



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.6.2000
COM(2000) 365 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**PROTECÇÃO DOS PASSAGEIROS DOS TRANSPORTES AÉREOS
NA UNIÃO EUROPEIA**

SUMÁRIO

I. OBSERVAÇÕES GERAIS

1. A despeito do crescimento dos transportes aéreos, estimulado pelo mercado único, tem aumentado o descontentamento com a qualidade dos serviços. A situação é preocupante, porquanto a Comunidade adoptou um arsenal legislativo destinado a proteger os interesses dos passageiros e abrangendo compensação em caso de recusa de embarque, responsabilidade em caso de acidente, sistemas informatizados de reservas e circuitos organizados. Parte do problema reside em os passageiros desconhecerem os seus direitos, pelo que não insistem na observância dos mesmos. A Comissão lançou, pois, uma campanha para alertar os passageiros relativamente a direitos já instituídos pela legislação comunitária, começando pela publicação e exibição de uma carta nos aeroportos europeus.
2. Trata-se, porém, de um simples primeiro passo, havendo fortes razões para aprofundar a protecção (ou defesa) dos interesses dos passageiros. Já em 1998 a Comissão propusera o reforço da regulamentação relativa à compensação por recusa de embarque resultante de sobre-reservas (*overbooking*). A proposta continua perante o Conselho, que, por razões políticas alheias à situação, tem protelado a sua adopção. Em princípios do ano em curso, a Comissão publicou um documento de consulta sobre dificuldades experimentadas pelos passageiros e possíveis soluções para os problemas identificados. Registou-se uma viva reacção de organizações representantes de companhias aéreas, passageiros, aeroportos, agentes de viagens e pessoas deficientes. Após esta consulta, a Comissão definiu a política geral que consta da presente comunicação.
3. Tal política geral tem por base, não só a legislação comunitária relativa aos direitos dos passageiros, mas também compromissos voluntários do sector dos transportes aéreos no sentido de melhorar a qualidade dos serviços. Para encontrar o equilíbrio entre legislação e acção voluntária, importa considerar o tratamento geral que um passageiro recebe numa viagem aérea, uma medida dos benefícios que obtém da política comunitária relativa aos transportes aéreos. Consequentemente, um forte e efectivo compromisso das companhias aéreas e dos aeroportos no sentido de melhorarem os seus serviços poderá permitir uma legislação mais flexível em algumas áreas.
4. Ao legislar, a Comunidade deve procurar um equilíbrio entre a simples criação de certeza e confiança para passageiros e companhias aéreas e o aprofundamento dos direitos dos passageiros. Deve também conciliar a protecção dos passageiros com a necessidade de evitar uma regulamentação excessiva que restrinja a liberdade do sector para responder à procura, diminua o âmbito de concorrência e dificulte a cooperação entre companhias aéreas e, consequentemente, a circulação internacional.
5. Por último, a política deve ir além de legislação e de códigos voluntários sobre qualidade do serviço. Os passageiros exigem comparações actualizadas do desempenho das companhias aéreas, para fazerem escolhas informadas entre as diferentes transportadoras. Sentem-se, não raro, desiludidos e frustrados com o tratamento dado às suas reclamações e com a dificuldade de resolução dos litígios – questões que a política deve abordar. Acresce que a representação dos seus interesses é muitas vezes débil, devendo ser reforçada para se equiparar à representação dos interesses das companhias aéreas e dos aeroportos.

II. PROPOSTAS

6. A Comissão vai propor legislação com os seguintes objectivos:
- **possibilitar que os passageiros vítimas de atrasos prossigam as suas viagens em boas condições**, conferindo-lhes direito ao reembolso do bilhete ou a voos alternativos no momento mais oportuno (2001),
 - **criar novos direitos para os passageiros, estabelecendo requisitos mínimos aplicáveis aos contratos de viagens aéreas**, mediante consulta das partes interessadas (2001). Uma das metas será **criar certeza e confiança**, impondo às companhias aéreas a elaboração de contratos que definam claramente o serviço oferecido e as condições aplicadas. Outra será **melhorar o equilíbrio dos contratos a favor dos passageiros**; algumas das mudanças necessárias são claras, mas outras requerem debate,
 - **proporcionar aos passageiros a informação de que necessitam para fazerem escolhas fundamentadas entre companhias aéreas**, impondo a estas últimas a apresentação dos dados necessários para a Comissão publicar **relatórios regulares sobre consumo** (2000), os quais estimularão também as companhias aéreas a melhorarem a qualidade do serviço.
7. A Comissão vai promover a preparação e a adopção de compromissos voluntários por parte das companhias aéreas europeias (2000-2001), abrangendo nomeadamente:
- **a mais ampla melhoria possível na qualidade do serviço**, mediante, por exemplo, a oferta da mais baixa tarifa existente, a manutenção da validade das reservas durante algum tempo, a rápida informação dos passageiros quanto a atrasos, a resposta às carências de pessoas deficientes e a facilitação da apresentação de queixas,
 - **assistência adequada aos passageiros vítimas de atrasos**, para lhes minimizar os prejuízos,
 - **procedimentos simples de apresentação de queixas e mecanismos de resolução extrajudicial de litígios.**
- Vai também promover compromissos voluntários por parte dos aeroportos, no sentido de se definirem normas de qualidade para os serviços e se estudarem normas de projecto para os terminais.
- Estes códigos voluntários devem ser ambiciosos, envolver o maior número possível de operadores e incluir mecanismos para o controlo do seu cumprimento. A Comissão incentivará fortemente o envolvimento de todas as partes interessadas e a coordenação, quando as responsabilidades das companhias aéreas e dos aeroportos se sobrepuserem.
8. A Comissão vai também tomar as seguintes iniciativas:
- discussão da melhor forma de **reforçar a representação dos passageiros**, com organizações dos Estados-Membros e dos passageiros (2000),

- análise dos efeitos exercidos no mercado pelo sistema de **vendas e reservas via Internet** e da sua **conformidade às regras da concorrência e ao código de conduta aplicável aos sistemas informatizados de reserva** (2000),
- estudo dos **efeitos exercidos na concorrência pela partilha de códigos**, no contexto de procedimentos individuais de concorrência, e da **coordenação de tarifas em *interlining***, na sua análise da isenção por categorias aplicável ao *interlining* (2001),
- **avaliação do impacto das condições a bordo (condições de cabina) para a saúde dos passageiros**, criando grupos de peritos para escrutinarem a investigação existente e extraírem conclusões sobre os riscos sanitários (2001).

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

PROTECÇÃO DOS PASSAGEIROS DOS TRANSPORTES AÉREOS NA UNIÃO EUROPEIA

1. INTRODUÇÃO

1. São em número cada vez maior os cidadãos da União Europeia que viajam por via aérea, quer para negócios quer para lazer, em muitos casos a preços historicamente baixos. Verifica-se, contudo, um fluxo crescente de reclamações contra a qualidade do serviço, a falta de informação e o tratamento em situações anómalas. Na aparência, o sector dos transportes aéreos gora frequentemente as expectativas dos seus clientes e, quando tal acontece, os passageiros não sabem como obter satisfação. Mudar de empresa aérea pode não ser uma solução prática, devido à falta de concorrência nalgumas rotas e à dificuldade em obter reembolsos.
2. Esta insatisfação é preocupante, na medida em que os passageiros deveriam beneficiar plenamente da política da Comunidade no domínio dos transportes aéreos. O terceiro pacote de 1992 criou um mercado único para os transportes aéreos: desde 1 de Abril de 1997, cada transportadora comunitária é livre de exercer a sua actividade, incluindo cabotagem, em qualquer Estado-Membro. Conseguiu-se deste modo um aumento espectacular da concorrência, e as companhias aéreas começaram a desenvolver estratégias inovadoras em adaptação aos novos mercados. Não quer dizer que o mercado interno esteja concluído. Na sua comunicação de 1999 relativa ao sector dos transportes aéreos¹, a Comissão identificou as carências do actual quadro regulamentar e propôs iniciativas para completar a integração do mercado e promover o ajustamento das transportadoras comunitárias.
3. Para além da Convenção de Varsóvia de 1929² (alterada em 1999 pela Convenção de Montreal), que trata principalmente da responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente, perda de bagagens ou atrasos, e de legislação nacional e comunitária de carácter geral em matéria de protecção dos consumidores^{3,4,5}, pouco se fez no passado pela protecção dos passageiros de transportes aéreos. É certo que as companhias aéreas, através da Associação do Transporte Aéreo Internacional (IATA), procuraram organizar o transporte internacional, mas as suas resoluções não têm, naturalmente, força de lei. Por essa razão, e porque a proliferação de legislação nacional e interpretações divergentes do direito internacional poderiam ameaçar o mercado único, a Comunidade decidiu que era necessário agir a nível europeu. Por

¹ “O sector dos transportes aéreos europeu: do mercado único aos desafios mundiais” – Comunicação da Comissão COM(1999) 182 final, de 20.05.1999.

² Convenção para a Unificação de certas Regras relativas ao Transporte Aéreo Internacional.

³ Directiva 90/314/CEE do Conselho, de 13 de Junho de 1990, relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados (JO L 158, de 23/06/1990, p. 59).

⁴ Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO L 095, de 21/04/1993, p. 29).

⁵ Directiva 84/450/CEE do Conselho, de 10 de Setembro de 1984, relativa à publicidade enganosa (JO L 250, de 19/09/1984, p. 17), alterada pela Directiva 95/55/CE.

consequente, adoptou, com base no nº 2 do artigo 80º do Tratado, legislação que protege especificamente os interesses dos passageiros dos transportes aéreos, incidindo na compensação em caso de recusa de embarque⁶, na responsabilidade das companhias aéreas para com os passageiros em caso de acidente⁷ e nos sistemas informatizados de reserva⁸. Propôs ainda a alteração da legislação relativa à recusa de embarque, incluindo a sua extensão ao cancelamento de voos⁹, e vai propor a ratificação da Convenção de Montreal relativamente à responsabilidade das transportadoras aéreas e a alteração da regulamentação comunitária existente (ver anexo 1).

4. Parte do problema reside em os passageiros desconhecerem os seus direitos legais e, por isso, não saberem agir com vista à observância dos mesmos. A Comissão anunciou, pois, uma campanha para alertar os passageiros em relação aos direitos já criados pela legislação comunitária¹⁰. O elemento central desta campanha é a publicação de uma carta dos direitos existentes e a sua exibição de modo bem visível para os passageiros, a começar pelos aeroportos e passando depois aos escritórios das agências de viagens e das companhias aéreas¹¹. Esta acção está a ser levada a efeito em estreita colaboração com estes parceiros, cuja cooperação é essencial para o êxito do exercício. Terminada a operação, a Comissão estudará meios de alargar a campanha de informação, lançando, por exemplo, a carta na sua página *Dialogue with Citizens* da web, para garantir a contínua divulgação desta informação via Internet. Os cidadãos têm já a possibilidade de obter aconselhamento sobre os seus direitos e sobre a ultrapassagem de dificuldades práticas, através do serviço *Citizens Signpost*. Uma outra faceta do problema é a dificuldade em aplicar a legislação comunitária, para a qual poderão não estar operacionais mecanismos e sanções adequados.

2. NECESSIDADE DE APROFUNDAR A ACÇÃO

5. As organizações de passageiros e consumidores insistem, porém, que os direitos existentes não vão suficientemente longe em termos de protecção dos passageiros, nem lhes asseguram em pleno as vantagens da política comunitária relativa aos transportes aéreos. A experiência indica que, nalgumas circunstâncias, confiar simplesmente no mercado como gerador de soluções pode não resultar. É, nomeadamente, de crer que certos elementos do tratamento dos passageiros nunca se tornem questão de concorrência entre companhias aéreas. Um mercado competitivo é

⁶ Regulamento (CEE) nº 295/91 do Conselho, de 4 de Fevereiro de 1991, que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares (JO L 036, de 08/02/1991, p. 05).

⁷ Regulamento (CE) nº 2027/97 do Conselho, de 9 de Outubro de 1997, relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente (JO L 285, de 17/10/1997, p. 01).

⁸ Regulamento (CEE) nº 2299/89 do Conselho, de 24 de Julho de 1989, relativo a um código de conduta para os sistemas informatizados de reserva (JO L 220, de 29/07/1989, p. 01) – alterado pelo Regulamento (CEE) nº 3089/93 do Conselho, de 29 de Outubro de 1993 (JO L 017, de 25/01/1995, p. 18), e pelo Regulamento (CE) nº 323/1999 do Conselho, de 8 de Fevereiro de 1999 (JO L 040, de 13/02/1999, p. 01).

⁹ Proposta de regulamento (CE) do Conselho que altera o Regulamento (CEE) nº 295/91 que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares [COM(1998) 41 final, de 30.01.1998].

¹⁰ O Conselho (Transportes) apoiou esta iniciativa na sua reunião de 8 de Março de 2000.

¹¹ Exposição no documento de trabalho da Comissão “Direitos dos Passageiros dos Transportes Aéreos na União Europeia” [SEC(2000) 535, de 23.03.2000].

essencial, mas pode ter de ser complementado por medidas específicas de protecção dos consumidores dos transportes aéreos, como de outros bens e serviços.

6. Efectivamente, o passageiro está em posição negocial fraca, a comparar com a companhia aérea, quando compra o bilhete ou, posteriormente, durante a viagem. Está sujeito a condições de transporte e a práticas empresariais decididas pela transportadora (ver anexo 1), mas não raro ignora os termos exactos e tem poucas alternativas à aceitação deles, ainda que insatisfeito. A posição do cliente é ainda mais enfraquecida pela obrigação de pagar o serviço antes de começar efectivamente a viagem. Neste aspecto, os transportes diferem de muitos outros serviços, nos quais apenas uma parte do preço é paga antes da prestação efectiva, permitindo ao cliente algum poder negocial se o serviço não corresponder às suas expectativas. Por último, o passageiro depende grandemente da eficácia e da boa-vontade da transportadora em situações menos auspiciosas, como, por exemplo, atrasos ou cancelamentos dos voos e perda ou danificação das bagagens. Ser-lhe-á provavelmente impossível optar por outras soluções, devido aos compromissos financeiros já assumidos, à dificuldade em encontrar voos alternativos e ao carácter flagrantemente pouco prático de recorrer a outros meios de transporte, como o comboio ou o automóvel.
7. A Comunidade deve, portanto, reforçar os direitos dos passageiros dos transportes aéreos, para que a política relativa a este sector aja em sua vantagem. Cumprir-se-ia a nova prioridade que o Tratado de Amesterdão concede à protecção dos consumidores, os quais, nos transportes aéreos, são os passageiros¹². O Tratado obriga igualmente a Comunidade a combater a discriminação com base na deficiência e a ter em conta as necessidades das pessoas deficientes, no contexto do mercado interno. Nesta comunicação, a Comissão propõe uma política global, fundada, não só na legislação comunitária, mas também em compromissos voluntários das companhias aéreas e dos aeroportos com vista a elevar a qualidade dos serviços, na melhoria da informação aos passageiros e numa representação reforçada dos interesses destes. Em termos gerais, esta acção deverá colocar a protecção dos passageiros na Comunidade a par da que lhes é concedida nos Estados Unidos.
8. A Comissão tem consciência do perigo de uma regulamentação excessiva, que poderá agravar os custos, diminuir o âmbito da concorrência e criar entraves à cooperação entre companhias aéreas e, conseqüentemente, à circulação internacional. Daí a importância que atribui ao equilíbrio correcto entre legislação e acordos voluntários destinados a melhorar a qualidade do serviço, mantendo a tónica que o Conselho Europeu de Lisboa colocou na simplificação da regulamentação e na adopção de abordagens mais flexíveis em matéria de legislação. Ao decidir o equilíbrio, tem de considerar a qualidade geral do tratamento que o cidadão recebe enquanto passageiro; é nestes termos que devem ser avaliadas as vantagens da política comunitária de transportes aéreos para os passageiros. Conseqüentemente, compromissos ambiciosos e efectivos do sector no sentido de melhorar o serviço

¹²

O artigo 153º do Tratado de Amesterdão dispõe:

1. A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.

2. As exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e acções da Comunidade.

poderão proporcionar maior flexibilidade legislativa em alguns domínios. Antes de se preparar legislação, serão envidados todos os esforços nos próximos meses para promover a auto-regulamentação por parte das companhias aéreas, no espírito das conclusões do Conselho Europeu de Lisboa.

9. O reforço da defesa dos passageiros obrigará também as companhias aéreas a oferecerem melhores serviços, quer tal se consiga por meio de legislação, de compromissos voluntários ou de informação comparativa sobre o desempenho delas. As empresas aéreas europeias terão maior incentivo para atenderem às exigências dos passageiros, manterem níveis elevados de forma consistente e evitarem as deficiências de serviço que provocam frustração. Deste modo, deverá melhorar a sua posição no mercado internacional, no qual as transportadoras concorrem tanto em termos de preços como de qualidade de serviço. Pode, pois, esperar-se que a iniciativa comunitária relativa à protecção dos passageiros contribua positivamente para a competitividade das transportadoras aéreas da União Europeia.
10. A Comissão reconhece que pode igualmente ser necessário defender os utentes de outros meios de transporte. Tenciona, oportunamente, estudar os direitos destes, com destaque para contratos e condições de transporte, e propor as medidas que se impuserem. Justifica-se, porém, começar pelo reforço dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, porquanto a Comunidade avançou muito mais na criação de um mercado único para este sector do que para o do transporte de passageiros por estrada ou caminho-de-ferro. Uma outra razão é que aqueles muitas vezes não têm meio de transporte alternativo ao avião. De qualquer modo, os passageiros dos transportes aéreos enfrentam problemas muito diferentes dos que encontram outros passageiros, pelo que delinear soluções em paralelo apresenta poucas vantagens.
11. A Comissão está também ciente de que o funcionamento regular dos sistemas de transporte depende de uma atitude responsável dos passageiros. Por muito eficientes que sejam, as transportadoras aéreas e outras empresas de transporte não podem proporcionar a qualidade de serviço que está ao seu alcance, se uma minoria de passageiros evidenciar irresponsabilidade – por exemplo, não respeitando os horários de partida, não comparecendo a voos confirmados, ignorando as regras de segurança ou tendo comportamentos incorrectos para com o pessoal ou outros passageiros. As suas propostas de legislação devem portanto abranger obrigações para os passageiros, e não só para as transportadoras aéreas.
12. Por outro lado, a Comissão reconhece que o agravamento dos atrasos e a inadequação dos aeroportos podem constituir razões para descontentamento, tal como o desempenho das companhias aéreas. Embora alguns atrasos resultem de acontecimentos excepcionais e imprevisíveis, é geralmente reconhecido que o Sistema de Gestão do Tráfego Aéreo está a funcionar no limite da sua capacidade. Pequenas perturbações nos picos de tráfego no verão podem afectar seriamente o desempenho da rede. Em Dezembro de 1999, a Comissão apresentou uma comunicação sobre a criação de um céu único europeu¹³, onde se propõem, tanto medidas a curto prazo para melhorar a situação, como uma estratégia a médio prazo para remover fronteiras na gestão dos céus europeus. Esta comunicação é a base do diálogo intensificado com as partes interessadas, destinado a produzir um relatório

¹³ “A criação do céu único europeu”, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, COM(1999) 614 final, 01.12.1999.

com um plano de acção até ao final do ano. No que respeita aos aeroportos, a Comunidade está a tentar manter ou aumentar a sua capacidade, integrando-os em redes transeuropeias multimodais e criando um quadro legislativo comum para o ambiente ¹⁴.

3. DOCUMENTO DE CONSULTA

13. Em Janeiro de 2000, a Comissão enviou para consulta um documento relativo à protecção dos passageiros dos transportes aéreos ¹⁵, o qual abrangia quatro áreas:

- Contrato entre a companhia aérea e o passageiro ¹⁶: condições de transporte; responsabilidade por morte e lesões físicas; atrasos, cancelamentos e sobre-reservas; perda e danificação de bagagens; transmissibilidade de bilhetes; utilização sequencial de cupões; tratamento de deficientes. Mencionam-se igualmente as responsabilidades dos aeroportos e a falência das companhias aéreas.
- Práticas empresariais das companhias aéreas: partilha de códigos, *franchising* e subcontratação; *interlining*; programas para viajantes frequentes; tarifas aéreas.
- Condições a bordo: qualidade do ar e radiação; espaço entre assentos; *air rage*.
- Informação e transparência: informação aos passageiros antes e durante o voo, incluindo relatórios sobre consumo; códigos voluntários de serviço, adoptados pelas companhias aéreas; reclamações.

14. Em mais de sessenta respostas, bastante completas e bem estruturadas, foi apresentado o ponto de vista de companhias aéreas, passageiros e consumidores, aeroportos, agentes de viagens e pessoas com deficiência ¹⁷. As seguintes questões emergem, em síntese, como primordiais para a política da Comunidade: incerteza sobre os contratos e condições de transporte das companhias aéreas ¹⁸; seu possível desequilíbrio a favor das companhias aéreas; tratamento dos passageiros na eventualidade de atrasos nos voos; informação aos passageiros sob diferentes formas; tratamento das pessoas com deficiência; reclamações e recursos.

15. Tal como seria de esperar, as organizações representativas dos passageiros e consumidores, dos agentes de viagens e das pessoas com deficiência consideram urgente reforçar os direitos dos passageiros. Os representantes de passageiros, consumidores e agentes de viagens sustentam firmemente que os contratos favorecem as transportadoras, um desequilíbrio que só pode ser corrigido mediante legislação comunitária. No entanto, para além de recomendarem legislação sobre contratos e condições de transporte, preconizam também que as companhias aéreas adoptem códigos voluntários sobre normas (padrões) de serviço, uma cadeia de contratos entre aeroportos, companhias aéreas e outros prestadores de serviços, relatórios de consumo comparando os desempenhos das companhias aéreas,

¹⁴ “Transportes aéreos e ambiente”, Comunicação da Comissão, COM(1999) 640 final, 01.12.1999.

¹⁵ *Air passenger rights in the European Union. A consultation document on consumer protection in air transport.*

¹⁶ No anexo 1 uma exposição dos contratos e condições de transporte das companhias aéreas.

¹⁷ No anexo 2 uma lista das organizações que responderam.

¹⁸ A seguir sob a designação simples de ‘contratos’.

melhorias na informação aos passageiros e novos dispositivos de tratamento das reclamações.

16. Em vez de legislação, as associações de companhias aéreas preferem compromissos voluntários para a modificação dos seus contratos e condições de transporte, e consideram este objectivo como próximo. Legislação comunitária poderá uniformizar os produtos, desse modo reduzindo a concorrência, colocando as transportadoras europeias em desvantagem competitiva e ameaçando a rede mundial de serviços, dado que as companhias aéreas não poderiam operar sob diferentes regimes regulamentares sem custos adicionais. Apontam-se igualmente questões de âmbito, incluindo a aplicação extraterritorial. As organizações das companhias aéreas e dos aeroportos opõem-se a legislação sobre direitos dos passageiros aquando de atrasos nos voos, porquanto tal solução as tornaria frequentemente responsáveis por situações alheias ao seu controlo. Quer umas quer outras preconizam códigos voluntários sobre padrões de serviço, que estão a preparar; consideram que tais códigos poderão dar solução a muitos problemas. A Comissão começou por efectuar uma análise aprofundada de todas as respostas, seleccionando em seguida as áreas nas quais se justifica acção comunitária em defesa dos consumidores. A presente comunicação concentra-se nessas áreas ou domínios.

4. CONTRATOS: LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA

17. É necessário começar por uma distinção essencial. A legislação comunitária sobre contratos poderia visar unicamente a criação de certeza e confiança para ambas as partes acerca dos respectivos direitos e obrigações. Ainda que impusesse às companhias aéreas a clara especificação do produto oferecido e das condições conexas, não iria mais longe. O fornecedor teria assim inteira liberdade para recorrer à sua apreciação comercial quanto à natureza do produto a fornecer. Mas o objectivo da legislação poderia também consistir na protecção dos interesses de uma parte ou da outra, subvertendo o habitual equilíbrio do contrato a favor de uma delas. O risco seria legislação limitadora da liberdade comercial e da concorrência, pelo que é essencial procurar o equilíbrio justo.

Porquê legislar?

18. Há fortes argumentos a favor de legislação comunitária sobre contratos e condições de transporte. Criaria certeza e confiança em ambas as partes (companhias aéreas e passageiros) acerca dos respectivos direitos e obrigações, e possibilitaria aos passageiros medidas de recurso caso tais direitos não fossem respeitados. A possibilidade de execução obrigatória da lei é fundamental, porquanto sem isso os passageiros não gozam efectivamente de direitos. Estes objectivos não podem ser alcançados por um acordo da Associação do Transporte Aéreo Internacional em alterar a sua recomendação relativa às condições de transporte. A IATA não é vinculativa para as transportadoras suas filiadas, que assim podem fixar cláusulas diferentes, nem se aplica aos voos domésticos ou aos serviços efectuados por companhias não-filiadas.
19. De qualquer modo, os contratos das companhias aéreas têm sido alvo de discussão desde há vários anos, sem resultados concretos. Em 1997, a Comissão encomendou um estudo acerca da consistência da recomendação da IATA relativa às condições de transporte com a directiva comunitária relativa às cláusulas abusivas nos contratos

celebrados com os consumidores. O estudo sugeriu a alteração da recomendação. No ano seguinte, um encontro de peritos dos Estados-Membros chegou também à conclusão de que se impunham modificações. No Reino Unido, o *Air Transport Users Council* (Conselho de Utentes dos Transportes Aéreos) negociou durante vários anos com a IATA a revisão das condições de transporte, acabando, em 1999, por se queixar ao *Office of Fair Trading* (organismo que supervisiona a lealdade nas transacções comerciais), o qual solicitou que a IATA alterasse a sua recomendação. As duas partes não adoptaram ainda nenhum acordo. Segue-se que as negociações com as companhias aéreas com vista à modificação dos seus contratos e condições de transporte não deram ainda resultados conclusivos. Há, pois, a possibilidade de mais reclamações junto quer das autoridades nacionais responsáveis pela concorrência quer dos tribunais nacionais, de onde o perigo de os Estados-Membros interpretarem de formas diversas a consistência dos contratos das companhias aéreas com a legislação relativa à concorrência ou aos consumidores, o que criaria regimes diferentes dentro da Comunidade.

20. A preparação de legislação comunitária forneceria também ocasião para se considerar, nos contratos, o equilíbrio de direitos e obrigações entre transportadoras e passageiros. As organizações das companhias aéreas e dos passageiros têm posições diferentes quanto a este equilíbrio. Será necessária uma discussão exaustiva e uma análise aprofundada para clarificar as cláusulas injustas e delinear modificações adequadas onde tal se imponha. Tem também de efectuar-se uma consulta ampla sobre a prevista regulamentação em matéria de assistência mínima aos passageiros vítimas de atrasos nos voos, assim abordando uma das maiores fontes de descontentamento.
21. Embora partidária de legislação sobre os contratos, a Comissão tem consciência dos riscos a evitar. A lei deve ser limitada ao necessário para criar certeza e confiança e proteger os passageiros. Não deve privar as companhias aéreas da liberdade de inovação nem frustrar a concorrência, em contradição com os objectivos gerais da política comum dos transportes.
22. Legislação de nível comunitário poderá afectar a competitividade das transportadoras europeias nos mercados internacionais, a maior parcela de cujas receitas provém de serviços extracomunitários, onde concorrem com operadores de países terceiros. A Comissão está ciente de que a legislação poderá afectar a posição das companhias aéreas da Comunidade no mercado mundial, embora seja difícil avaliar o balanço entre possíveis aumentos dos custos e benefícios compensadores, como a expansão do mercado e o acréscimo em receitas resultante de padrões mais elevados de serviço. Contudo, tenciona limitar o impacto da legislação, restringindo as suas propostas ao que se revele essencial para a defesa dos passageiros.
23. A legislação comunitária tampouco deve bloquear uma cooperação benéfica entre as companhias aéreas. Embora concorrentes, elas cooperam internacionalmente, e um passageiro com um único bilhete pode utilizar os voos de várias transportadoras, comunitárias ou não. A legislação não deve perturbar essa cooperação e privar o público viajante de oportunidades que já usufrui.
24. Estes riscos podem ser evitados se a legislação comunitária relativa aos contratos unicamente especificar a substância das obrigações quando necessário para proteger os interesses dos passageiros. Deste modo, evitar-se-á um excesso de prescrição e deixar-se-á às companhias aéreas a liberdade de exercerem a sua apreciação

comercial noutros domínios. O equilíbrio correcto pode ser encontrado mediante uma discussão exaustiva dos projectos de regulamentação, com as partes interessadas.

Criação de certeza e confiança

25. Um dos objectivos da legislação sobre contratos seria criar certeza e confiança tanto entre as companhias aéreas como entre os passageiros. A legislação imporá às companhias aéreas a elaboração de contratos claros, definindo o serviço oferecido e as condições aplicadas, para não deixar decisões importantes à sua discricção nem condições especiais fora do contrato. Especificaria os temas que um contrato deve abordar, uma lista que provavelmente se revelaria similar ao teor das condições de transporte recomendadas pela IATA (ver anexo 3). E obrigaria as companhias aéreas a informarem os passageiros sobre o contrato e, se possível, a registarem-no junto das autoridades supervisoras dos diversos Estados-Membros. Por outro lado, a fim de garantir a inclusão efectiva destas cláusulas nos contratos e o respeito da regulamentação, seria provavelmente necessário estabelecer requisitos adicionais. Princípio comum na legislação de defesa dos consumidores, esta medida salvaguardaria automaticamente os pontos relativamente aos quais o contrato fosse omissivo. Tais requisitos adicionais não teriam carácter obrigatório.
26. Não quer isto dizer que a legislação comunitária ditasse o serviço a prestar e as condições a aplicar em cada área. Em muitos casos, deixaria às companhias aéreas a liberdade de conceberem os seus produtos e definirem as condições, em conformidade com o seu critério comercial. Todavia, obrigá-las-ia a declarar inequivocamente no contrato em que consistiria o serviço e que condições se aplicaríam. Estruturada deste modo, a legislação não restringiria a concorrência, como por vezes se alerta. Porém, sempre que necessário na perspectiva da defesa dos interesses dos passageiros, prescreveria o que as transportadoras deveriam fazer (como a legislação existente em matéria de recusa de embarque e de responsabilidade por acidentes), desse modo criando novos direitos para os passageiros.

Criação de novos direitos

27. O outro objectivo seria inserir, nos contratos, o equilíbrio correcto entre os interesses da transportadora e os do passageiro. Os contratos não poderiam ser injustos, no sentido de causarem um desequilíbrio significativo entre os direitos e obrigações das partes, em detrimento do consumidor. Este é o requisito básico da Directiva 93/13, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores. Nas suas respostas ao documento de consulta, as organizações de passageiros recomendaram várias alterações, para tornar os contratos mais favoráveis aos consumidores. Algumas das sugestões exigem discussão aprofundada – com as organizações de transportadoras e de passageiros. Relativamente a outras, é possível tomar posição na fase actual.
28. Em primeiro lugar, a transparência de tarifas, encargos e taxas adicionais. Para compreenderem plenamente o preço que pagam, os passageiros devem ser informados, aquando da reserva do bilhete, sobre o custo total do voo. A legislação comunitária deve impor tal obrigação. No entanto, como as alterações em encargos e taxas são introduzidas pelas autoridades, a legislação deve permitir que as companhias aéreas englobem os acréscimos, mas imponham o reembolso dos decréscimos que ocorram depois de o passageiro ter reservado o bilhete.

29. Em segundo lugar, a possibilidade de aumentar a tarifa depois de o bilhete ter sido reservado, direito que as companhias aéreas geralmente se atribuem. Ora, os passageiros escolhem o voo e, em regra, comprometem-se financeiramente quando reservam um bilhete. Ao mesmo tempo, as transportadoras assumem obrigações para com os seus clientes. Não existe razão óbvia para que as companhias aéreas sejam autorizadas a aumentar o preço fixado. Os aumentos dos custos por elas suportados, quer dentro quer fora do seu controlo, são um risco comercial normal, a ser tido em conta aquando da fixação das tarifas. Tal obrigação de respeito da tarifa acordada não interferiria com a ampla liberdade de as próprias companhias aéreas determinarem as tarifas, conforme estabelece o Regulamento 2409/92¹⁹.
30. Em terceiro lugar, a partilha de códigos: o bilhete comporta o código da transportadora com a qual o passageiro faz o contrato, ainda que outra realize o voo sob a bandeira daquela. As organizações de passageiros manifestaram preocupação pela falta de transparência acerca da identidade da transportadora que efectivamente realiza o voo. O passageiro pode acabar por viajar com uma transportadora que não escolheu e que oferece um serviço diferente. A legislação relativa aos contratos deve obrigar a empresa contratante a especificar a transportadora que efectivamente vai realizar o voo. Esta obrigação seria consistente com as normas comunitárias relativas aos sistemas informatizados de reserva, as quais exigem a informação dos passageiros quanto à identidade da transportadora que efectivamente realiza o voo, seja o bilhete reservado por intermédio de uma agência de viagens ou de uma companhia aérea (nos seus escritórios, num balcão de vendas, por telefone ou pela Internet). O problema é, pois, de aplicação da lei; compete aos Estados-Membros a responsabilidade de garantir a observância das normas (os passageiros podem também queixar-se de infracções).
31. Uma outra questão relacionada com a partilha de códigos é saber qual a companhia cujo contrato se aplica – a contratante ou a que efectua o voo. Esta questão tem de ser clara para o passageiro, para que ele conheça as condições exactas aplicáveis ao bilhete. Na mesma linha está a questão de saber a companhia à qual as reclamações devem ser dirigidas, bem como a legislação e o tribunal aos quais o passageiro deve eventualmente recorrer. Há acordo geral quanto a que, em nome da clareza e da simplicidade, deve aplicar-se o contrato da empresa contratante (isto é, da transportadora cujo código designativo consta do bilhete). Importa que esta circunstância seja traduzida na legislação comunitária relativa aos contratos.
32. Há outras vias para tornar os contratos mais equilibrados a favor dos passageiros. Foram feitas várias sugestões, de que destacamos:
- Transmissibilidade dos bilhetes. A actual prática das companhias aéreas consiste em evitar que um passageiro transfira o bilhete para outro.
 - Utilização sequencial de cupões. O passageiro que compra um bilhete para uma viagem de múltiplas etapas deve utilizar segundo a ordem correcta os cupões que dele constam, sob pena de a transportadora poder declarar o bilhete nulo. Evita-se deste modo o aproveitamento de um bilhete de baixo preço, uma das etapas do qual seria efectuada através de um aeroporto conveniente. A prática

¹⁹ Regulamento (CEE) nº 2409/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, sobre tarifas aéreas de passageiros e de carga (JO L 240, de 24/08/1992, p. 15).

pode ser interpretada como forma legítima de distinguir produtos pelo mercado ou como restrição injusta à escolha do consumidor.

- Utilização de cupões de ida e volta. Pode ser interpretada de modo similar à utilização sequencial.
- Confirmação e reconfirmação de bilhetes, embora já reservados e pagos. Pode ser considerada uma imposição inconveniente para os passageiros ou um meio de desencorajar reservas múltiplas que não são respeitadas.

No que se refere à compensação em caso de recusa de embarque devido a sobre-reserva, é necessário reforçar os direitos dos passageiros. A Comissão tenciona retirar a sua proposta de alteração do regulamento existente e substituí-la por uma proposta mais forte.

Como as vantagens e os inconvenientes da legislação relativa a estes temas são complexos e controversos, a Comissão considera necessário aprofundar a reflexão. Aquando da preparação da sua proposta legislativa sobre os contratos, vai consultar exaustivamente as partes interessadas.

Direitos dos deficientes

33. Houve uma forte resposta ao documento de consulta por parte das organizações representativas de pessoas com deficiências, que apresentaram propostas envolvendo quer as obrigações jurídicas quer os métodos de trabalho de companhias aéreas e aeroportos. Embora apresentem um avanço em relação a outros modos de transporte no tratamento que dispensam aos deficientes, os serviços das companhias aéreas e dos aeroportos variam em qualidade de uns para outros. Ora, as pessoas com deficiências devem poder contar com um tratamento homogéneo, para planearem as suas viagens com antecedência e, posteriormente, evitarem surpresas desagradáveis.
34. A legislação comunitária poderia estabelecer diversos requisitos sem impor custos pesados, abrangendo: assistência gratuita de e para a aeronave; assistência especial em caso de recusa de embarque, de atraso ou de cancelamento; transporte de cães-guias de cegos na cabina; responsabilidade absoluta por perda ou danificação de cadeiras de rodas. Uma outra obrigação poderia incidir na admissão a bordo de um passageiro que comunique uma deficiência aquando da reserva do bilhete e receba confirmação. Relativamente às restrições das companhias aéreas, por razões de segurança, no transporte de deficientes, os objectivos da Comunidade devem consistir em remover incertezas e assegurar consistência. Os responsáveis comunitários pela regulamentação relativa à segurança devem trabalhar na definição de critérios objectivos, que poderão formar a base dos requisitos. Ao estudar as propostas, a Comissão terá em conta a regulamentação vigente nos Estados Unidos e no Canadá.

Forma da legislação

35. A legislação comunitária relativa aos contratos pode impor às companhias aéreas obrigações básicas como as seguintes:
 - elaboração de um contrato que estipule claramente os direitos e obrigações de ambas as partes,

- especificação dos serviços a fornecer, incluindo: tarifa; pagamentos, encargos e taxas adicionais; total a pagar; estatuto do bilhete (transmissível, reembolsável, etc.); condições de reembolso; identidade da transportadora que efectua o voo; comunicação destes elementos nucleares ao passageiro antes da reserva do bilhete,
- especificação das condições de transporte (termos a definir no regulamento); comunicação destas condições ao passageiro, quer aquando da reserva quer antes do voo,
- especificação de vários direitos novos, inclusive para deficientes.

Numa perspectiva de plena defesa dos passageiros, a legislação aplicar-se-ia aos contratos relativos a voos de, para e dentro da Comunidade, independentemente do Estado de estabelecimento da transportadora e da nacionalidade do passageiro. O seu âmbito seria, portanto, análogo ao da regulamentação relativa à compensação por recusa de embarque, que se aplica a todos os voos com origem em aeroportos comunitários. Seria extensiva aos contratos feitos por comércio electrónico.

Após consulta das partes interessadas, a Comissão vai propor legislação para criar novos direitos para os passageiros, mediante o estabelecimento de requisitos mínimos aplicáveis aos contratos de transporte aéreo (2001).

36. Embora esta legislação harmonizasse as normas sobre contratos no seio da Comunidade, manter-se-ia em vigor, a nível mundial, um mosaico de normas nacionais. As transportadoras seriam obrigadas a operar sob diferentes regimes e os passageiros enfrentariam uma confusa variedade de direitos e obrigações. Diversamente do transporte por barco ou, até certo ponto, do caminho-de-ferro, o sector da aviação nunca beneficiou de acordos internacionais sobre contratos, com excepção das Convenções de Varsóvia e de Montreal. As companhias aéreas tentaram, por intermédio da IATA, normalizar os contratos e condições de transporte, mas os seus exercícios têm limitações e desvantagens. Sem prejuízo das medidas comunitárias, é talvez altura de considerar a harmonização dos regimes contratuais a nível mundial, uma tarefa que a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO) poderia chamar a si. A Comunidade Europeia deve considerar o lançamento de tal iniciativa na assembleia da ICAO em 2001.

5. MELHORIA DO SERVIÇO: COMPROMISSOS VOLUNTÁRIOS

37. A legislação pode ser complementada por compromissos ou códigos voluntários sobre a elevação dos padrões de serviço. Tais compromissos podem mobilizar um sector para elevar os seus padrões de serviço aos clientes, aproveitando a sua capacidade para averiguar as exigências deles, adaptar os seus produtos e preparar soluções inovadoras. Os clientes podem beneficiar com a garantia de um certo padrão de serviço de uma transportadora que adira a tal código.

38. As instâncias das autoridades dos Estados Unidos, a Associação dos Transportes Aéreos (ATA) adoptou um código de qualidade de serviços (*Customers First*), e as principais transportadoras responderam com planos circunstanciados para aplicação dessa infra-estrutura. As companhias aéreas comunicaram os seus planos ao Congresso e ao Departamento dos Transportes, que acompanharão o processo de

execução. Este código de longo alcance pode servir como exemplo, senão como modelo preciso, para os planos de serviço à clientela de outros grupos de companhias aéreas. Contém diversas inovações interessantes, incluindo a possibilidade de oferecer, num sistema de reserva por telefone, a tarifa mais baixa para a data, para o voo e para a classe de serviço que se pretendem. Uma outra é o compromisso de permitir aos clientes manterem a reserva por telefone durante vinte e quatro horas sem pagamento ou cancelarem-na no mesmo prazo sem penalização, para lhes dar oportunidade de procurarem tarifas mais baixas através de outros canais de distribuição.

39. A IATA está presentemente a trabalhar num quadro mundial de serviços à clientela, ao qual espera que adiram todas as companhias aéreas suas filiadas. Este quadro cobre um terreno idêntico ao do plano da ATA. Nesta base, as companhias aéreas desenvolveriam os seus compromissos de serviços específicos e os planos para os concretizarem. A Associação das Companhias Aéreas Europeias está também a iniciar o trabalho preparatório para uma série de compromissos básicos relativos aos serviços prestados aos passageiros.
40. A Comissão saúda estas iniciativas voluntárias, que encara como um complemento essencial à legislação. Espera que as companhias aéreas europeias, incluindo as filiadas na AEA, os operadores de charter, as transportadoras regionais e as transportadoras de baixos custos, adotem rapidamente um acordo de longo alcance, que poderá basear-se nos seguintes compromissos, como mínimo:
- oferta da tarifa mais baixa disponível num sistema de reservas das companhias aéreas, para a data, o voo e a classe de serviço pretendidos,
 - possibilidade de as reservas serem mantidas ou canceladas durante vinte e quatro horas sem penalização,
 - informação aos passageiros sobre itinerário, mudança de aeronave, regras de cancelamento, condições oferecidas aos viajantes frequentes e configuração das aeronaves (a pedido),
 - informação rápida aos passageiros sobre atrasos, cancelamentos e desvios,
 - assistência adequada aos passageiros na eventualidade de atrasos nos aeroportos,
 - assistência adequada aos passageiros na eventualidade de atrasos a bordo,
 - alinhamento com as melhores práticas no tratamento prestado a deficientes, incluindo publicação dos requisitos das companhias aéreas,
 - disposições ao encontro das necessidades de passageiros deficientes (por exemplo, formação de pessoal e acessibilidade da informação),
 - limites mais elevados na responsabilidade pelas bagagens,
 - determinação dos prazos de entrega das bagagens,
 - assistência mínima a passageiros cujas bagagens se percam ou danifiquem,

- facilitação das reclamações e garantia de resposta dentro de prazos determinados.

O código voluntário poderá também incluir um mecanismo para resolução extrajudicial de desacordos entre companhias aéreas e passageiros (ver secção X). Se as companhias aéreas não adoptarem compromissos convincentes até Abril de 2001, a Comissão estudará a inclusão de alguns dos temas supra na sua prevista legislação sobre contratos.

41. O Conselho Internacional dos Aeroportos-Europa está a trabalhar em normas gerais para os aeroportos de toda a Europa, cuja aplicação será depois planificada por cada aeroporto. Essas normas poderão abranger:

- tempos de espera (por exemplo, no *check-in* e na entrega de bagagens),
- sinalização para orientação dos passageiros,
- formação de pessoal nos serviços aos clientes,
- gestão da segurança,
- limpeza e manutenção,
- reactividade às reclamações dos clientes,
- transporte e acesso para os terminais.

No entender da Comissão, tais normas devem abranger a assistência a deficientes e a assistência a passageiros vítimas de atrasos antes do *check-in*. A Comissão considera também que a indústria deve estudar normas de projecto para aeroportos e terminais, a fim de introduzir na concepção dos aeroportos critérios de qualidade, como limites máximos para o tempo de trânsito, para o tempo de espera por táxis, para as distâncias a pé, etc.

42. A fim de dar corpo a estes compromissos voluntários, a Comissão, juntamente com a Conferência Europeia da Aviação Civil (CEAC), no âmbito do diálogo UE-CEAC, pretende congregiar representantes dos diferentes grupos de companhias aéreas e de aeroportos. Recomenda veementemente o envolvimento de organizações representantes de passageiros, consumidores e deficientes e a coordenação do trabalho relativo aos códigos das companhias aéreas com o relativo aos aeroportos, visto partilharem responsabilidades em diversas áreas, como o *check-in* e o tratamento de bagagens. Discutiria igualmente dispositivos de relatório e de acompanhamento de resultados, essenciais para o sucesso e a credibilidade desses acordos voluntários. Adicionalmente, consideraria a premência de definir normas comunitárias para certos serviços, como a assistência em terra e a entrega de bagagens

A Comissão vai promover a preparação e a adopção de compromissos voluntários por parte das companhias aéreas e dos aeroportos da Europa, visando elevar o mais possível a sua qualidade de serviços (2000–2001).

6. ATRASOS NOS VOOS: LEGISLAÇÃO COMUNITÁRIA E COMPROMISSOS VOLUNTÁRIOS

43. Os passageiros sofrem os mesmos inconvenientes e frustrações com os atrasos que com a recusa de embarque ou os cancelamentos de voos. No entanto, só em caso de recusa de embarque em aeroportos da Comunidade têm direito a assistência e compensação. O Regulamento 295/91 confere importantes direitos a todos os passageiros aos quais seja recusado embarque em aeroportos da Comunidade por via de sobre-reserva em voos regulares:
- reembolso da correspondente parte do bilhete ou transferência para o voo alternativo mais oportuno, permitindo que o passageiro continue a sua viagem;
 - compensação financeira, dependendo da extensão do voo e do atraso à chegada em consequência da transferência para o voo alternativo;
 - assistência mínima sob a forma de telefonemas, refeições, pequena restauração e alojamento em hotel gratuitos.
44. Acresce que, em 1998, a Comissão propôs uma alteração a este regulamento. Para além de subir os montantes da compensação financeira, tendo em conta encargos económicos, propôs o alargamento do seu âmbito a voos não-regulares, a inclusão de novas formas de emissão de bilhetes e informação sobre os direitos dos passageiros aos quais seja recusado embarque. Adoptou também uma importante alteração proposta pelo Parlamento, no sentido de alargar o âmbito do regulamento ao cancelamento de voos por razões comerciais. Embora os Estados-Membros apoiem a proposta da Comissão, o acordo do Conselho foi bloqueado, por razões políticas alheias à situação. Uma vez adoptado o regulamento que altera o primeiro, os passageiros aos quais seja recusado embarque terão uma protecção adequada, ao contrário dos que sofrem atrasos.
45. Há, porém, uma diferença, na medida em que a transportadora, se é sempre responsável pelas sobre-reservas, nem sempre o é pelos atrasos. À parte razões de força maior, os atrasos podem ter causa nos aeroportos, nos gestores do tráfego aéreo e noutros prestadores de serviço, bem como, naturalmente, nas companhias aéreas. A solução óbvia consistiria em a transportadora prestar assistência e compensar o passageiro, e depois, se a falha não lhe fosse imputável, reclamar o custo a outros prestadores. Presentemente, contudo, esta solução depararia com duas dificuldades: em primeiro lugar, pode não ser fácil identificar a causa de um atraso, sobretudo se ele resultar de atrasos a montante; em segundo lugar, entre companhias aéreas, aeroportos, gestores do tráfego aéreo e outros prestadores de serviço há falta de uma cadeia de contratos que permita à transportadora reclamar custos. A Comissão aceita que, nestas circunstâncias, seria tecnicamente impossível legislar acerca da compensação financeira por atrasos, mas vai estudar o modo de ultrapassar tais dificuldades.
46. Resta a questão da assistência a passageiros vítimas de atrasos, para que possam continuar a viagem o mais rapidamente possível. Do ponto de vista da Comissão, é inaceitável que as companhias aéreas abandonem os passageiros por longas horas, quando se comprometeram a envidar os seus melhores esforços para os transportarem “com eficácia razoável” e aceitaram um pagamento em troca da prestação desse serviço. A Comissão tenciona, portanto, propor legislação impondo

que as companhias aéreas ofereçam, aos passageiros vítimas de atrasos superiores a algumas horas em aeroportos comunitários, a escolha entre o reembolso da correspondente parte do bilhete ou a transferência para o voo alternativo mais oportuno que lhes permita prosseguirem a viagem. Além disso, nem o cancelamento de voos nem o desrespeito de horários por motivo de atrasos podem ser usados como pretexto para anular o bilhete na totalidade. Este ponto deve igualmente ser contemplado pela legislação.

47. A assistência mínima a passageiros vítimas de atrasos é um pouco diferente. As companhias aéreas europeias poderiam estabelecer compromissos com vista a essa assistência ao abrigo de um código voluntário, o que, relativamente à legislação, teria a vantagem de lhes permitir encontrarem as melhores soluções e competirem no serviço oferecido aos passageiros vítimas de atrasos. Algumas companhias poderiam oferecer assistência total; outras, em especial as de baixos custos, consideravelmente menos. Desde que recebessem informação adequada, os passageiros poderiam escolher o que melhor se coadunasse com as suas necessidades e possibilidades económicas. Todavia, nalgumas circunstâncias, os atrasos podem causar aos viajantes graves dificuldades: por exemplo, quando se arrastam de um dia para o outro ou afectam crianças de tenra idade ou pessoas com carências especiais. A Comissão vai ponderar a eventualidade de contemplar tais casos na legislação. Por último, se os passageiros sofrerem atrasos antes do *check-in*, é da responsabilidade do aeroporto assisti-los, podendo os aeroportos incluir esta assistência essencial nos seus códigos voluntários.
48. Há duas outras medidas que ajudariam grandemente os passageiros. Uma é informação rápida acerca da causa e da duração previsível dos atrasos assim que ocorrem (e, similarmente, acerca de sobre-reservas e cancelamentos de voos). As companhias aéreas podem incluir esta obrigação num código voluntário (ver secção 5). A outra é a comparação entre os desempenhos das companhias em termos de pontualidade, que a Comissão tenciona fazer no seu previsto relatório relativo a indicadores de pontualidade (ver secção seguinte).

Para que os passageiros vítimas de atrasos possam continuar as suas viagens em boas condições, a Comissão vai propor legislação conferindo-lhes direito ou ao reembolso do bilhete ou a um voo alternativo no horário mais oportuno (2001).

A fim de minimizar os inconvenientes dos atrasos para os passageiros, a Comissão vai promover a inclusão de assistência adequada entre os compromissos voluntários das companhias aéreas destinados a melhorar a qualidade do serviço (2000-2001).

7. RELATÓRIOS SOBRE CONSUMO

49. Para fazerem uma boa escolha entre companhias aéreas, em rotas quer gerais quer específicas, os passageiros necessitam de informação sobre o desempenho de cada uma. Possibilitar-se-lhes-ão deste modo comparações bem fundamentadas e, portanto, uma selecção correcta da transportadora com o melhor registo de serviço. Por outro lado, a divulgação ampla desta informação dará um forte incentivo às companhias aéreas para competirem em termos de qualidade do serviço, desse modo elevando os níveis de prestação por todo o sector. As autoridades norte-americanas têm, desde há alguns anos, publicado relatórios mensais sobre consumo, cujos resultados são amplamente divulgados e que comparam os desempenhos das dez

maiores transportadoras em termos de: pontualidade²⁰; proporção de bagagem danificada ou extraviada; proporção de passageiros sem lugar a bordo devido a sobre-reserva; número de reclamações (e respectivas causas). As companhias são classificadas de uma forma facilmente inteligível, segundo o seu desempenho em cada aspecto.

50. Uma iniciativa comunitária com vista a instituir idênticos relatórios beneficiaria os passageiros europeus. A julgar pela experiência dos Estados Unidos, não só permitiriam aos consumidores escolhas informadas, mas também estimulariam as companhias aéreas a alcançarem níveis de serviço mais elevados. Conforme anunciou na sua comunicação relativa a um céu único europeu, a Comissão tenciona publicar mensalmente relatórios de pontualidade e vai propor legislação destinada a obter os necessários dados das companhias aéreas. Estes relatórios poderiam também abranger outros aspectos da qualidade do serviço, como: proporção de passageiros sem lugar a bordo devido a sobre-reserva ou a cancelamento do voo por razões comerciais; atraso, extravio ou danificação de bagagens; nível de reclamações e respectivas causas; e, possivelmente, percentagem de lugares vendidos à tarifa mais baixa. As transportadoras seriam ordenadas segundo o desempenho em função dos diversos indicadores e, se possível, globalmente. Após acordo com as partes interessadas acerca dos indicadores exactos, a Comissão proporá a legislação necessária à obtenção das estatísticas. Embora ciente de que as companhias aéreas poderão considerar esta obrigação como um fardo adicional, a Comissão acredita que tais indicadores são um instrumento comum de gestão e que os dados devem ser prontamente disponibilizáveis pelas companhias.

Para facultar aos passageiros a informação de que necessitam a fim de fazerem escolhas fundamentadas entre transportadoras, a Comissão vai propor legislação que as obriga a apresentarem os dados necessários para a Comissão publicar relatórios regulares de consumo (2000).

8. RECLAMAÇÕES

51. Os passageiros endereçam as reclamações às companhias aéreas, como organizações com as quais celebram os contratos; é responsabilidade delas responderem e resolverem-nas. O processo de consulta revelou descontentamento e frustração perante o tratamento das reclamações, tendo as organizações de passageiros e de agentes de viagens advogado uma inspecção aos procedimentos. No âmbito de um código voluntário, as companhias aéreas europeias poderiam comprometer-se a adoptar procedimentos simples e normalizados para apresentação de queixas, a criar sistemas eficazes de tratamento das mesmas e a responder dentro de prazos breves. Poderiam também informar claramente os passageiros sobre a entidade à qual devem enviar as reclamações, dadas as perplexidades que sempre ocorrem nestes casos.
52. Mesmo com tais melhorias, companhias aéreas e passageiros discordarão quanto à resolução de algumas queixas, e amiúde o passageiro não estará na disposição de levar a questão a tribunal. Ambas as partes têm interesse num mecanismo de resolução extrajudicial dos desacordos, através, por exemplo, da resolução

²⁰ Globalmente, por aeroporto de chegada e de partida (ao longo do dia), cobrindo as principais ligações entre cidades.

alternativa de litígios (ADR). Uma opção consistiria em as autoridades nacionais ou a Comissão intervirem como mediadores, a fim de facilitar o desfecho, mas este processo seria pouco expedito. Melhor solução seria as companhias aéreas europeias criarem um sistema de resolução ao qual cada uma das partes poderia apelar e que seguiria os princípios definidos na recomendação da Comissão ²¹ relativa à resolução extrajudicial dos litígios de consumo: independência, transparência, princípio do contraditório, eficácia, legalidade e liberdade de representação.

53. A resolução do litígio torna-se mais complexa e onerosa se o consumidor residir num Estado-Membro e a companhia aérea estiver estabelecida noutra. Uma possibilidade seria as companhias aéreas europeias, após consulta aos interesses dos passageiros e consumidores, instituírem um sistema único de resolução extrajudicial para o conjunto da Comunidade. Outra seria a instituição de sistemas nacionais separados em cada Estado-Membro, com transferência internacional das reclamações via Rede Europeia Extrajudicial (uma rede comunitária de organismos de resolução extrajudicial de litígios de consumo ²²). A Comissão tenciona discutir as diversas opções com as partes interessadas e promover uma solução aceitável na generalidade.

A Comissão vai promover a inclusão de procedimentos simples de apresentação de queixas e de um mecanismo de resolução extrajudicial de litígios nos compromissos voluntários das companhias aéreas destinados à melhoria da qualidade dos serviços (2000-2001).

9. REPRESENTAÇÃO DOS PASSAGEIROS

54. Presentemente, há falta de uma representação forte dos interesses dos passageiros a nível comunitário e em vários Estados-Membros, o que constitui uma inegável debilidade na protecção dos seus direitos. Uma expressão clara e firme dos interesses dos passageiros contrabalançaria a voz das companhias aéreas e dos aeroportos e asseguraria uma plena atenção política aos pontos de vista de todas as partes. Ajudaria também ao desenvolvimento de compromissos voluntários por parte das companhias aéreas e dos aeroportos em prol da melhoria de serviços – é necessária uma contrapartida efectiva para a expressão de exigências, para a crítica construtiva de propostas e para o apoio a soluções que satisfaçam todas as partes. Por outro lado, as organizações de passageiros com alguns recursos poderiam ajudar ao acompanhamento da observância desses compromissos, à avaliação do equilíbrio dos contratos das companhias aéreas e, se estas e os aeroportos não respeitassem a legislação comunitária, à procura de acções para obrigar a aplicar a lei quando estivessem envolvidos os interesses colectivos dos consumidores ²³.

²¹ Recomendação n° 98/257/CE da Comissão, de 30 de Março de 1998, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo (JO L 115, de 17.04.1998, p. 31).

²² Resolução do Conselho relativa a uma rede comunitária de organismos nacionais de resolução extrajudicial de litígios de consumo (13 de Abril de 2000).

²³ Agindo como “entidades competentes”, na acepção da Directiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio de 1998, relativa às acções inibitórias em matéria de protecção dos interesses dos consumidores (JO L 166, de 11.06.1998, p. 51).

55. A nível nacional, a representação dos passageiros é heterogénea. Nalguns Estados-Membros, existem organizações específicas que representam os passageiros dos transportes aéreos; noutros, esse papel é cumprido pelas organizações de consumidores. O nível de actividade varia consideravelmente, como variam os recursos disponíveis para a função. Um primeiro passo consiste, pois, em os Estados-Membros promoverem o estabelecimento ou o reforço das organizações representativas.
56. Relativamente ao todo comunitário, a Federação dos Representantes dos Utentes de Transportes Aéreos na Europa (FATURE) defende activamente os interesses dos passageiros, mas tem poucos recursos e depende das organizações nacionais para a análise e a representação política. A Comissão vai discutir com os Estados-Membros e com as organizações de passageiros e consumidores o reforço da representação a nível comunitário, incluindo eventual apoio financeiro.

A Comissão vai discutir com os Estados-Membros e com as organizações de passageiros o modo de reforçar a representação dos interesses dos passageiros a nível comunitário (2001).

10. OUTRAS MEDIDAS

57. Vendas e reservas via Internet. Agentes de viagens, companhias aéreas e sistemas informatizados de reserva (SIR) estão já a competir pela atenção do consumidor, criando páginas na Internet através das quais podem ser adquiridos serviços de transportes aéreos. Potencialmente, esta inovação oferece aos consumidores óptimas oportunidades para compararem preços e assumirem o controlo directo dos seus próprios planos de viagem. Para a venda directa de bilhetes ao público, as companhias aéreas, na maioria, exibem páginas sob as suas designações individuais de marca. No entanto, três grupos de grandes transportadoras, respectivamente dos EUA, da Europa e da região Ásia-Pacífico, anunciaram a intenção de criar portais conjuntos na Internet, com vista a garantir um segmento do mercado em linha.
58. É importante acompanhar estes ambiciosos planos das grandes companhias aéreas, garantindo que eles não tornem mais difícil às pequenas transportadoras a distribuição eficaz dos seus produtos nem aos consumidores a obtenção de informação completa acerca dos serviços disponíveis. O existente Código de Conduta da UE aplicável aos SIR exige que a informação prestada pelos agentes de viagens tradicionais através destes sistemas seja neutra e global. Com a multiplicação de agências de viagens baseadas na Internet, a Comissão examinará os correspondentes efeitos no mercado, bem como a conformidade quer às regras de concorrência quer ao Código de Conduta. Avaliará se o Código aborda adequadamente os problemas que possam surgir.
59. Concorrência. A Comissão vai estudar os efeitos que a partilha de códigos tem para a concorrência, nomeadamente no contexto de procedimentos individuais. Na sua análise da isenção por categorias aplicável ao *interlining*, em 2001, apreciará o impacto exercido pela coordenação de tarifas na concorrência. Estudará também os efeitos concorrenciais dos programas para viajantes frequentes, em especial no contexto de fusões e *joint ventures*.

60. No processo de consulta, foram aventadas diversas outras questões. Falência de companhias aéreas. A Comissão não vê necessidade especial de proteger os consumidores contra a falência das companhias aéreas, em comparação com outros riscos financeiros, dado este não ser um risco particularmente elevado. De qualquer modo, o Regulamento 2407/92, relativo à concessão de licenças às transportadoras aéreas da Comunidade²⁴, dispõe no sentido de solidez financeira, para além de existirem já várias formas de protecção. Acresce que a IATA e o Agrupamento das Associações de Agentes de Viagens e Operadores Turísticos da CEE (ECTAA) estão a discutir a criação de um fundo de garantia, destinado ao reembolso de bilhetes ou a voos alternativos e financiado por uma pequena quotização sobre o preço dos bilhetes. Antes de considerar quaisquer novos passos, a Comissão tenciona analisar se este sistema reúne apoio suficiente para funcionar e é consistente com as regras da concorrência.
61. Segurança dos parceiros de partilha de códigos. Seria totalmente inaceitável que a partilha de códigos tivesse como resultado os níveis de segurança dos passageiros nos voos de companhias aéreas pertencentes a países terceiros serem inferiores aos das transportadoras comunitárias. Há apelos no sentido de as companhias aéreas serem obrigadas a inspeccionar a segurança dos parceiros de partilha de códigos, nomeadamente tratando-se de transportadoras de países terceiros, o que implicaria uma transferência de responsabilidade das autoridades regulamentadoras para as companhias aéreas ou, se feito pelas autoridades europeias, a aplicação extraterritorial das normas comunitárias de segurança. Presentemente, o Regulamento 2407/92 estabelece que as companhias aéreas devem obter aprovação prévia para a locação de aeronaves, a qual não pode ser concedida no caso de locação com tripulação, a menos que se apliquem normas de segurança equivalentes às da Comunidade. A Comissão insiste que estas disposições se apliquem à partilha de códigos e aos acordos de franquia (*franchising*), assim como à subcontratação, e recordará tais obrigações aos Estados-Membros.
62. Condições a bordo. Alguns peritos têm alertado para os efeitos sanitários das baixas pressões, da exiguidade de espaço entre filas de assentos e da radiação cósmica, bem como para o risco da transmissão de doenças. As respostas ao documento de consulta indicam um amplo acordo quanto a terem primeiro de ser determinadas a extensão e a natureza de quaisquer problemas, se necessário mediante o exame de trabalhos de investigação e outros. A Comissão tenciona criar grupos de peritos para escrutinar os trabalhos existentes e extrair conclusões sobre os riscos sanitários, em cooperação com as partes interessadas. Estudará também a eventual tomada de medidas comunitárias contra a chamada *air rage* (comportamento agressivo de passageiros). Na ponderação de medidas comunitárias em todos estes domínios, a Comissão terá plenamente em conta o princípio da subsidiariedade.

²⁴ Regulamento (CEE) n° 2407/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo à concessão de licenças às transportadoras aéreas (JO L 240, de 24.08.1992, p. 01).

Internet

A Comissão vai examinar os efeitos no mercado de vendas e reservas via Internet, bem como a sua conformidade às regras de concorrência e ao código de conduta para sistemas informatizados de reserva.

Concorrência

A Comissão vai estudar os efeitos da partilha de códigos, no contexto de procedimentos individuais e, no estudo do *interlining*, o impacto da coordenação de tarifas, na sua apreciação da isenção de grupo para o *interlining* (2001).

Condições a bordo

A Comissão vai criar grupos de peritos para detectarem investigações existentes sobre os efeitos das condições a bordo e formularem conclusões sobre os riscos sanitários (2001).

Notas explicativas

1. Contrato e condições de transporte

O contrato é essencialmente um acordo vinculativo para fornecimento e compra de um determinado serviço a determinado preço, mediante uma série de condições. A IATA tem normas de contrato aplicáveis aos voos internacionais efectuados pelas companhias aéreas suas filiadas. Os contratos relativos a voos domésticos e a companhias não-filiadas, como empresas de charter e transportadoras de baixo preço, podem ser diferentes.

As normas de contrato da IATA incidem na essência da transacção, nomeadamente na definição do serviço, na tarifa e nas limitações da responsabilidade. Há outras cláusulas, sob o título “condições de transporte”. A IATA não adoptou normas vinculativas, mas apenas recomendações, para as condições de transporte (Prática Recomendada 1724). Cada transportadora filiada tem as suas próprias condições, que podem diferir da prática recomendada. Em qualquer caso, esta última confere às companhias aéreas discricção em vários domínios. Tal como as suas normas de contrato, a prática recomendada da IATA aplica-se aos voos internacionais efectuados pelas companhias aéreas suas filiadas.

Na sequência de uma queixa, o OFT (*Office of Fair Trading*, organismo do Reino Unido que supervisiona a lealdade nas transacções comerciais) questionou a conformidade da Prática Recomendada 1724 em relação à Directiva 93/13, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, e pediu à IATA que a alterasse. Prosseguem as discussões entre as duas partes.

2. Responsabilidade das transportadoras aéreas por morte, lesões físicas e perda ou danificação de bagagens

A Convenção de Varsóvia, alterada, determina limites muito baixos de responsabilidade. Em 1997, a Comunidade adoptou um regulamento que estabelece responsabilidade ilimitada por morte ou ferimento, sob determinadas condições [Regulamento (CE) nº 2027/97 do Conselho, de 9 de Outubro de 1997, relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas em caso de acidente]. No ano passado, foi assinado um novo acordo internacional, a Convenção de Montreal [Convenção para a Unificação de certas Regras relativas ao Transporte Aéreo Internacional]; os seus termos são semelhantes aos do regulamento comunitário, excepto na medida em que também abrange responsabilidade pelas bagagens. A Convenção de Montreal tem ainda de ser ratificada e o regulamento comunitário tem de ser alterado.

Lista das organizações que responderam ao documento de consulta

Organizações oficiais e dos Estados-Membros

Ministerio de Fomento (Espanha)
République Française
Bundesministerium für Verkehr (Alemanha)
Department of Environment, Transport and Regions (Reino Unido)
Department of Public Enterprise (Irlanda)
Ministry of Justice (Finlândia)
Finnish National Consumer Administration
Das Büro für Konsumentenfragen, Bundeskanzleramt (Áustria)
Permanent Representative of Greece to the European Union
Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Áustria)
Det Kongelige Samfedsels-departement (Ministério dos Transportes da Noruega)
Civil Aviation Authority (Reino Unido)

Transportadoras aéreas

Associação do Transporte Aéreo Internacional (IATA)
Associação das Companhias Aéreas Europeias (AEA)
Associação Internacional de Chárteres Aéreos (IACA)
Associação das Companhias Aéreas das Regiões da Europa (ERA)
Air Transport Association of America
Arab Air Carriers Association
British Airways
Airtours International
Virgin Atlantic
Go Fly
Britannia Airways
Ryanair
Portugália Airlines
Cyprus Airways
United Airlines
Braathens

Organizações de passageiros e consumidores

Federação dos Representantes dos Utentes de Transportes Aéreos na Europa (FATURE)

International Airlines Passengers Association (IAPA)

Secretariado Europeu das Uniões de Consumidores (BEUC)

Air Transport Users Council (Reino Unido)

Comitato Consumatori, Altro Consumo (Itália)

Unione Nazionale Consumatori (Italy)

Comité des Usagers du Transport Aérien (França)

ANWB (Royal Dutch Touring Club)

Associação Portuguesa de Defesa do Consumidor (DECO)

Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (Portugal)

Forbrugerradet (Dinamarca)

General Consumer Council for Northern Ireland

Agentes de viagens

Agrupamento das Associações de Agentes de Viagens e Operadores Turísticos da UE ²⁵ (ECTAA)

Guild of European Business Travel Agents (GEBTA)

Association of British Travel Agents

Aeroportos

Conselho Internacional dos Aeroportos, Região Europeia

Organizações de pessoas com deficiências

Fórum Europeu dos Deficientes

Disabled Peoples' International, European Region

União Europeia de Cegos

European Association for Cochlear Implant Users

Royal National Institute for the Blind (Reino Unido)

Deutscher Blinden-und-Sehbehinderten verband e.V. (Alemanha)

De Samvirkende Invalideorganisationer (Dinamarca)

DPI - Itália

IHD Airport Services

Disabled Persons Transport Advisory Committee (Reino Unido) ²⁶

Access to the Skies (Reino Unido)

²⁵ Apresentação conjunta.

²⁶ Apresentação conjunta.

Outras

International Union of Aviation Insurers

Worldspan (serviço de informação sobre viagens)

European Cockpit Association

Aviation Health Institute (Reino Unido)

IATA: PRÁTICA RECOMENDADA 1724
CONDICÕES GERAIS DE TRANSPORTE

(versão de 1998)

Aplicabilidade:	geral operações charter partilhas de códigos legislação prevalecente relação entre condições e regulamentação
Bilhetes:	exigência de bilhete válido período de validade sequência e utilização de cupões nome e endereço da transportadora
Tarifas e encargos:	geral tarifas aplicáveis taxas e encargos moeda
Reservas:	requisitos para reservas limites temporais de emissão de bilhetes dados pessoais lugares taxa de serviço por lugar não ocupado confirmação de reservas
<i>Check-in/embarque</i>	
Recusa e limitação de transporte:	direito de recusa de transporte assistência especial
Bagagens:	franquia de bagagem excesso de bagagem objectos inaceitáveis como bagagem direito de recusa de transporte direito de inspecção bagagem controlada declaração e debitação de valor em excesso recolha e entrega de bagagem controlada animais
Horários, atrasos, cancelamentos:	horários cancelamento, reencaminhamento, atrasos, etc.
Reembolsos:	reembolsos involuntários reembolsos voluntários reembolso por bilhete perdido direito de recusa de reembolso moeda na eventualidade de bilhete reembolsável
Conduta a bordo:	geral aparelhagem electrónica dispositivo relativo a serviços adicionais

Formalidades administrativas:	geral documentos de viagem recusa de entrada passageiro responsável por multas, custos de detenção etc. inspecção aduaneira inspecção de segurança
Transportadoras sucessivas	
Responsabilidade por danos	
Prazos para reclamações e acções:	aviso de reclamação limitação de acções