



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

Bruxelas, 11 de Março de 2010

**Dossier interinstitucional:
2008/0237 (COD)**

**5218/3/10
REV 3 ADD 1**

**TRANS 6
CODEC 8**

NOTA JUSTIFICATIVA DO CONSELHO

Assunto: Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante aos direitos dos passageiros no transporte em autocarro, que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor

- Nota justificativa do Conselho
- Adoptada pelo Conselho em 11 de Março de 2010

NOTA JUSTIFICATIVA DO CONSELHO

I. INTRODUÇÃO

Em 4 de Dezembro de 2008, a Comissão apresentou a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante aos direitos dos passageiros no transporte em autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor¹.

Em 23 de Abril de 2009, o Parlamento Europeu votou o seu parecer em primeira leitura².

Em 17 de Dezembro de 2009, o Conselho chegou a acordo político sobre o projecto de regulamento. Após a revisão jurídico-linguística, o Conselho adoptou a sua posição em primeira leitura a 11 de Março de 2010, de acordo com o processo legislativo ordinário previsto no artigo 294.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Nos seus trabalhos, o Conselho tomou igualmente em consideração o parecer do Comité Económico e Social Europeu. O Comité das Regiões decidiu não emitir parecer.

¹ Doc. 16933/08.

² A6-0250/2009.

II. ANÁLISE DA POSIÇÃO EM PRIMEIRA LEITURA

1. Generalidades

A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante aos direitos dos passageiros no transporte em autocarro faz parte do objectivo geral prosseguido pela União Europeia no sentido de garantir a igualdade de tratamento dos passageiros, independentemente do modo de transporte que tenham escolhido. Foi já adoptada legislação de idêntica natureza para os passageiros dos transportes aéreos³ ou ferroviários⁴. A proposta contém disposições em matéria de responsabilidade em caso de morte ou lesão corporal dos passageiros e perda ou dano das respectivas bagagens, de soluções automáticas quando a viagem é interrompida, de tratamento de reclamações e meios de reparação, de informação dos passageiros e ainda outras iniciativas. Além disso, estabelece regras em matéria de informação e assistência às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida.

Embora o Conselho tenha concordado com a Comissão no que diz respeito ao objectivo da proposta, a abordagem por ele seguida envolve adaptações significativas da proposta inicial. Várias das disposições propostas não eram aceitáveis, dado que impunham aos transportadores e às administrações nacionais demasiados encargos administrativos, com os custos a eles inerentes, sem oferecerem aos passageiros uma mais-valia que compensasse esses inconvenientes. Outras foram reformuladas tendo em conta as diferentes legislações em vigor nos Estados-Membros, a fim de evitar que o presente projecto de proposta de regulamento colida com a legislação nacional e europeia existente. Outras ainda foram reformuladas de modo a simplificar e clarificar o regulamento.

³ Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO L 46 de 17.2.2004, p. 1), e Regulamento (CE) n.º 1107/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006, relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo (JO L 204 de 26.7.2006, p. 1).

⁴ Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (JO L 315 de 3.12.2007, p. 14).

Como consequência desta abordagem, a posição do Conselho em primeira leitura modifica, em certa medida, a proposta inicial da Comissão, reformulando-a e suprimindo diversas disposições do texto. Isto implica que todas as alterações introduzidas no parecer do Parlamento Europeu em primeira leitura que têm a ver com as disposições suprimidas não tenham sido aceites pelo Conselho.

Pretendendo encontrar uma solução equilibrada que tenha em conta os direitos dos passageiros e a necessidade de assegurar a viabilidade económica dos operadores do sector dos transportes em autocarro, maioritariamente constituído por pequenas e médias empresas, o Conselho integrou na sua posição em primeira leitura a alteração n.º 3 proposta pelo PE.

2. Questões de política fundamentais

i) Âmbito de aplicação

De acordo com a proposta inicial da Comissão, o regulamento deveria ser aplicado, em geral, ao transporte de passageiros em autocarro efectuado por empresas que utilizassem serviços regulares. Os Estados-Membros só seriam autorizados a isentar os transportes urbanos, suburbanos e regionais abrangidos por contratos de serviço público se esses contratos garantissem aos passageiros um nível de direitos equivalente ao exigido pelo regulamento. Além disso, o Parlamento Europeu introduziu uma alteração que permite que, a verificar-se a condição *supra*, os Estados-Membros excluam do âmbito de aplicação do regulamento os transportes urbanos e suburbanos, mas não os transportes regionais.

O Conselho declarou não poder aceitar nem o âmbito de aplicação proposto pela Comissão, nem as alterações do PE com ele relacionadas (alterações 1, 2 e 81), por considerar que os transportes urbanos, suburbanos e regionais se inserem no quadro da subsidiariedade.

Incluir os transportes regionais no âmbito de aplicação do regulamento, conforme proposto pelo Parlamento Europeu, poderá causar problemas tanto aos passageiros como ao sector dos transportes. Nas grandes áreas urbanas, as empresas operam normalmente toda uma rede de transportes, que inclui serviços de autocarro, metropolitano, caminho-de-ferro suburbano e eléctrico. Muitas vezes, todos esses serviços são de carácter urbano, suburbano e regional. Restringir a isenção aos serviços urbanos e suburbanos significaria que partes dessas redes ficariam sujeitas a regras concebidas para os transportes de longo curso. As empresas que exploram essas redes teriam assim de, dentro da mesma rede, lidar com diversos sistemas de indemnização, alguns dos quais não propriamente adaptados ao tipo de transporte em causa. Tal confundiria também os passageiros que utilizam essas redes, que teriam dificuldade em saber quais as regras efectivamente aplicáveis.

Além disso, atendendo a que o regulamento em vigor sobre os direitos dos utilizadores dos serviços ferroviários prevê a possibilidade de isenção dos serviços regionais de caminho-de-ferro, a inexistência de uma disposição correspondente no regulamento sobre os direitos dos passageiros poderia originar distorções de concorrência entre os dois sectores, tanto mais que os serviços de autocarro funcionam muitas vezes como alternativa ao caminho-de-ferro, e vice-versa.

Assim sendo, o Conselho não pôde aceitar as alterações introduzidas pelo PE no que respeita ao âmbito de aplicação do regulamento. Como tal, propõe que o projecto de regulamento se aplique aos passageiros que utilizam serviços regulares, nacionais e internacionais, e preveja a possibilidade de, a nível nacional, se isentarem os serviços regulares urbanos, suburbanos e regionais. O Conselho introduz ainda uma disposição que garante a aplicação de determinados direitos fundamentais a todos os serviços de autocarro, sem excepção (a saber, tarifas e condições contratuais não discriminatórias e direito das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida aos serviços de transporte, e respectivas derrogações).

Os Estados-Membros ficam autorizados a isentar os serviços regulares domésticos da aplicação das disposições do presente regulamento por um período máximo de cinco anos, renovável duas vezes. Além disso, podem isentar determinados serviços regulares por um período máximo de cinco anos, renovável, desde que uma parte significativa desses serviços inclua, pelo menos, uma paragem prevista e seja efectuada fora da UE.

Acrescente-se que, ainda no contexto do âmbito de aplicação, o regulamento contém uma disposição específica que estabelece que os Estados-Membros capazes de garantir que a sua regulamentação nacional confere às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida um nível de protecção no mínimo idêntico ao previsto no presente regulamento podem continuar a aplicar integralmente a sua regulamentação nacional.

ii) Alterações das infra-estruturas

No que toca às infra-estruturas, o Conselho está pronto a incentivar e apoiar toda e qualquer iniciativa que diga respeito aos novos equipamentos e infra-estruturas, que terão de ser adquiridos ou construídos por forma a atender às necessidades das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida, conforme se afirma claramente num dos considerandos. Contudo, o presente regulamento insere-se no quadro da legislação de defesa do consumidor e, como tal, não pode incluir obrigações no que respeita aos requisitos técnicos aplicáveis à modificação ou substituição de veículos ou de infra-estruturas e equipamentos nos terminais a efectuar pelos transportadores. Por conseguinte, nenhuma das alterações do PE que diga respeito às modificações das infra-estruturas pôde ser aceite (alterações 6-10).

iii) Indemnização e assistência em caso de acidente

A proposta da Comissão estabelece regras em matéria de responsabilidade das empresas rodoviárias no que diz respeito aos passageiros e respectiva bagagem. Os passageiros passarão, assim, a beneficiar de regras harmonizadas em matéria de responsabilidade das empresas rodoviárias. Relativamente a danos de montante igual ou inferior a EUR 220 000, as empresas rodoviárias deverão ter responsabilidade objectiva, ou seja, não ter qualquer possibilidade de excluir a sua responsabilidade produzindo prova de que o acidente não foi causado por culpa sua. Quanto aos danos superiores a EUR 220 000, a responsabilidade basear-se-á na culpa, sendo embora ilimitada. Os passageiros vítimas de um acidente terão direito a adiantamentos para obviar às dificuldades económicas que eles próprios ou as suas famílias possam enfrentar em consequência de um acidente mortal ou de lesões corporais.

Todavia, os regimes de responsabilidade em vigor nos Estados-Membros são muito diferentes no que se refere à base da responsabilidade (responsabilidade objectiva ilimitada, responsabilidade objectiva com isenções em caso de força maior e responsabilidade culposa) e não são compatíveis entre si. Além disso, a legislação dos diferentes Estados-Membros assenta em parte na Directiva 2009/103/CE, relativa ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis e à fiscalização do cumprimento da obrigação de segurar esta responsabilidade ("directiva sobre o seguro automóvel"), e em parte em legislação nacional que extravasa o direito da UE. Esses diplomas, que regulam já a responsabilidade relativamente aos passageiros de autocarros, são essenciais para evitar conflitos entre o texto actual e a supramencionada "directiva sobre o seguro automóvel".

Por conseguinte, o Conselho seguiu uma orientação assente no sistema existente, acrescentando simultaneamente alguns elementos básicos de harmonização. É proposto um limiar mínimo por passageiro e por volume de bagagem: EUR 220 000 por passageiro em caso de morte ou lesão corporal. Em caso de perda ou dano da bagagem, o limiar proposto é de EUR 500 no que respeita aos serviços urbanos, suburbanos e regionais, e de EUR 1 200 relativamente aos outros serviços regulares. À indemnização da bagagem passarão, assim, a aplicar-se disposições correspondentes às da "regulamentação ferroviária", tendo simultaneamente em conta as especificidades dos transportes urbanos, suburbanos e regionais. Quanto às cadeiras de rodas, outro equipamento de mobilidade ou dispositivos de assistência, o texto do Conselho prevê que sejam sempre totalmente indemnizados, em vez de serem tratados como bagagem comum, mesmo que os danos sejam causados durante a prestação de assistência (no espírito da alteração 46 do PE).

Além disso, o texto foi adaptado de molde a prever que seja prestada assistência aos passageiros a fim de suprir as suas necessidades práticas imediatas na sequência de um acidente. A "directiva sobre o seguro automóvel" não contém nenhuma disposição deste tipo, que representa um benefício real para os passageiros de autocarros, sem todavia aumentar significativamente os encargos administrativos para as empresas rodoviárias.

Face ao acima exposto, o Conselho declarou não poder aceitar a orientação proposta pela Comissão, nem as alterações introduzidas pelo PE no tocante à responsabilidade (alterações 18-24).

iv) Direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida

O Conselho apoia sem reservas o objectivo prosseguido pela Comissão no sentido de assegurar que as pessoas com deficiência e as pessoas com mobilidade reduzida possam aceder sem discriminações ao transporte em autocarro. Como tal, subscreve, em grande parte, a proposta da Comissão, alterando embora algumas disposições de modo a torná-las exequíveis e introduzindo determinados elementos de simplificação e clarificação. No que toca a este capítulo, o Conselho integrou no texto diversas alterações propostas pelo PE, quer total, quer parcialmente, quer ainda dentro do mesmo espírito.

No que se refere às excepções ao direito ao transporte, a Comissão tinha proposto que pudesse ser recusado o transporte a pessoas com deficiência com base em requisitos de segurança ou nas dimensões do veículo. O Conselho introduziu uma série de melhorias, substituindo as referências às "dimensões" do veículo por referências à sua "concepção" e integrando, assim, em substância ou em espírito, as alterações 26 e 27 do PE. Além disso, aceitou também a alteração 73, que diz respeito à possibilidade de opção dada às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida a quem seja recusado o embarque.

De acordo com a proposta inicial, o transportador pode exigir que uma pessoa deficiente ou com mobilidade reduzida seja acompanhada por outra que esteja apta a prestar-lhe assistência. De acordo com a posição do Conselho em primeira leitura, se o transportador fizer essa exigência em relação a um serviço de transporte de passageiros, o acompanhante deve ser transportado gratuitamente e, se possível, ocupar um lugar próximo da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. Esta disposição integra, na sua essência, a alteração 29 do PE.

O texto resultante da primeira leitura do Conselho estabelece condições de acesso não discriminatórias, prevendo que estas sejam tornadas públicas em formatos adequados às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida, integrando, assim, no todo ou em parte, as alterações 31 e 32 do PE. Além disso, a Comissão disponibiliza através da Internet uma lista dos terminais de autocarro, designados pelos Estados-Membros, em que é prestada assistência às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida, conforme proposto pelo PE na alteração 36.

Será prestada assistência às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida desde que estas notifiquem o transportador ou o operador do terminal com uma antecedência mínima de dois dias úteis (a Comissão tinha proposto 48 horas) e estejam presentes no ponto designado pelo menos 60 minutos antes da hora de partida publicada. Por conseguinte, o Conselho não pôde aceitar a alteração 39, que propõe um período mais curto (24 horas). Além do mais, se o passageiro tiver necessidades específicas em termos de lugar sentado, deve comunicá-lo ao transportador, no momento da reserva, se nessa altura estas forem já do seu conhecimento. Esta exigência adicional, introduzida pelo Conselho, permitirá ao transportador satisfazer essas necessidades específicas e prestar o melhor serviço possível à pessoa em causa.

No que respeita à assistência a bordo, o Conselho limitou o âmbito de aplicação da proposta inicial da Comissão. O texto do Conselho estabelece a obrigatoriedade de as informações serem fornecidas em formato acessível e de ser prestada assistência aquando do embarque e desembarque durante as pausas do trajecto, embora esta última obrigação se aplique apenas se existir pessoal a bordo para além do motorista. É, assim, tido em conta o facto de a maior parte dos veículos ser operada apenas pelo motorista e de, como tal, a prestação de assistência durante o trajecto ter impacto nas horas por ele prestadas e, por conseguinte, nos requisitos de segurança.

A ajuda às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida deverá ser prestada gratuitamente nos terminais, designados pelos Estados-Membros, que disponham de pessoal adequado, devendo o pessoal que presta assistência directa a essas pessoas ser devidamente formado nesse sentido. O pessoal, incluindo os motoristas, que lide directamente com os passageiros deverá receber formação que o sensibilize especificamente para os problemas das pessoas com deficiência.

v) Direitos dos passageiros em caso de cancelamento ou de atraso

A proposta da Comissão prevê que sejam impostas determinadas obrigações às empresas de transporte em autocarro em caso de interrupção da viagem por cancelamento de um serviço ou atraso. As empresas deverão pagar indemnizações equivalentes a 100% do preço do bilhete caso não assegurem o fornecimento de serviços alternativos ou das informações requeridas.

Embora o Conselho apoie inteiramente o princípio de que os transportadores e os operadores de terminais devem cuidar dos seus passageiros, alterou a proposta da Comissão, dada a natureza específica do sector dos transportes em autocarro. Decidiu-se conferir tratamento diferente aos passageiros que partem dos terminais e aos que partem das paragens de autocarro, atendendo a que não é possível nem razoável assegurar, por exemplo, o mesmo nível de informações sobre eventuais atrasos numa paragem de autocarro e num terminal equipado com pessoal.

Se o atraso for superior a duas horas ou a viagem for cancelada, o passageiro poderá optar entre quer prosseguir o trajecto utilizando o mesmo modo de transporte ou pedindo transferência, quer exigir o reembolso do bilhete (que lhe será pago no prazo de 14 dias após a ocorrência) e, se necessário, uma viagem de regresso gratuita. Se, em viagens que durem mais de três horas, o atraso for superior a duas horas, o transportador será obrigado a fornecer aos passageiros que partem de um terminal uma refeição ou bebidas, no espírito da alteração 53 do PE, mas não alojamento, muito embora os deva ajudar a procurá-lo. Os passageiros do transporte em autocarro não beneficiarão, contudo, de outras indemnizações (para além do preço do bilhete), como acontece com os passageiros do transporte marítimo e ferroviário. Por conseguinte, as alterações introduzidas pelo PE no que respeita a indemnizações e alojamento (alterações 49, 50, 51, 52, 54 e 55) não foram aceites.

O Parlamento Europeu introduziu algumas alterações respeitantes à indemnização e assistência na eventualidade de se registarem atrasos à chegada e à concessão de derrogações em caso de "força maior" (alterações 56 e 57), isentando, assim, o transportador de responsabilidades por danos causados por circunstâncias imprevisíveis e alheias à prestação dos seus serviços. O Conselho não aceitou essas alterações, dado que o texto que elaborou não prevê disposições em matéria de indemnização por atraso à chegada.

Além de constituírem mais uma responsabilidade para as empresas de transporte rodoviário, tais indemnizações criariam encargos excessivos e obrigariam os motoristas a respeitar os horários a qualquer custo, pondo, assim, em risco a segurança rodoviária.

A alteração 58, que diz respeito ao fornecimento de informações em formatos acessíveis às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida, foi aceite pelo Conselho.

vi) Regras gerais em matéria de informação, tratamento de reclamações e organismos nacionais de execução

De acordo com a posição do Conselho em primeira leitura, os transportadores e as entidades gestoras dos terminais devem, dentro das respectivas esferas de competência, fornecer aos passageiros informações adequadas durante toda a viagem, sempre que possível em formato de fácil acesso. Além disso, devem informar os passageiros dos seus direitos de forma adequada e compreensível, conforme preconiza a alteração 62 do PE.

Quanto às reclamações, a proposta da Comissão continha regras sobre o modo como os transportadores deveriam tratá-las e, em particular, sobre o alcance das consequências jurídicas da ausência de resposta às reclamações.

Concordando embora, em princípio, com a proposta da Comissão, o Conselho introduz maior flexibilidade no sistema a fim de evitar consequências imprevistas para os sistemas jurídicos ou estruturas administrativas dos Estados-Membros. Neste contexto, e a fim de evitar maior burocracia, o Conselho não aceitou a alteração 64 proposta pelo PE, que introduzia a obrigação de as empresas de transporte em autocarro apresentarem anualmente um relatório pormenorizado sobre as reclamações recebidas.

Além disso, o Parlamento propôs que os organismos nacionais de execução sejam independentes (alteração 65). A posição do Conselho em primeira leitura especifica mais claramente que esses organismos devem ser independentes dos transportadores, operadores turísticos e operadores de terminais.

vii) Data de aplicação do regulamento

A Comissão tinha proposto que o regulamento entrasse em vigor vinte dias após a data da sua publicação no Jornal Oficial da UE e passasse a ser aplicável um ano depois.

Na sua posição em primeira leitura, o Conselho prevê que o regulamento seja aplicável dois anos após publicação, aceitando, assim, em substância a alteração 69 do PE.

3. Outras alterações aprovadas pelo Parlamento Europeu

Alterações não incluídas na posição do Conselho em primeira leitura:

- modificação das definições de "contrato de transporte" (alteração 13), "vendedor de bilhetes" (alteração 14), "operador turístico" (alteração 15) e "cancelamento" (alteração 16);
- proposta de nova definição para "formatos acessíveis" (alteração 17);
- referência às "pessoas incapazes de viajar sem assistência por terem uma idade avançada ou por serem crianças pequenas" (alteração 34);
- adaptação da assistência prestada às necessidades individuais das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (alteração 35);
- exigência de envio ao passageiro de confirmação de que a sua necessidade de assistência foi notificada (alteração 40);
- possibilidade de a indemnização concedida ao abrigo do regulamento ser deduzida de qualquer indemnização suplementar atribuída (alteração 59);
- possibilidade de as sanções aplicáveis em caso de infração do regulamento incluírem o pagamento de uma indemnização (alteração 68);
- alterações 70, 71 e 72, respeitantes aos anexos do regulamento.

III. CONCLUSÃO

Ao definir a sua posição em primeira leitura, o Conselho atendeu plenamente à proposta da Comissão e ao parecer emitido pelo Parlamento Europeu em primeira leitura. No que respeita às alterações propostas pelo Parlamento, o Conselho faz notar que integrou já – em espírito, no todo ou em parte – na sua posição em primeira leitura um número considerável de alterações.
