numa companhia de baixo custo, não terei direito a indemnização em caso de cancelamento do meu voo	2 499	5 041	2 810
Se o meu comboio estiver mais de uma hora atrasado, tenho direito a bebidas	2 750	4 301	3 299
Quando reservo uma viagem, a empresa de viagens tem de me informar sobre os meus	7 040	1 189	2 121

direitos e os dados de contacto do organismo de resolução de litígios antes de iniciar a viagem			
Se a minha viagem de autocarro for cancelada, a empresa em causa apenas é obrigada a compensar-me com um vale para uma viagem futura	3 601	3 083	3 666
Se apresentar uma reclamação a uma companhia ferroviária por considerar que os meus direitos enquanto passageiro/a não foram respeitados, esta tem de responder no prazo de um mês	6 478	759	3 113

5. * Na lista abaixo, assinale os três direitos que lhe parecem mais importantes [Selecione no máximo 3 opções]

Opções	Inquiridos
Direito à proteção contra a discriminação com base na nacionalidade, no local de residência ou numa deficiência quando utiliza transportes públicos	3 235
Direito a assistência sem custos adicionais para passageiros com mobilidade reduzida	2 990
Direito de acesso à informação em caso de perturbação na viagem	3 096
Direito a um reembolso por parte da transportadora em caso de perturbação	3 595
Direito a transporte alternativo em caso de atraso considerável, cancelamento da viagem ou recusa de embarque	4 321
Direito a assistência (refeições, apoio) em caso de atraso considerável	3 732
Direito a indemnização em caso de atraso considerável, cancelamento da viagem ou recusa de embarque	4 095
Direito a indemnização em caso de danos na bagagem	3 691
Direito de apresentar queixa a uma transportadora em caso de insatisfação com o serviço prestado	1 001
Direito à aplicação adequada da regulamentação por parte das autoridades públicas	744

6. * Antes de preencher este questionário já tinha lido, ouvido ou visto qualquer informação sobre os direitos dos passageiros?

[Mais de uma resposta permitida, exceto na última opção]

Opções	Inquiridos
Não, antes de preencher este questionário nunca tinha lido, ouvido ou visto qualquer informação sobre os direitos dos passageiros	5 497
Sim, em informações prestadas pelas transportadoras	1 926
Sim, em informações disponibilizadas por organismos públicos (por exemplo, o governo, a UE)	1 123
Sim, em consequência de experiências pessoais com perturbações em viagem	1 143
Sim, em informações prestadas por associações de consumidores	1 090
Sim, de outra forma	965

7. * De forma geral, em que medida diria conhecer os seus direitos enquanto passageiro/a quando viaja?

Não tenho qualquer ideia dos meus direitos enquanto passageiro/a; 1 2 3 4 Tenho pleno conhecimento dos meus direitos enquanto passageiro/a

Opção	Inquiridos
1 Desconheço por completo os meus direitos enquanto passageiro	1 396
2	4 954
3	3 626
4 Tenho pleno conhecimento dos meus direitos enquanto passageiro	374
Total	10 350

Variáveis sociodemográficas

8. * Indique o seu sexo:

Opções	Inquiridos
Feminino	5 177
Masculino	5 173
Total	10 350

9. * Indique a sua idade:

Opções	Inquiridos
18-24	1 379
25-34	2 117
35-44	2 385
45-54	2 306
55-65	2 163
Total	10 350

10. * Qual é o nível de escolaridade mais elevado que concluiu?

Opções	Inquiridos
1º ciclo do ensino básico ou menos	265
Ensino básico	1 378
Ensino secundário	4 533
Licenciatura ou curso de ensino superior equivalente	2 696
Mestrado ou superior	1 478
Total	10 350

11. * Tem mobilidade reduzida?

Opções	Inquiridos
Sim	787
Não	9 563
Total	10 350

12. * Indique o seu país de residência:

Opções	Inquiridos
República Checa	1 030
França	1 044
Finlândia	1 000
Alemanha	1 075
Grécia	1 006
Irlanda	1 000
Itália	1 060
Países Baixos	1 060
Polónia	1 065
Espanha	1 010
Total	10 350

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«OS DIREITOS DOS PASSAGEIROS NA UE SÃO ABRANGENTES, CONTUDO, OS PASSAGEIROS AINDA PRECISAM DE LUTAR POR ELES»

RESUMO

I. A legislação adotada pela União Europeia relativa aos direitos dos passageiros tem contribuído com êxito para atenuar o impacto negativo de perturbações de viagem sobre os utilizadores dos transportes coletivos e para melhorar a qualidade dos serviços para os passageiros. A Comissão está empenhada em assegurar um elevado nível de proteção para os passageiros e considera que se deve prosseguir com o desenvolvimento e a consolidação destes direitos.

IV. A Comissão reconhece que ainda são necessários maiores esforços para chegar a todos os passageiros, para que estes tenham conhecimento dos seus direitos e como os podem fazer valer com sucesso.

V. A Comissão considera que as boas práticas relacionadas com os direitos dos passageiros, como as que se verificaram em alguns países terceiros, poderiam ser cuidadosamente examinadas com vista a avaliar a sua potencial relevância na UE.

VI. A Comissão já propôs alterações aos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros do transporte aéreo e ferroviário, também no que se refere aos organismos nacionais de execução.

A Comissão fornece constantemente orientações sobre a interpretação dos regulamentos. É apoiada pelos organismos nacionais de execução, o Centro de Contacto *Europe Direct* (CCED) e pelos centros nacionais do consumidor.

VII. Informar os passageiros dos seus direitos é a principal tarefa das transportadoras. A Comissão tomou medidas, através de campanhas regulares de informação, para divulgar informação prática sobre a forma como os passageiros devem agir em caso de perturbação da viagem.

IX. A Comissão concorda que a aplicação dos regulamentos tem de ser tratada como uma prioridade. A legislação em vigor prevê que compete aos Estados-Membros a criação dos seus organismos normais de execução e o estabelecimento de sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas para as infrações aos regulamentos relativos aos direitos do passageiro.

X. A Comissão considera que o seu papel atual consiste em acompanhar o processo de execução e assegurar a aplicação adequada do quadro dos direitos atuais dos passageiros. A Comissão não tem um mandato para coordenar a aplicação do quadro dos direitos de passageiros ao nível dos Estados-Membros. Também beneficiaria de mais informações sobre o estado da implementação do quadro dos direitos dos passageiros.

XI. A Comissão aceita a recomendação do TCE.

A Comissão aprecia especialmente a inclusão no relatório de 10 sugestões para os passageiros e fará o seu seguimento nas suas próprias ações futuras, conforme apropriado.

INTRODUÇÃO

Resposta comum da Comissão aos pontos 3 a 8:

A legislação adotada pela União Europeia relativa aos direitos dos passageiros tem contribuído com êxito para atenuar o impacto negativo sobre os utilizadores de perturbações de viagem nos transportes coletivos e para melhorar a qualidade dos serviços para os passageiros. A Comissão está empenhada em assegurar um elevado nível de proteção para os passageiros e considera que se deve prosseguir com o desenvolvimento e a consolidação destes direitos.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

A Comissão considera o inquérito estatístico, bem como as 10 sugestões em anexo ao relatório, como sendo contributos muito relevantes. Pelo que fará o seu seguimento nas suas próprias ações futuras, conforme apropriado.

OBSERVAÇÕES

Caixa 1 - Exemplos de direitos mais alargados fora da UE

Segundo parágrafo: A indemnização prevista na legislação da UE não está diretamente relacionada com o preço do bilhete, mas sim com o incómodo causado aos passageiros que consiste numa certa perda de tempo. A perda de tempo é a mesmo para todos os passageiros, independentemente do preço do bilhete.

Terceiro parágrafo: Na sua proposta de alteração aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos (COM(2013) 130 final), a Comissão já propôs a inclusão desses direitos e vai ainda mais longe do que os EUA: A proposta estabelece claramente os direitos dos passageiros quando a sua aeronave avião fica atrasada na pista, em especial o direito a assistência decorrida uma hora e a desembarcar decorridas cinco horas (em conformidade com o direito ao reembolso).

17. No que se refere ao transporte aéreo, a Comissão já propôs um prazo de 30 minutos, ver COM(2013) 130 final.

No que se refere ao transporte ferroviário, a proposta da Comissão (COM(2017) 548 final) não faz essa proposta porque, de acordo com as normas em vigor: o passageiro tem de ser informado «logo que essa informação esteja disponível».

Caixa 2 - Experiência do passageiro: falta de informação

Neste caso, a Comissão considera que a transportadora ou o gestor da estação tem a obrigação de prestar informações sobre o atraso na partida e o atraso na chegada de um comboio à estação de partida e da hora prevista para a partida e a chegada, consoante os dados disponíveis. Esta informação tem de ser atualizada logo que possível, se necessário, de modo que os passageiros possam utilizar o tempo de espera e nem tenham sempre de esperar na plataforma.

18. Nos termos dos regulamentos da UE relativos aos direitos dos passageiros em todos meios de transporte, os Estados-Membros estão obrigados a introduzir sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas para as infrações aos direitos dos passageiros. Os limites relacionados com o alojamento nos regulamentos relativos ao transporte marítimo e de autocarro são explicados no seguimento das erupções do vulcão Eyjafjallajökull na Islândia em 2010, que coincidiram com a adoção do Regulamento relativo ao transporte marítimo e de autocarro.

Caixa 3 - Experiência do passageiro: a assistência dependente da iniciativa dos passageiros

Os passageiros apenas têm direito a alojamento em caso de atraso na partida, não se o atraso ocorrer apenas relativamente à chegada. Neste último caso, os passageiros têm apenas direito a uma indemnização, mas podem ter direito a reivindicar outros prejuízos ao abrigo da lei nacional. Parece que o passageiro reservou dois bilhetes separados, um para o navio de transbordo, um para o comboio. Se não houver acordo entre as duas transportadoras, o passageiro não estará protegido caso perca a ligação. A Comissão já encomendou um estudo sobre a questão dos direitos dos passageiros para o caso específico das viagens multimodais.

Caixa 4 - Experiência do passageiro: esquecida na porta de embarque

A Comissão considera que tal caso constituiria uma infração ao Regulamento (CE) n.º 1107/2006 se a transportadora aérea, o seu agente ou o operador turístico tiver sido notificado pelo menos 48 horas antes da hora de partida publicada para o voo.

21. A Comissão considera que esta situação está relacionada com o vasto conjunto de variações factuais em causa em casos individuais.

A necessidade de os tribunais nacionais interpretarem a legislação da UE é uma característica normal da ordem jurídica da União Europeia, tal como o é a possibilidade de remeter processos para o TJUE para interpretações juridicamente vinculativas.

A Comissão também auxilia os utilizadores através das suas orientações, como orientações para a interpretação, avisos informativos, reuniões e intercâmbios com os organismos nacionais de execução e através de propostas para esclarecimento das normas (cf. para o transporte aéreo COM(2013) 130 final e para o transporte ferroviário COM(2017) 548 final).

22. A Comissão mantém caixas de correio específicas que são analisadas diariamente para responder a todas as perguntas que os organismos nacionais de execução possam ter e ajudá-los na interpretação dos regulamentos. Estão a ser configurados wikis para melhorar esta comunicação entre a COM e os organismos nacionais de execução e entre os organismos nacionais de execução.

23. De acordo com os regulamentos em vigor, as transportadoras devem oferecer o reencaminhamento dentro de um prazo razoável: o mesmo terá de ser proporcionado «na primeira oportunidade»¹, a Comissão considera que é mais útil reencaminhar os passageiros rapidamente do que estabelecer um prazo específico que não possa ser adaptado às circunstâncias específicas.

Ver também a resposta da Comissão ao ponto 18.

Caixa 5 - Experiência do passageiro: Esperar horas para nada

Para solucionar tais situações, a Comissão considera que a transportadora aérea deve informar sempre os passageiros o mais rapidamente possível. De facto, a Comissão propôs (cf. COM(2013) 130 final, que «os passageiros devem, logo que possível, ser informados da situação pela transportadora aérea operadora e, em qualquer caso, o mais tardar 30 minutos após a hora programada de partida, bem como da hora de partida estimada logo que essa informação esteja disponível, desde que a transportadora aérea tenha recebido os dados de contacto do passageiro nos termos dos n.ºs 6 e 7, caso o bilhete tenha sido adquirido através de um intermediário.»)

Resposta comum da Comissão aos pontos 24, 25 e à caixa 6:

A Comissão está ciente destes problemas e propôs que os passageiros tenham o direito ao reencaminhamento com outra transportadora aérea ou outro modo de transporte, «caso os serviços da transportadora aérea operadora não possam transportar o passageiro a tempo de chegar ao destino final nas 12 horas seguintes à hora programada de chegada». A Comissão propôs igualmente que, «se oferecer a um passageiro um voo com destino ou partida de um aeroporto alternativo ao indicado na sua reserva, a transportadora aérea operadora deve suportar o custo da transferência do passageiro desse aeroporto alternativo para o aeroporto para o qual tinha sido efetuada a reserva, ou, no caso do aeroporto de destino, para outro destino próximo, que tenha sido acordado com o passageiro.»

As orientações para a interpretação dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos e dos direitos dos passageiros dos transportes ferroviários dão orientações quanto ao que constituem condições comparáveis. Para o transporte marítimo, a questão foi discutida numa reunião com organismos nacionais de execução.

¹ Artigo 16.º, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1371/2007 para o transporte ferroviário; artigo 19.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (EU) n.º 181/2011 para o transporte de autocarro e artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE) n.º 1177/2010 para o transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

26. Essas isenções encontram-se na legislação atual; as viagens nacionais sem uma dimensão transfronteiras podem ainda ser regulamentadas ao nível dos Estados-Membros, bem como as viagens internacionais que sejam realizadas principalmente em território de países terceiros.

A Comissão propôs reduzir as isenções na sua proposta de reformulação (cf. COM(2017) 548 final), mas o debate no Conselho mostra que a maioria dos Estados-Membros não são favoráveis à limitação das isenções (cf. relatório intercalar da presidência búlgara, [documento do Conselho 8721/18](#)).

De salientar que os passageiros podem também beneficiar de outros direitos garantidos a nível nacional.

27. A Comissão deu orientações sobre o método de medição dos serviços regulares conforme referido no Regulamento relativo ao transporte de autocarro. Na sua opinião, deve considerar-se como base para a medição a extensão total da rota. Desta forma, os passageiros que viajem entre dois pontos ao longo da rota estão cobertos, mesmo que o seu percurso individual seja inferior a 250 km.

32. A Comissão considera que as opções «Reembolso de outras despesas justificadas» e «Um voo numa companhia aérea diferente para o mesmo destino» podem ser abrangidos pelo Regulamento: O artigo 8.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 261/2004 refere-se ao reencaminhamento «em condições de transporte equivalentes», que pode incluir um voo noutra transportadora e o direito a assistência no artigo 9.º do referido regulamento pode conferir direito ao reembolso dos custos que o passageiro teve de incorrer se a transportadora não tiver cumprido as suas obrigações inicialmente. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 24.

Resposta comum da Comissão aos pontos 33 e 34:

Os quatro modos de transporte têm naturezas diferentes e isso reflete-se no detalhe dos direitos individuais garantidos.

A Comissão considera que não houve necessidade de rever os montantes globais de compensação fixa dado o mercado ter mudado consideravelmente (mais companhias aéreas, mais bilhetes, preços mais baixos).

35. A Comissão gostaria de remeter para a reformulação do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros ferroviários (COM(2017) 548 final), onde propôs a introdução de uma cláusula de força maior também para os direitos dos passageiros dos transportes ferroviários.

Resposta comum da Comissão aos pontos 35 e 36:

A Comissão está a avaliar as possibilidades de disponibilizar mais informação no contexto da Diretiva 2010/40/UE que estabelece um quadro para a implantação de sistemas de transporte inteligentes, especialmente serviços de informação em matéria de viagens multimodais [ver Regulamento Delegado (UE) 2017/1926 da Comissão, de 31 de maio de 2017 (cf. ponto 2.1. do anexo)].

Caixa 8 - Experiência do passageiro: tratamento desigual

Cf. resposta da Comissão ao ponto 35.

De acordo com o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004, uma transportadora aérea fica dispensada do pagamento de uma indemnização se o atraso considerável se dever a circunstâncias extraordinárias. Uma dessas circunstâncias, tal como referido no considerando 14, podem ser as condições meteorológicas. É igualmente necessário ter presente que os passageiros individuais podem ter, por exemplo, ligações diferentes e podem ter direito a uma indemnização com fundamentos diferentes.

36. A Comissão pode confirmar que apenas algumas transportadoras têm dados partilhados para a avaliação do custo. A Comissão sublinhou na sua avaliação de impacto (SWD(2013) 62) da proposta para os direitos relativos aos passageiros de transportes aéreos [COM(2013) 130] que a disponibilidade limitada dos dados exigiu o recurso a uma série de hipóteses a fim de fazer os cálculos cujos resultados são apresentados no presente relatório.

37. Na sua avaliação de impacto da proposta relativa aos direitos dos passageiros de transportes aéreos (SWD(2013) 62), a Comissão observou: Se o regulamento tivesse sido integralmente cumprido durante a crise, teria aumentado os custos combinados das companhias aéreas num valor estimado de 960 milhões de EUR (que é cerca de 1,5 vezes as despesas para cuidados e assistência num ano «normal» e isto num período inferior a uma semana).

Caixa 10 - Experiência do passageiro: Uma viagem de comboio para esquecer

A Comissão considera que tal caso seria uma violação da obrigação da transportadora de informar os passageiros, conforme estabelecido no Regulamento (CE) n.º 1371/2007.

43. Cf. resposta da Comissão ao ponto 36.

45. A obrigação de tomar as medidas necessárias para garantir que os direitos dos passageiros sejam respeitados cabe aos organismos nacionais de execução, de acordo com os quatro regulamentos.

A Comissão apoia os seus esforços no sítio «A sua Europa», através do Centro de Contacto Europe Direct, da Rede dos Centros Europeus do Consumidor com centros em cada Estado-Membro, ainda através da aplicação dos direitos dos passageiros que também permite a prestação de informações fora de linha, e do seu intercâmbio regular com os organismos nacionais de execução.

47. A Comissão apoia que os organismos nacionais de execução cooperem em processos transfronteiras, conforme previsto nos regulamentos relativos aos direitos dos passageiros de transporte de autocarro e de transporte marítimo. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor, os organismos nacionais de execução podem procurar a assistência mútua dos seus homólogos.

No que se refere ao transporte ferroviário, a Comissão deu orientações adicionais sobre esta matéria nas suas orientações para a interpretação dos direitos dos passageiros do transporte ferroviário.

No que se refere aos passageiros de transportes aéreos, existe um acordo entre os organismos nacionais de execução sobre cooperação transfronteiras.

48. A estrutura dos organismos nacionais de execução é da exclusiva responsabilidade dos Estados-Membros, nos termos dos regulamentos.

A Comissão publica no seu sítio os organismos nacionais de execução responsáveis, dependendo das informações fornecidas pelos Estados-Membros.

Resposta comum da Comissão aos pontos 49 e 50:

Relativamente ao transporte de autocarro e marítimo e por vias navegáveis interiores, os passageiros podem apresentar queixas à transportadora ou ao organismo nacional de execução. O regulamento não estipula a ordem cronológica pela qual as reclamações devem ser apresentadas, mas permite que os Estados-Membros exijam que os passageiros apresentem primeiro a sua reclamação à transportadora, agindo o organismo nacional de execução apenas como um órgão de recurso. No total, 20 (para transporte de autocarro) e 21 (para o transporte marítimo e por vias navegáveis interiores) Estados-Membros escolheram esta opção. Tem a vantagem dos organismos nacionais de

execução poderem processar as queixas com maior eficiência e rapidez, por terem uma visão mais global do processo do ponto de vista de ambas as partes².

A Comissão recomendou que fosse adotada uma abordagem semelhante nos dois outros modos de transporte: ver as orientações para a interpretação dos direitos dos passageiros do transporte ferroviário³ e as orientações para a interpretação dos direitos dos passageiros do transporte aéreo⁴.

50. Ver as respostas da Comissão aos pontos 47 e 49.

52. Os organismos nacionais de execução estão atualmente obrigados a publicar um relatório de atividades a cada 2 anos, incluindo estatísticas sobre as queixas e as sanções aplicadas (transporte de autocarro, transporte marítimo e por vias navegáveis interiores).

No setor do transporte ferroviário, as empresas ferroviárias terão de incluir informações sobre as reclamações nos seus relatórios anuais.

No setor do transporte aéreo, a Comissão propôs alterações nesta matéria.

54. No que se refere ao transporte em autocarro, a situação varia consideravelmente entre os Estados-Membros. Por exemplo, o relatório do organismo nacional de execução alemão de 2015-2016 mostra que, em 2015, recebeu-se um total de 836 observações escritas e 387 verbais relacionadas com os direitos dos passageiros que viajam de autocarro e, em 2016, apresentou-se um total de 1269 observações escritas e 458 verbais.

55. A Comissão partilha da opinião de que o número real de reclamações de passageiros de transportadores ferroviários, autocarros e marítimos é muito superior ao número de casos que chegam aos organismos nacionais de execução e que isso indica que a maioria das reclamações é resolvida ao nível da transportadora.

57. De referir que os Estados-Membros não são obrigados a estabelecer uma entidade de resolução alternativa de litígios que trate apenas de litígios relacionados com o transporte de passageiros. Podem também criar entidades de resolução alternativa de litígios que abranjam mais do que um setor retalhista. Em alguns Estados-Membros, os litígios relativos ao transporte de passageiros são, por conseguinte, tratados pelos organismos gerais de resolução alternativa de litígios de consumo.

Nos termos da Diretiva Resolução Alternativa de Litígios 2013/11/UE, os Estados-Membros podem escolher o(s) modelo(s) de resolução alternativa de litígios a que pretendem recorrer para alcançar a cobertura integral da resolução alternativa de litígios nos seus territórios. Há modelos de resolução alternativa de litígios ao abrigo dos quais o resultado do processo de resolução alternativa de litígios é vinculativo para as partes e outros em que o resultado não é vinculativo.

58. Embora a Diretiva Resolução Alternativa de Litígios prescreva que os procedimentos de resolução alternativa de litígios devem ser gratuitos ou disponibilizados a um custo nominal para os consumidores, não regulamenta a questão das taxas para os operadores. Compete aos Estados-Membros escolher o modelo adequado de resolução alternativa de litígios (com a estrutura de custos adequada para os operadores). Entre as entidades de resolução alternativa de litígios que cobram uma taxa aos operadores, o valor da taxa pode variar dependendo do organismo de resolução

² (cf. para o transporte de autocarro, o artigo 27.º e o artigo 28.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 181/2011) e o relatório [COM\(2016\) 619 final](#)) e para o transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, o artigo 25.º e o artigo 25.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1177/2010 e o relatório [COM\(2016\) 274 final](#))

³ (JO C 220 de 4.7.2015, p. 1, ponto 8.1.

⁴ (JO C 214 de 15.6.2015, p. 5), ver ponto 7.1 e, de acordo com o TJUE (processos C-145 e 146/15 Ruijsenaars e.a.), o regulamento não impede que os Estados-Membros aprovem legislação que obrigue os organismos nacionais de execução a adotar medidas em resposta a queixas individuais.

alternativa de litígios. O principal motivo para não recorrer à resolução alternativa de litígios pode ser o facto de os pedidos de indemnização baseados em direitos legais serem, em muitos casos, simples e não necessitarem de um procedimento de resolução alternativa de litígios.

59. Embora a Comissão considere que é desejável que os resultados da resolução alternativa de litígios não fiquem aquém da indemnização a que o passageiro tem direito ao abrigo dos direitos dos passageiros da UE, também reconhece o facto de que os acordos podem ser uma forma eficaz e eficiente para obter uma indemnização.

60. No futuro, a proposta da Comissão sobre ações coletivas (COM(2018) 184) pode ser uma alternativa para os consumidores obterem uma reparação nos casos de negação dos direitos dos passageiros, nos termos do disposto no artigo 18.º, n.º 2, dessa proposta.

61. A Comissão também facultou informação no seu sítio Web sobre os riscos com que os passageiros se podem deparar quando cedem os seus direitos às denominadas agências de gestão de reclamações; ver https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_en.pdf

63. Cf. resposta da Comissão ao ponto 52.

64. A informação sobre os direitos dos passageiros deve estar visível e apresentada de uma forma legível em todos os terminais. A Comissão debaterá esta matéria com os organismos nacionais de execução relativamente a estes modos de transporte.

A Comissão está também empenhada em organizar campanhas de sensibilização conjuntas através da Rede dos Centros Europeus do Consumidor.

66. A Comissão procura constantemente melhorar a orientação prática dada aos passageiros. Os exemplos incluem o sítio «A sua Europa», a Rede dos Centros Europeus do Consumidor e o Centro de Contacto Europe Direct, bem como a aplicação «Direitos dos Passageiros».

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

67. Os direitos dos passageiros gradualmente adotados pela União Europeia têm contribuído com êxito para atenuar o impacto negativo das perturbações de viagem sobre os utilizadores do transporte coletivo e para melhorar a qualidade dos serviços para os passageiros. A Comissão está empenhada em assegurar um elevado nível de proteção para os passageiros e considera que se deve prosseguir com o desenvolvimento e a consolidação destes direitos.

68. A Comissão considera que as boas práticas relacionadas com os direitos dos passageiros, como as que se verificaram em alguns países terceiros poderiam ser cuidadosamente examinadas com vista a avaliar a sua potencial relevância para a UE.

69. Os modos de transporte têm diferentes especificidades que o legislador da UE teve em conta. A Comissão recorda que as derrogações são o resultado do processo legislativo institucional e que não há possibilidade de derrogações para os direitos dos passageiros aéreos. Além do mais, as medidas destinadas a garantir os direitos dos passageiros também existem a nível nacional.

Recomendação 1 relativa à melhoria da coerência do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros

A Comissão aceita esta recomendação.

Aceita realizar uma análise dos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte para determinar as melhores práticas.

70. A Comissão considera que os direitos dos passageiros da UE estão protegidos num quadro de governação a vários níveis. Existem vários mecanismos para uma maior uniformidade de

interpretação: as orientações da Comissão, a cooperação entre os organismos nacionais de execução e a Rede dos Centros Europeus do Consumidor, e os acórdãos do TJUE.

Recomendação 2 relativa à melhoria da clareza do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão já emitiu essa orientação para o transporte ferroviário e aéreo. Algumas das orientações dadas foram incluídas nas propostas de alteração/reformulação dos regulamentos relativos aos passageiros de transporte aéreo e ferroviário para melhorar a sua aplicação. A Comissão está disposta a considerar novas orientações para o transporte de autocarro, bem como para o transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

71. A Comissão facultou informações práticas sobre como agir em caso de perturbação da viagem, salientando que há direitos dos passageiros e os direitos específicos que os passageiros têm em determinadas situações (por exemplo, o sítio «A sua Europa», o Centro de Contacto Europe Direct, a Rede dos Centros Europeus do Consumidor, e a aplicação «Direitos dos Passageiros»). Está, no entanto, ciente de que é necessário melhorar o nível de sensibilização do público. A Comissão facultará, em particular, mais informações sobre a forma como os passageiros podem apresentar reclamações com sucesso.

No entanto, o principal dever de informar, em caso de perturbação, cabe às próprias transportadoras. Neste contexto, a Comissão sublinha que os organismos nacionais de execução têm de acompanhar regularmente a implementação por parte das transportadoras.

72. A Comissão está a avaliar as possibilidades de disponibilizar informação sobre a perturbação das viagens no contexto da Diretiva 2010/40/UE que estabelece um quadro para a implantação de sistemas de transporte inteligentes, especialmente serviços de informação em matéria de viagens multimodais⁵.

Recomendação 3 sobre o reforço da sensibilização dos passageiros

a) A Comissão aceita esta recomendação.

Considera que tem um papel importante a desempenhar no aumento da sensibilização dos passageiros e continuará a tomar medidas nesta matéria. Apoia a criação de redes entre os organismos de resolução alternativa de litígios, que é especialmente relevante para os direitos dos passageiros (por exemplo, em 2017, foi lançada uma rede transfronteiras de organismos de resolução alternativa de litígios). Poderia ser investigada uma maior cooperação em matéria de campanhas de sensibilização dos organismos nacionais de execução.

b) A Comissão aceita esta recomendação, pois reforça a orientação existente. Considera, porém, que essa orientação também precisa de estar acessível ao público em geral e, por conseguinte, irá considerar se é necessário incluir certos elementos complexos como a jurisprudência. Já existe um modelo de formulário de reclamações no referente aos direitos dos passageiros de transporte aéreo e encontra-se em preparação uma versão atualizada.

c) A Comissão aceita esta recomendação.

Considera que, de um modo geral, o relatório dos organismos nacionais de execução deve ser melhorado e harmonizado. Já fez sugestões sobre essa matéria no processo de reforma em curso relativo aos direitos dos passageiros do transporte aéreo e ferroviário.

⁵ Regulamento Delegado (UE) 2017/1926 da Comissão, de 31 de maio de 2017

73. A Comissão considera que podem existir diferenças de tratamento devido ao vasto conjunto de variáveis em casos específicos. Isso torna as tarefas dos organismos nacionais de execução ainda mais complexas e justifica que deve ser prestada uma maior atenção à eficácia do quadro dos direitos dos passageiros.

Recomendação 4 relativa ao aumento da eficácia do quadro da UE em matéria de direitos dos passageiros

Resposta comum da Comissão às alíneas a) a e):

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão irá utilizar o seu direito de iniciativa para refletir e propor soluções para as dificuldades que ainda persistem na execução.

A Comissão irá considerar usar as sugestões do Tribunal nas suas próprias reflexões e nas consultas às partes interessadas nos seus trabalhos futuros.

74. A Comissão concorda que a execução dos regulamentos tem de ser tratada como uma prioridade. A legislação em vigor prevê que compete aos Estados-Membros a criação dos seus organismos normais de execução e o estabelecimento de sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas para as infrações aos regulamentos relativos aos direitos do passageiro.

75. A Comissão considera que o desempenho geral dos organismos nacionais de execução varia consoante as ações realizadas no âmbito do acompanhamento das práticas das transportadoras e o seu tratamento de reclamações individuais, bem como a sua capacidade para impor sanções às operadoras.

76. A Comissão considera que o seu papel atual consiste em acompanhar a aplicação eficaz do quadro dos direitos atuais dos passageiros.

A Comissão não tem um mandato para coordenar a aplicação do quadro dos direitos de passageiros ao nível dos Estados-Membros.

Recomendação 5 sobre a atribuição de mais poderes aos organismos nacionais de execução e ao reforço do mandato da Comissão

a) A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão irá utilizar o seu direito de iniciativa para refletir e propor soluções para as dificuldades que ainda persistem na execução.

Resposta comum da Comissão à alínea a), subalíneas i) a iv):

A Comissão concorda que estas questões precisam de ser abordadas.

b) A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão considera que deve haver uma melhoria significativa na elaboração dos relatórios dos organismos nacionais de execução como um passo na direção de uma melhor aplicação dos direitos dos passageiros em toda a Europa. Existem propostas de alteração neste sentido relativas aos quadros dos direitos dos passageiros do transporte ferroviário e aéreo.

A Comissão beneficiaria de mais informações sobre o estado da implementação do quadro dos direitos dos passageiros.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	13.9.2017
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	19.7.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	3.10.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-1251-9

HTML ISBN 978-92-847-1244-1

doi:10.2865/453893

doi:10.2865/99848

QJ-AB-18-028-PT-N

QJ-AB-18-028-PT-Q

A União Europeia definiu um conjunto de direitos dos passageiros da UE comuns a todos os modos de transporte público: ferroviário, marítimo, aéreo e de autocarro. O Tribunal examinou o âmbito e o alcance dos regulamentos para verificar se os direitos dos passageiros estão efetivamente protegidos e se são, de facto, uma realidade. Visitou dez Estados Membros e realizou dois inquéritos sobre as experiências dos próprios passageiros, tendo constatado que muitos passageiros não estão suficientemente cientes dos seus direitos e frequentemente não os fazem valer devido a problemas de aplicação da lei. O Tribunal formula várias recomendações destinadas a melhorar o quadro dos direitos dos passageiros e a reforçar a sensibilização para este domínio. Apresenta igualmente dez sugestões com vista a melhorar a experiência de viagem de todos os passageiros.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.