



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)130

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e o Regulamento (CE) n.º 2017/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e o Regulamento (CE) n.º 2017/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem [COM(2013)130].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

O presente Parecer destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

A Comissão Europeia, no âmbito de um pacote de medidas que confere novos e melhores direitos aos passageiros dos transportes aéreos em matéria de informações, assistência e reencaminhamento, sempre que fiquem retidos nos aeroportos, avançou com propostas de novos procedimentos de reclamação e medidas de execução, para que os cidadãos que viajam possam exercer e fazer valer efetivamente os seus direitos.

É nesse âmbito que a presente iniciativa se insere.

O Regulamento (CE) n.º 261/2004, relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos da União Europeia entrou em vigor em fevereiro de 2005, estabelecendo níveis mínimos para a indemnização e a assistência aos passageiros em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Estas regras deram lugar a mudanças significativas no comportamento das companhias aéreas, designadamente ao nível da redução do recurso à recusa de embarque e aos cancelamentos de voos comerciais e a garantia de um tratamento mais equitativo entre os passageiros. Considera-se agora que foram atingidos os limites das medidas não legislativas (relativas aos direitos dos passageiros) pelo que se impõe, passados estes anos, uma revisão adequada da legislação.

O principal problema sentido pelos passageiros é o de, não obstante beneficiarem dos direitos definidos no âmbito do Regulamento (CE) n.º 261/2004 e dos direitos de que gozam em caso de extravio, dano ou atraso da bagagem, conforme definidos na Convenção de Montreal e no Regulamento (CE) n.º 2027/97, têm dificuldade em reivindicá-los e esbarram na inoperância das transportadoras aéreas.

Assim, as principais dificuldades são:

As zonas cinzentas da legislação (ausência de definições e falta de clareza das disposições do Regulamento n.º 261/2004 dão lugar a zonas cinzentas em matéria de direitos dos passageiros);

O tratamento das reclamações (grandes dificuldades em fazer valer os direitos dos passageiros, porque os procedimentos de tratamento de reclamações pelas companhias aéreas não estão claramente definidos ou porque não existe um organismo a quem seja possível recorrer);

A aplicação de sanções (a incoerência ou a falta de eficácia das políticas de sanções aplicadas não são incentivo ao cumprimento) e

Os custos desproporcionados (o custo de algumas das obrigações impostas pelo Regulamento pode ser desproporcionada, nomeadamente a "oferta ilimitada de alojamento em circunstâncias extraordinárias").

Ao longo dos anos, foram interpostas algumas ações nos tribunais europeus por força da dificuldade de aplicação prática e das diferentes interpretações da legislação europeia. A jurisprudência daí resultante foi tida em conta na elaboração da presente iniciativa, assim como os dois Documentos de Trabalho que a suportam [SWD (2013) 62 e SWD (2013) 63].

Visa-se com esta iniciativa legislativa clarificar aspetos do direito europeu que tem sido fonte de dificuldades para os passageiros e as transportadoras aéreas. Quando se considera necessário, introduz novos direitos dos passageiros. Propõe para os passageiros procedimentos eficazes de tratamento das reclamações e reforça as regras de execução, aplicações e acompanhamento e aplicação das sanções. Finalmente, são propostas medidas relativas à transparência dos preços e destinadas a melhorar a proteção dos passageiros em caso de insolvência da companhia aérea.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Esquemáticamente, as alterações abrangem:

1- Clarificação de zonas cinzentas:

- a) Informações sobre atrasos ou cancelamentos de voos;
- b) Circunstâncias extraordinárias;
- c) Atrasos consideráveis e atrasos na pista;
- d) Reencaminhamento;
- e) Voos de ligação.

2- Novos direitos:

- a) Reprogramação;
- b) Erros ortográficos no nome do passageiro;
- c) Não-comparência (utilização parcial do bilhete/voos de volta);
- d) Novos direitos em caso de problemas com a bagagem (equipamento de mobilidade; instrumentos musicais; apresentação de reclamações; organismos nacionais de execução; Transparência).

3- Execução, tratamento de reclamações e aplicação de sanções:

- a) Acompanhamento e sanções;
- b) Tratamento das reclamações e controlo da aplicação dos direitos individuais;
- c) Insolvência;
- d) Transparência dos preços (previsto no Regulamento (CE) n.º 1008/2008, de 24 de setembro de 2008, que define as regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade e regula a transparência dos preços).

4- Encargos financeiros desproporcionados:

- a) Limites para a assistência;
- b) Planos de contingência;
- c) Operações regionais;
- d) Partilha dos encargos económicos.

São pois considerados nesta proposta 10 direitos fundamentais dos passageiros:

1- Direito à não discriminação no acesso aos transportes;

2- Direito a mobilidade, acessibilidade e assistência, sem custos suplementares, para os passageiros com deficiência e com mobilidade reduzida;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- 3- Direito a informação antes da compra e nas diversas fases da viagem, nomeadamente em caso de perturbação;
- 4- Direitos a renunciar à viagem (reembolso) em caso de perturbação;
- 5- Direito ao cumprimento do contrato de transporte (reencaminhamento ou nova reserva) em caso de perturbação;
- 6- Direito a obter assistência em caso de atraso considerável na partida ou em pontos de escala;
- 7- Direito a indemnização;
- 8- Responsabilidade da transportadora em relação aos passageiros e à respetiva bagagem;
- 9- Direito a um sistema rápido e acessível de tratamento de reclamações;
- 10- Direito à plena aplicação e ao cumprimento efetivo dos direitos dos passageiros na União Europeia.

Nesta base apresentam-se alterações ao **Regulamento (CE) n.º 261/2004** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 e ao **Regulamento (CE) n.º 2017/97** do Conselho, de 9 de outubro de 1997, relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem, com redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 889/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de maio de 2002.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

O **COM (2013)130 final-Proposta de Regulamento Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento(CE) n.º 261/2004** que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e o Regulamento(CE)n.º 2027 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem, tem por base jurídica o n.º 2 do artigo 100.º do Tratado de Funcionamento da união Europeia (TFUE). No Título IV (Os transportes) do TFUE estabelece-se no n.º 2 do artigo 100.º que “O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer disposições adequadas para os transportes marítimos e aéreos. Deliberam após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das regiões”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

O artigo 90.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que *“No que diz respeito à matéria regulada no presente título (transportes), os objetivos dos Tratados são prosseguidos no âmbito de uma política comum dos transportes”*.

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que *“para efeitos da aplicação do artigo 90.º, e tendo em conta os aspetos específicos dos transportes, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, estabelecem:*

a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efetuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-membro, ou que atravessem o território de um mais Estados-membros;

b) As condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-membro;

c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportadores;

d) Quaisquer outras disposições adequadas”.

Nesta medida, verifica-se que a presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade na medida em que, não prejudicando a competência dos Estados-Membros o objetivo que se propõe alcançar será mais eficazmente atingido através da ação comunitária. Acresce que o Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade, não permite aos Estados-Membros definir requisitos adicionais para as transportadoras aéreas que prestam serviços dentro do território da União Europeia. Por outro lado, os maiores problemas que se verificam nesta matéria são os que se relacionam com a aplicação prática por parte dos diferentes Estados-Membros dos Regulamentos que se visam alterar.

c) Do Princípio da proporcionalidade

O artigo 5.º do Tratado da União Europeia determina que a delimitação das competências da União rege-se pelo princípio da atribuição. O exercício das competências da União rege-se pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União Europeia não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Os custos adicionais que se aplicam aos operadores económicos e às autoridades nacionais limitam-se aos necessários para reforçar a aplicação e o exercício dos direitos dos passageiros. Nesse sentido, a proposta em análise respeita o princípio da proporcionalidade, porquanto não excede o necessário para alcançar os seus objetivos.

d) Do conteúdo da iniciativa

O objetivo da presente proposta é aumentar o grau de execução, clarificando os princípios fundamentais e direitos dos passageiros, designadamente através da definição de "circunstâncias extraordinárias"; direito a indemnização em caso de atrasos consideráveis; direito a reencaminhamento; direito a assistência; perda de voo de ligação; reprogramação; atrasos na pista; proibição parcial da política de não-comparência; direito a informações. Através de garantias efetivas e coerentes por parte das entidades competentes, designadamente quanto ao controlo do cumprimento das disposições relativas à bagagem; o intercâmbio de informação e a coordenação entre os organismos nacionais de execução; a necessidade de garantia do tratamento efetivo das reclamações e queixas individuais. Através da melhor consideração das capacidades financeiras das transportadoras aéreas, na melhor execução dos direitos dos passageiros em caso de problemas com a bagagem e ainda na adaptação dos limites de responsabilidade em conformidade com a inflação geral de preços.

A proposta não tem incidência no orçamento da União Europeia.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através da ação comunitária.
2. No que concerne às questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus em relação à iniciativa em análise, considera que deve dar-se por concluído o processo de escrutínio, não obstante continuar a acompanhar o processo



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 14 de maio de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Honório Novo)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXOS

- Relatório e parecer da Comissão de Assuntos de Economia e Obras Públicas.
- Parecer da Comissão Permanente de Economia da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores
- Parecer da 2.ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e do Turismo da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira



Comissão de Economia e Obras Públicas

**Parecer da Comissão de Economia e Obras
Públicas**

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º261/2004 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) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem
[COM(2013)130]

Autor: Deputado
Paulo Campos



Comissão de Economia e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

1. Nota Preliminar

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Europeus remeteu a proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e o Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem.

A referida proposta foi distribuída na Comissão de Economia e Obras Públicas, tendo sido nomeado relator o Deputado Paulo Campos do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Contexto da proposta

Em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 261/2004 as transportadoras aéreas são obrigadas em caso de atraso ou cancelamento, às seguintes obrigações:

- Garantir a assistência aos passageiros, a nível de alojamento, refeições e comunicações
- Propor aos passageiros o respetivo reencaminhamento e o reembolso;
- Garantia de pagamento de uma indemnização que vai até 600 Euros;
- Proactivamente garantir que todos os passageiros têm acesso às informações que necessitam.

Se as companhias aéreas conseguirem demonstrar que o cancelamento ou atraso do voo se ficou a dever a circunstâncias extraordinárias, deixam de ser obrigadas à indemnização, mantendo-se contudo a obrigação de assistência.

A legislação europeia em vigor prevê igualmente a criação em cada Estado-Membro de um organismo a fim garantir a execução no disposto no Regulamento (CE) n.º 261/2004

Os direitos e as indemnizações por perda de bagagem dos passageiros estão garantidos desde a Convenção de Montreal que se encontra transposta para o direito comunitário desde 1997 pelo Regulamento (CE) n.º 2027/97.

Mesmo com o atual quadro legislativo são comuns as queixas dos passageiros sobre companhias de aviação por as mesmas não respeitarem o disposto nos regulamentos comunitários anteriormente citados.

A jurisprudência de um conjunto de ações colocadas em tribunais europeus teve uma influência decisiva na interpretação dos regulamentos e para a necessidade de um novo quadro de legislação comunitária.

Esta presente proposta legislativa tem como objetivo defender os interesses dos passageiros dos transportes aéreos, garantindo que as transportadoras aéreas asseguram um nível elevado de proteção dos passageiros em caso de

perturbações, colocando as especificidades de estarmos a falar de um mercado liberalizado.

Este regulamento esteve em consulta pública entre 19 de dezembro de 2011 e 11 de março de 2012, tendo sido recebidas 410 contribuições e transporta para a legislação comunitária os princípios do mercado liberalizado, a defesa dos consumidores e a jurisprudência existente.

2. Base Jurídica

A proposta baseia-se no artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Princípio da Subsidiariedade e da proporcionalidade

Nos termos do segundo parágrafo do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, *“Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário”*.

Este princípio tem como objetivo assegurar que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos, ponderando se a ação a realizar à escala comunitária se justifica face às possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local. Trata-se de um princípio segundo o qual a União só deve atuar quando a sua ação for mais eficaz do que uma ação desenvolvida pelos Estados membros, exceto quando se trate de matérias de competência exclusiva da União.

De igual forma, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, “*A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado*”.

À semelhança do Princípio da Subsidiariedade, o Princípio da Proporcionalidade regula o exercício das competências exercidas pela União Europeia.

Este princípio visa delimitar e enquadrar a atuação das instituições comunitárias, sendo que a atuação das instituições deve limitar-se ao estritamente necessário para atingir os objetivos dos tratados, por outras palavras, a intensidade da ação deve estar relacionada com a finalidade prosseguida (proibição de excesso). Isto significa que, quando a União dispuser de vários modos de intervenção de igual eficácia, deve escolher aquele que permita maior liberdade aos Estados membros.

No caso da iniciativa em apreço os Estados-Membros têm pouca margem de manobra para, de forma isolada, defenderem os direitos dos consumidores e a maioria dos problemas relacionados com os direitos dos passageiros aéreos prende-se com a diferente aplicação/execução dos Regulamentos pelos Estados-Membros, o que enfraquece esses direitos e afeta as condições de concorrência entre transportadoras aéreas. Só uma ação coordenada ao nível da UE poderá resolver estes problemas.

3. Proposta

A proposta de Regulamento pretende garantir uma execução efetiva e coerente dos direitos dos passageiros.

Nomeadamente propõe-se:

1. Clarificar os princípios fundamentais e direitos implícitos dos passageiros, a saber:

- Definição de «circunstâncias extraordinárias»;
- Direito a indemnização em caso de atrasos consideráveis: propõe-se alterar o limiar, a partir do qual o direito a indemnização se torna efetivo, passe de três para cinco horas para todas as viagens dentro do território da UE.
- Direito a reencaminhamento: A proposta clarifica que, se os serviços da transportadora aérea não puderem reencaminhar o passageiro no prazo de 12 horas, devem recorrer a outras transportadoras ou a outros modos de transporte;
- Direito a assistência: actualmente, o lapso de tempo necessário para ter direito a assistência depende da distância do voo (2, 3 ou 4 horas), propõe-se simplificar a questão introduzindo um limiar de 2 horas independentemente das distâncias;
- Perda de voo de ligação: A proposta confirma que os passageiros que perdem um voo de ligação devido ao atraso do voo anterior têm direito a assistência e, em determinadas circunstâncias, direito a indemnização. No entanto, este direito só se aplica aos voos de ligação no quadro de um único contrato de transporte.
- Reprogramação;
- Atrasos na pista;
- Proibição parcial da política de não-comparência: A proposta confirma que os passageiros não podem ser impedidos de embarcar numa viagem de volta de um mesmo bilhete pelo facto de não terem efetuado a viagem de ida. Contudo, esta proibição não prejudica o direito de as companhias aéreas imporem regras especiais no que respeita à utilização sequencial de voos integrados numa mesma viagem;
- Direito a informações;
- Garantir sanções efetivas e coerentes. A proposta clarifica o papel dos organismos nacionais de execução;

- Garantir o tratamento efetivo das reclamações e queixas individuais: as transportadoras aéreas devem informar os passageiros, no momento da reserva, sobre os procedimentos aplicáveis no tratamento das reclamações e queixas, prever meios eletrónicos para apresentação de reclamações e prestar informações sobre os organismos competentes nesta matéria. As companhias aéreas devem dar resposta aos passageiros no prazo de dois meses.
2. Que sejam tomadas em consideração as capacidades financeiras das transportadoras aéreas.
- O direito a indemnização torna-se efetivo após um atraso de cinco horas para todas as viagens dentro do território da UE. No caso das viagens de/para países terceiros, de modo a ter em conta os problemas específicos registados pelas transportadoras aéreas para lidar com as causas dos atrasos verificados nos aeroportos remotos, estes limiares dependerão da distância da viagem: 5 horas para as viagens fora do território da UE até 3 500 km, inclusive, 9 horas para as viagens fora do território da UE entre 3 500 e 6 000 km e 12 horas para as viagens fora do território da UE de 6 000 km ou mais.
- Em caso de atrasos e cancelamentos devidos a circunstâncias extraordinárias, a transportadora aérea pode limitar o direito a alojamento a 3 noites, com um máximo de 100 EUR por noite e por passageiro
3. Assegurar uma melhor execução dos direitos dos passageiros em caso de problemas com a bagagem.
4. Adaptar os limites de responsabilidade em conformidade com a inflação geral de preços

PARTE III – CONCLUSÕES

- 1- A iniciativa em análise é relativa às 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 em caso de problemas com a bagagem dos passageiros.

- 2- Esta Proposta de Regulamento cumpre os princípios da Proporcionalidade e Subsidiariedade;
- 3- Em suma e perante tudo o que ficou exposto, a Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas propõe que o presente relatório seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio.

Palácio de S. Bento, 23 abril de 2013

O Deputado Relator



(Paulo Campos)

O Presidente da Comissão



(Luís Campos Ferreira)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
COMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

**PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO QUE ALTERA O REGULAMENTO (CE) N.º 261/2004 QUE
ESTABELECE REGRAS COMUNS PARA 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) N.º 2027/97
RELATIVO À RESPONSABILIDADE DAS TRANSPORTADORAS AÉREAS
NO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS E RESPECTIVA BAGAGEM [COM
(2013) 130]**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES	
ARQUIVO	
Entrada	1526 Proc. n.º 02.08
Data:	013/05/10 N.º 301 X

PONTA DELGADA, 10 DE MAIO DE 2013



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

A Comissão Permanente de Economia reuniu no dia 10 de Maio de 2013, na delegação da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, na cidade de Ponta Delgada, e também por videoconferência com as delegações da Madalena e Vila do Porto, a fim de apreciar e dar parecer sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para 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) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem [COM (2013) 130].

CAPÍTULO I

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

A apreciação da presente iniciativa decorre do direito de audição da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores previsto no n.º 2 do artigo 229º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e, no caso em apreço, no n.º 4 do artigo 3º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio.

A Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, dispõe no âmbito do *“acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”*, que quando esteja em causa matéria da competência das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, deverão estas ser *“consultadas em tempo útil”* pela Assembleia da República, tendo em vista o respeito pelo princípio da subsidiariedade (n.º 4 do artigo 3º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio de 2012).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Acresce que a norma supra referida é a concretização da alínea v) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP, pois as regiões autónomas têm poderes para *“pronunciar-se, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes que lhes digam respeito, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia”*.

Também o n.º 1 e alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores (EPARAA) determina este direito de participação e audição da Região nos processos de formação da vontade do Estado Português no âmbito da construção europeia quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito, as quais estão previstas – no que respeita à participação da Região na política externa da República – no n.º 2 do artigo 121.º do EPARAA.

CAPÍTULO II

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE E ESPECIALIDADE

A presente Proposta de Regulamento visa, em termos genéricos, alterar o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e o Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem.

A iniciativa sustenta que “o Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 e o Regulamento (CE) n.º 2027/97 do Conselho, de 9



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

de outubro de 1997, relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem contribuíram de forma significativa para a proteção dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos em caso de perturbações nos seus planos de viagem devido a recusa de embarque, atrasos consideráveis, cancelamento de voos ou problemas com a bagagem.”

No entanto, entende-se que “Algumas das deficiências detetadas na aplicação dos direitos estabelecidos nos regulamentos impediram, contudo, a realização de todo o seu potencial em termos de proteção dos passageiros.”

Daí que se defenda que “Para garantir uma aplicação mais coerente, efetiva e eficaz dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos na União, é necessário proceder a um conjunto de ajustamentos do atual quadro jurídico.”

Esta questão foi salientada no Relatório da Comissão, de 2010, sobre a Cidadania da UE, intitulado «Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE», que anunciava medidas no sentido de garantir um conjunto de direitos comuns, nomeadamente no que respeita aos passageiros dos transportes aéreos e a execução adequada desses direitos.”

Acresce que O **Livro Branco da Comissão sobre os Transportes**, adotado em 28 de março de 2011, refere, entre outras iniciativas, a necessidade de «uniformizar a interpretação e assegurar a aplicação efetiva e harmonizada da legislação da UE sobre os direitos dos passageiros, para garantir condições de concorrência equitativas e um padrão europeu de proteção dos utentes».

Por outro lado, na sua **Comunicação de 11 de abril de 2011**, a Comissão chamou a atenção para a variedade de interpretações das disposições do Regulamento (CE) n.º 261/2004 decorrente das zonas cinzentas e lacunas existentes no diploma atualmente em vigor e para a diversidade de aplicação pelos vários Estados-Membros. Além disso, no caso dos passageiros, é difícil fazer valer os seus direitos individuais.

Em 29 de março de 2012, o **Parlamento Europeu** adotou uma resolução em resposta à referida comunicação da Comissão.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

O Parlamento Europeu considera que «a correta aplicação das regras existentes por parte dos Estados-Membros e das transportadoras, a implementação de vias de recurso suficientes e simples e a prestação de informação exata aos passageiros sobre os seus direitos devem constituir as pedras angulares para reconquistar a confiança dos passageiros».

O Parlamento Europeu lamenta que os organismos nacionais de execução nem sempre assegurem a efetiva defesa dos direitos dos passageiros.

No que se refere ao Regulamento (CE) n.º 261/2004, o Parlamento Europeu convida a Comissão a apresentar uma proposta de clarificação dos direitos dos passageiros, em especial do conceito de «circunstâncias extraordinárias».

A regulamentação da UE deve ser totalmente conforme com a **Carta dos Direitos Fundamentais**. Mais especificamente, de acordo com o artigo 38.º, «as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores». Entre outras disposições pertinentes, incluem-se o direito à proteção dos dados pessoais (artigo 8.º), a proibição de todas as formas de discriminação e a integração das pessoas com deficiência (artigos 21.º e 26.º) e o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º).

Por último, cumpre referir que a **jurisprudência** teve uma influência decisiva na interpretação do regulamento.

No processo C-344/04 (IATA), o Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou a sua total compatibilidade com a Convenção de Montreal e as complementaridades existentes entre ambos os instrumentos jurídicos.

No processo C-549/07 (Wallentin-Herrman), o Tribunal considerou que um problema técnico numa aeronave não se enquadra no conceito de «circunstâncias extraordinárias».

No Processo Sturgeon (Processos apensos C-402/07 e C-432/07), o Tribunal de Justiça da União Europeia declarou que, em caso de atraso considerável de no mínimo três horas na chegada, os passageiros têm direito a uma indemnização.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Assim, o objetivo da presente proposta é defender os interesses dos passageiros dos transportes aéreos, garantindo que as transportadoras aéreas asseguram um nível elevado de proteção dos passageiros em caso de perturbações durante a viagem, tendo simultaneamente em conta as implicações financeiras para o setor dos transportes aéreos e velando por que as transportadoras aéreas operem em condições uniformes num mercado liberalizado.

Nestes termos, a presente proposta visa materializar os seguintes objetivos:

1. Garantir uma execução efetiva e coerente dos direitos dos passageiros;
2. Clarificação dos seguintes princípios fundamentais:
 - a) Definição de circunstâncias extraordinárias;
 - b) Direito a indemnização em caso de atrasos consideráveis;
 - c) Direito a reencaminhamento;
 - d) Direito a assistência;
 - e) Perda de voo de ligação;
 - f) Reprogramação;
 - g) Atrasos na pista;
 - h) Proibição parcial da política de não-comparência;
 - i) Direito a informações.
3. Garantir sanções efetivas e coerentes;
4. Garantir o tratamento efetivo das reclamações e queixas individuais;
5. Reduzir os aspetos mais onerosos do Regulamento (CE) n.º 261/2004;
6. Assegurar uma melhor execução dos direitos dos passageiros em caso de problemas com bagagem; e



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

7. Adaptar os limites de responsabilidade em conformidade com a inflação geral de preços.

Assim, em concreto, a presente iniciativa – conforme resulta do artigo 1.º – visa introduzir as seguintes modificações no Regulamento (CE) n.º 261/2004:

- i. Alterar os seguintes artigos:
- a) Artigo 2.º - “**Definições**”;
 - b) Artigo 3.º - “**Âmbito**”;
 - c) Artigo 4.º - “**Recusa de embarque**”;
 - d) Artigo 5.º - “**Cancelamento**”;
 - e) Artigo 6.º - “**Atrasos consideráveis**”;
 - f) Artigo 7.º - “**Direito a indemnização**”;
 - g) Artigo 8.º - “**Direito a reembolso ou reencaminhamento**”;
 - h) Artigo 9.º - “**Direito a assistência**”;
 - i) Artigo 10.º - “**Colocação em classe superior ou inferior**”;
 - j) Artigo 11.º - “**Pessoas com mobilidade reduzida ou com necessidades especiais**”;
 - k) Artigo 13.º - “**Direito a reparação**”;
 - l) Artigo 14.º - “**Obrigação de informar os passageiros**”;
 - m) Artigo 16.º - “**Execução**”;
 - n) Artigo 17.º - “**Relatório**”.
 - o) Anexo I – “**Lista não exaustiva de circunstâncias consideradas circunstâncias para efeitos do presente regulamento**”.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

ii. Aditar os seguintes artigos:

- a) Artigo 6.º-A – **“Perda de voo de ligação”**;
- b) Artigo 16.º-A – **“Reclamações e queixas dos passageiros”**;
- c) Artigo 16.º-B – **“Cooperação entre os Estados-Membros é a Comissão”**;
- d) *Artigo 16.º-C – “Procedimento de Comité”*.

Acrescentando o artigo 2.º que se pretende, igualmente, introduzir as seguintes modificações no Regulamento (CE) n.º 2027/97:

i. Alterar os seguintes artigos:

- a) Artigo 3.º;
- b) Artigo 5.º;
- c) Artigo 6.º;
- d) Artigo 7.º;
- e) Anexo II – **“Responsabilidade da transportadora aérea pelos passageiros e pela respetiva bagagem”**.

ii. Aditar os seguintes artigos:

- a) Artigo 6.º-A;
- b) Artigo 6.º-B;
- c) Artigo 6.º-C;
- d) Artigo 6.º-D;
- e) Artigo 6.º-E.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Por fim, cumpre referir que a presente iniciativa consagra, expressamente, que “O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.”

Na generalidade a Comissão Permanente de Economia deliberou por unanimidade nada ter a opor ao presente diploma,

Para a especialidade, a Comissão Permanente de Economia, atentas as previsíveis repercussões da presente Proposta de Regulamento para a companhia aérea pública (SATA) sediada na Região Autónoma dos Açores, deliberou, por maioria, com os votos a favor dos Deputados do PS e BE e com a abstenção dos Deputados do PSD, pronunciar-se nos seguintes termos:

1. A SATA é uma companhia aérea de capitais 100% públicos com características singulares, atenta a dispersão geográfica do arquipélago onde opera, aliada às respetivas obrigações de serviço público;
2. Daí que algumas alterações que se pretendem introduzir não se adequam à referida singularidade das operações regionais, uma vez que a Região Autónoma dos Açores é servida por nove (9) aeroportos, alguns com consideráveis limitações operacionais, pelo que isso terá que ser devidamente tido em atenção;
3. Assim, cumpre alertar para a imperiosa necessidade de se proceder a alterações no que concerne, principalmente, aos artigos infra referenciados, tendo em conta as considerações e questões abaixo elencadas:
 - a) Artigo 4.º (n.º 4) – Sendo impossível a recusa de embarque no regresso dos passageiros, em virtude da não utilização do início da viagem, deixa de ser possível a aplicação de taxas de no-show?



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Quanto aos passageiros que estão a iniciar a viagem, se já tiveram sido no-show, já poderá ser aplicada a referida taxa?

Por outro lado, consideramos que a impossibilidade da recusa de embarque devido à não utilização dos bilhetes na sua ordem sequencial, poderá aumentar o número de no-shows.

Adicionalmente, tendo em conta a nossa especificidade regional, os passageiros podem optar por efetuar alguns percursos, noutros meios de transporte e tal medida será penalizadora.

- b)** Artigo 5.º (n.º 3) – Quanto à limitação da invocação de circunstâncias extraordinárias limitadas a 2 percursos da aeronave, realçamos a nossa especificidade operacional e no caso concreto da SATA Air Açores, com voos com durações médias de 30 minutos, em que no espaço de 4 horas se pode ter 8 voos.

Quando se verificar um atraso num determinado *leg* do equipamento, só poderão ser alegadas circunstâncias extraordinárias neste mesmo *leg* e no seguinte.

Ora, tal resultará num grande prejuízo para pequenas companhias, como é o caso da SATA, atenta a realidade arquipelágica e as inerentes limitações operacionais.

Assim, estamos mais uma vez na presença de um ordenamento desfasado, já que aparentemente foi elaborada a pensar apenas em grandes companhias aéreas, o qual a manter-se terá graves consequências para a SATA.

- c)** Artigo 6.º (n.ºs 2 e 4) – Quando se verificar um atraso na primeira ligação do passageiro e que, por isso, causará a perda da ligação seguinte e, posteriormente, a reacomodação do passageiro só permitir a chegada



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

deste ao destino final 6 horas após o STD, quem deverá ser responsável pelo pagamento da indemnização?

A situação acima exposta é mais um exemplo em que não é tido em consideração as companhias aéreas regionais, que operam em aeroportos remotos e com reduzidas frequências, pelo que uma perda de ligação implica, quase sempre, uma pernoita e, conseqüentemente, o pagamento sistemático de indemnizações.

Nestes termos, solicita-se, uma vez mais, que seja respeitada a especificidade operacional dos Açores, evitando-se dessa forma graves conseqüências para a SATA.

- d) Artigo 6.º-A (n.ºs 1 e 3) – O facto de uma perda de uma ligação advir de um atraso de um voo precedente, implicará custos que serão suportados pela companhia operadora da segunda ligação, que nada teve a ver com a perda da ligação e esta terá de assumir estes custos, os quais deveriam ser assumidos pela companhia que origina o atraso.

Assim, chama-se a atenção para os efeitos negativos desta alteração que poderá originar o fim dos acordos de *interline*, assim como, prejudicará os passageiros também a nível dos despachos de bagagens, aquando da existência de ligações curtas e suas transferências em grandes aeroportos.

Em relação às indemnizações verifica-se que existirá partilha de custos. Contudo, esta partilha não está prevista no artigo 6.º.

Não deveria existir? Ou não deveria ser assumida pela companhia que origina o atraso/perda de ligação?

E em relação às companhias envolvidas nas indemnizações, que não fazem parte do acordo de *interline*, como deverá ser efetuada esta partilha de custos?



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

- e) Artigo 9.º (n.º 5) – Tendo em conta as Obrigações de Serviço Público nos Açores, deveria ser criada uma exceção, pois um mesmo avião efetua várias escalas e teremos alguns passageiros isentos de assistência e outros com direito a esta.

Ora, tal obviamente poderá gerar algum sentimento de discriminação por parte dos passageiros, pelo que deverá ser objeto da devida clarificação.

4. Face ao exposto, reiteramos que urge salvaguardar devidamente as singularidades de operacionalidade das pequenas companhias aéreas, entre as quais se inclui a SATA.

O Relator

José Ávila

O presente relatório foi aprovado, por unanimidade.

O Presidente

Francisco Vale César



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

2ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

“Altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e o Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem” [COM (2013)130].

Parecer

Por solicitação do Gabinete da Presidência da Assembleia da República, reuniu a 2ª Comissão Especializada Permanente de Economia, Finanças e Turismo, aos 08 dias do mês de maio do corrente ano, pelas 14 horas e 30 minutos, a fim de analisar e emitir parecer relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho indicada em epígrafe, no âmbito da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto.

Após análise e discussão, a Comissão deliberou, por unanimidade, não ter nada a opor à presente iniciativa legislativa.

Este parecer foi aprovado por unanimidade.

Funchal, 08 de maio de 2013.

O Relator

Pedro Coelho