

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às viagens organizadas e aos serviços combinados de viagem que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2011/83/UE e revoga a Diretiva 90/314/CEE do Conselho**

[COM(2013) 512 final — 2013/0246 (COD)]

(2014/C 170/12)

Relatora-Geral: **Anna Maria DARMANIN**

Em 6 de setembro e em 10 de setembro de 2013, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às viagens organizadas e aos serviços combinados de viagem que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2011/83/UE e revoga a Diretiva 90/314/CEE do Conselho*

COM(2013) 512 final– 2013/0246 (COD).

Em 12 de novembro de 2013, a Mesa do Comité incumbiu a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 494.<sup>a</sup> reunião plenária de 10 e 11 de dezembro de 2013 (sessão de 11 de dezembro), designou relatora-geral Anna Maria Darmanin e adotou, por 96 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções o seguinte parecer:

## 1. Recomendações

1.1 O CESE acolhe favoravelmente a proposta de diretiva relativa às viagens organizadas e aos serviços combinados de viagem. Reconhecendo que o âmbito de aplicação e as definições constantes da diretiva constituem uma componente fulcral da proposta, recomenda o seguinte:

- as viagens de negócios, ou uma combinação de negócios e lazer, que não sejam adquiridas no âmbito de um contrato-quadro sob a forma de viagem organizada ou serviço combinado de viagem devem ser claramente abrangidas pelo âmbito de aplicação da diretiva;
- os organizadores de viagens ocasionais devem ser também abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva, a fim de garantir condições equitativas e uma defesa do consumidor adequada, devendo por isso suprimir-se a expressão «viagens organizadas ocasionais» do considerando 19 da proposta;
- as viagens organizadas e os serviços combinados de viagem com duração inferior a 24 horas devem ser incluídos no âmbito de aplicação da proposta. Tendo uma duração limitada, o risco para o operador é menor mas os consumidores podem ser confrontados com os mesmos problemas que no caso de outras viagens organizadas. Além disso, este limite não existe em alguns países;
- os dados particulares necessários para efetuar a reserva, referidos na definição de «viagens organizadas» (artigo 3.º, n.º 2, alínea b), letra (v)) devem ser quaisquer dados pessoais do cliente e não apenas os dados do cartão de crédito conforme mencionado no considerando 18.
- a última frase do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), letra (v), «o mais tardar quando é confirmada a reserva do primeiro serviço» deve ser suprimida, pois a referência a um prazo específico é problemática e gera confusão;
- Devem ser suprimidas as referências ao «mesmo» processo de reserva no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), letra (i), e a reservas «separadas» no artigo 3.º, n.º 5, alínea a).

1.2 O CESE louva a tendência para uma maior transparência. Contudo, a metodologia para obter essa transparência deve ser clara e exequível, de modo a ser tomada como referência, e não deixada inteiramente ao critério dos retalhistas.

1.3 Ainda que o CESE apoie a divulgação de informação em formato digital, assinala que uma parte dos consumidores europeus ainda não dispõe desse tipo de recurso, seja por escolha própria ou devido ao acesso limitado, e que esses não devem ser discriminados em termos do acesso à informação sobre as suas viagens organizadas ou à atualização dessa informação.

1.4 O CESE recomenda que as «taxas razoáveis» a pagar pelo cancelamento sejam definidas de forma mais clara e salienta com veemência que uma indemnização de 100 euros é insuficiente e restringe os direitos atuais do consumidor.

1.5 O CESE considera que é possível alterar a Diretiva 90/314/CEE, adaptando-a às novas tecnologias, sem ser necessário reduzir o nível de proteção do consumidor.

## 2. Contexto

2.1 A diretiva relativa às viagens organizadas e aos serviços combinados de viagem é uma atualização, há muito esperada, da Diretiva Viagens Organizadas de 1990. Esta diretiva atualizada inclui os novos meios de comunicação digital como um instrumento que permite aos consumidores reservarem as suas férias e elimina alguns elementos desatualizados.

2.2 A Comissão iniciou a revisão da diretiva em 2007, realizando avaliações de impacto, processos de consulta e reuniões com partes interessadas específicas.

## 3. Definição

3.1 Um dos elementos centrais da diretiva atualizada é o seu âmbito de aplicação e as definições que estabelece. O âmbito de aplicação abrange um leque mais alargado de viagens, pois inclui:

- viagens pré-organizadas, quer por um retalhista quer por um prestador de serviços de viagens em linha;
- a nova categoria de pacotes personalizados que se podem obter junto de um prestador de serviços de viagens em linha ou numa agência de viagens tradicional;
- outros contratos de viagem personalizados (serviços combinados de viagem), em que um retalhista ou prestador de serviços de viagens em linha atua como intermediário.

3.2 O âmbito de aplicação da diretiva não inclui os serviços de viagem independentes ou os serviços de viagens de negócios e define outras categorias que são excluídas no artigo 2.º. A este respeito, o CESE sublinha que a exclusão nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea c), não deve, de forma alguma, aplicar-se aos empresários ou seus funcionários que adquiram um serviço combinado de viagem ou uma viagem organizada para fins profissionais, ou uma combinação de trabalho e lazer, não abrangidos por um contrato-quadro. Assim, para todos os efeitos, esse tipo de viagem deve estar incluído na definição de viagens organizadas e/ou serviços combinados de viagem.

3.3 Esta nova definição garante que as viagens organizadas passam a ter um âmbito mais vasto do que apenas o pacote de férias tradicional, ao incluir também as tendências mais modernas de fazer férias, abrangendo assim mais 23% dos turistas. Prevê-se que esta nova diretiva abranja quase metade dos turistas (46%)<sup>(1)</sup>. Em cada 10 pacotes de viagem tradicionais, 7 são adquiridos numa agência de viagens e os restantes na Internet. A utilização da Internet também tem vindo a aumentar para os pacotes de viagem adaptados à medida do consumidor<sup>(2)</sup>.

3.4 O CESE acolhe favoravelmente esta nova definição mais ampla de viagens organizadas, que aborda claramente questões suscitadas pelos pacotes de viagem personalizados, que não estavam abrangidos pela diretiva de 1990, embora os consumidores tivessem, em geral, a impressão de estarem protegidos. No entender do CESE, um pacote de viagens organizadas não é necessariamente uma combinação de transporte e alojamento, mas antes uma combinação de, pelo menos, duas componentes diferentes das férias, sejam elas aluguer de automóvel ou excursões, transporte, alojamento, atividades desportivas ou qualquer outra.

3.5 A definição de viagens organizadas nos termos do artigo 3.º, n.º 2, inclui um amplo leque de aspetos desse tipo de viagem. O CESE congratula-se com essa definição, mas faz notar que os «dados particulares» mencionados no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), letra (v), devem ser quaisquer dados pessoais do cliente necessários para efetuar a reserva que sejam transferidos e não apenas os dados do cartão de crédito conforme indicado no considerando 18 da diretiva. O CESE recomenda, por conseguinte, a supressão das duas últimas frases do considerando 18. Adicionalmente, o CESE salienta que essas transferências de dados particulares não devem estar vinculadas a um momento específico, pelo que recomenda a supressão total do texto do considerando 18 e da frase «o mais tardar quando é confirmada a reserva do primeiro serviço» do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), letra (v).

<sup>(1)</sup> Dados provenientes da avaliação de impacto da Comissão Europeia: SWD(2013) 263 final.

<sup>(2)</sup> Estudo sobre «Férias e viagens» realizado pelo Gabinete Europeu das Uniões de Consumidores e os seus membros.

3.6 O CESE observa que a diretiva deve ser aplicável também aos organizadores de viagens organizadas ocasionais, cujas responsabilidades e obrigações devem ser igualmente abrangidas. Tal asseguraria uma proteção do consumidor, independentemente do organizador da viagem, bem como condições equitativas para os organizadores de pacotes de viagem. Por conseguinte, o CESE recomenda que a expressão «viagens organizadas ocasionais» seja suprimida do considerando 19 da diretiva.

3.7 As viagens organizadas e os serviços combinados de viagem com duração inferior a 24 horas devem ser incluídos no âmbito de aplicação da proposta. Tendo uma duração limitada, o risco para o operador é menor mas os consumidores podem ser confrontados com os mesmos problemas que no caso de outras viagens organizadas. Além disso, este limite não existe em alguns países <sup>(3)</sup>.

#### 4. Transparência

4.1 A proposta visa assegurar uma maior transparência para os consumidores, garantindo que estes são informados sobre o tipo de contrato que celebram e os respetivos direitos. Assim, pretende-se evitar que se repitam situações passadas, em que os consumidores eram induzidos a acreditar erradamente que estavam protegidos.

4.2 O CESE defende que os consumidores devem receber informações mais detalhadas e mais claras sobre as implicações do seu contrato. No entanto, colocar em prática esta transparência poderá não ser tão simples quanto parece, uma vez que a metodologia para tal foi deixada ao critério do retalhista.

4.3 A responsabilidade deve caber tanto ao organizador como ao retalhista. Os consumidores estão frequentemente confusos sobre quem é quem na cadeia contratual e, muitas vezes, identificam o retalhista como a contraparte do contrato. Além disso, uma vez que os consumidores não devem poder contar apenas com a boa-fé do retalhista para transmitir as suas reclamações, a correta aplicação do artigo 13.º é de extrema importância.

#### 5. Regras especiais relativas à publicação

5.1 A exigência de reimprimir as brochuras, estipulada da diretiva de 1990, foi revogada, uma vez que a Internet se tornou numa nova fonte de informação para o consumidor. A abolição de um tal requisito permitirá ao setor economizar 390 milhões de euros por ano <sup>(4)</sup>. Não obstante, a nova proposta ainda exige que todas as informações sejam transmitidas ao consumidor quando da celebração do contrato e que quaisquer alterações lhe sejam comunicadas por escrito.

5.2 O CESE congratula-se com esta poupança no setor e recomenda que os recursos economizados sejam canalizados para inovação, emprego e crescimento. Considera, porém, que os consumidores que se abstenham de utilizar a Internet, por escolha própria ou por falta de recursos, não devem ser prejudicados no acesso à informação correta.

#### 6. Informação pré-contratual e alterações ao contrato

6.1 O Comité realça que as informações pré-contratuais devem ser fornecidas num suporte de longa duração, permitindo ao consumidor lê-las em qualquer momento.

6.2 Adicionalmente, o CESE reconhece que as informações fornecidas aos viajantes, sejam elas pré-contratuais ou contratuais, podem sofrer alterações, mas os dados relativos ao nome e à morada do prestador do serviço são demasiado importantes, pelo que não devem ser sujeitos a alteração.

6.3 Só deverá ser possível efetuar alterações significativas ao contrato se tal não acarretar inconvenientes para os passageiros. Além disso, a aceitação das alterações pelo consumidor deve ser explícita, e não tácita conforme se propõe no artigo 9.º, n.º 2, alínea b).

6.4 Deve ser suprimido o direito do organizador de cancelar a viagem organizada se não reunir o número mínimo de pessoas. Embora esta possibilidade já exista na atual diretiva, já não se justifica, uma vez que a tecnologia permite agora aos operadores uma fácil previsão e gestão dos riscos implicados nas suas ofertas e operações.

---

<sup>(3)</sup> Por exemplo, na Hungria e na Áustria, as viagens com duração inferior a 24 horas estão cobertas. Já noutros países (p. ex. Espanha) é cada vez mais frequente a oferta de pacotes com transporte + jantar + bilhetes para um espetáculo ou evento desportivo, sendo todos os serviços prestados em menos de 24 horas, sem alojamento incluído.

<sup>(4)</sup> Dados provenientes da avaliação de impacto da Comissão Europeia: SWD(2013) 263 final.

6.5 Os contratos devem estar redigidos na língua do consumidor.

## 7. Direitos de anulação

7.1 Os consumidores não só manterão o direito de transferir um contrato para uma terceira pessoa, como poderão também cancelar um contrato ao abrigo das novas regras. Ao fazê-lo, serão obrigados a pagar ao organizador uma taxa razoável pelos custos incorridos.

7.2 O CESE concorda que o direito do consumidor seja alargado à anulação antes da partida, mas questiona o valor real da taxa «razoável» no caso de rescisão por parte do consumidor. A diretiva deve estabelecer princípios ou regras gerais para calcular a indemnização devida ao consumidor e os montantes não devem ser desproporcionais nem excessivos.

7.3 Além disso, o consumidor deve poder denunciar o contrato por motivos imprevisíveis e fora do seu alcance, como doença ou morte na família, sem pagar indemnização. Este é um corolário do direito ora proposto de o operador cancelar o contrato por motivos de força maior sem pagar indemnização.

## 8. Responsabilidade por incumprimento

8.1 Considera totalmente inaceitável uma indemnização até 100 euros e três noites por viajante, já que contradiz a responsabilidade geral do operador de organizar a viagem nos termos acordados com o consumidor. Além disso, vai contra o princípio da reparação total por danos, que constitui um princípio geral do direito em todos os Estados-Membros. O limite de preço nunca deve aplicar-se a pessoas com mobilidade reduzida

8.2 O CESE constata com satisfação que a proposta de diretiva inclui especificamente os direitos das pessoas com deficiência, nomeadamente no capítulo 4.

8.3 O CESE recomenda à Comissão que os considerandos da proposta de diretiva incluam referências à certificação da acessibilidade e à respetiva normalização, pois tal daria informações valiosas à agência de viagens.

8.4 O CESE concorda que a responsabilidade atribuída ao viajante de notificar o organizador das «necessidades específicas [do viajante] pelo menos 48 horas antes da data do início da viagem organizada» se deve aplicar também às pessoas com deficiência. Contudo, assinala que, muitas vezes, o viajante gostaria de o fazer mas não consegue encontrar uma forma de comunicar essas informações ao organizador. Assim, é importante que a forma de comunicar essas informações seja clara para o viajante (por exemplo, através de um campo específico no formulário de inscrição).

## 9. Um sistema melhorado de reparação

9.1 A reparação é um aspeto crucial na proteção do consumidor. Até agora, os consumidores têm sido por vezes confrontados com situações em que o ónus da responsabilidade é transferido de um prestador de serviços para outro, deixando-os numa situação desesperante. A proposta aponta para a necessidade de um ponto de contacto único no caso de surgirem problemas.

9.2 O CESE é a favor de simplificar o processo de obtenção de reparação para o consumidor através de um ponto de contacto único, caso ocorram problemas no âmbito de um pacote personalizado de viagens organizadas. Este ponto de contacto único deve ser esclarecido desde o início das negociações do contrato de um pacote de férias organizadas.

9.3 O consumidor deve dispor de um prazo razoável para apresentar a sua reclamação, não devendo ser obrigado a fazê-lo imediatamente. Assim, os seus direitos de reparação não lhe serão negados após o período de viagem.

## 10. Impacto da proposta

10.1 O CESE reconhece o importante impacto desta nova proposta para os consumidores e as empresas, perante uma série de vantagens para ambas as partes, tal como descrito nos comunicados de imprensa da Comissão sobre este assunto.

10.2 A proposta revista proporcionará uma melhor proteção do consumidor em alguns aspetos e permitirá realizar poupanças no setor. Não obstante, o CESE continua preocupado com a aplicação correta das disposições relativas à informação a prestar ao consumidor e a definição clara das responsabilidades deste setor.

10.3 Além disso, ainda que a diretiva não inclua as viagens individuais, estas devem ser abrangidas em igual nível pela proteção do consumidor.

#### 11. **Consolidação das disposições jurídicas**

11.1 O CESE observa que existe um problema com a fragmentação jurídica dos direitos no âmbito das viagens e férias, o que carece de uma abordagem mais harmonizada. As viagens e férias não são abrangidas pela legislação sobre os direitos gerais dos consumidores, como a Diretiva 2011/83/CE relativa aos direitos dos consumidores. Esta exclusão gera fragmentação e não garante uma boa proteção dos consumidores europeus quando viajam. Além disso, embora as viagens individuais sejam abrangidas de uma forma diferente por outras diretivas e sejam regulamentadas especificamente por elas, a variedade e amplitude de direitos nas diversas diretivas contribuem para aumentar a confusão dos viajantes

#### 12. **Insolvência**

12.1 Considera-se positiva a proteção do consumidor contra a insolvência que a proposta apresenta, a fim de evitar que consumidores indefesos sejam confrontados com situações de insolvência enquanto gozam as suas férias. Contudo, é preciso garantir uma cooperação administrativa e criar pontos de contacto, que devem estar operacionais rapidamente.

#### 13. **Revisão**

13.1 O CESE observa com agrado que a Comissão pretende apresentar ao Conselho e ao Parlamento, no prazo de 5 anos, uma avaliação sobre a aplicação desta proposta, bem como propostas legislativas. O Comité salienta que uma tal avaliação deve iniciar-se logo que a diretiva entre em vigor, de forma a garantir que esteja disponível uma perceção clara da aplicação na fase inicial e que a adoção das propostas legislativas não requeira um prazo muito extenso.

#### 14. **Harmonização e relação com o direito contratual geral**

14.1 A harmonização plena, proposta pela Comissão, não deve levar à redução do atual nível de proteção do consumidor. Os Estados-Membros devem ter liberdade para complementar as regras patentes na diretiva e manter as regras existentes a nível nacional.

14.2 O CESE sublinha que o sistema de meios de reparação específicos em caso de incumprimento ou incorreto cumprimento por parte do operador tem implicações no direito contratual geral nos Estados-Membros, pelo que é necessário clarificar a relação entre a proposta e o direito contratual geral.

#### 15. **Diversos**

15.1 Há que definir de forma mais clara alguns termos vagos que constam da proposta, como «parte significativa» (artigo 2.º, n.º 2, alínea d)), «prazo razoável» (artigo 9.º, n.º 2, alínea b)) e «desproporcionado» (artigo 11.º, n.º 2).

15.2 No artigo 3.º, o n.º 2, alínea b), letra (i), e o n.º 5, alínea a), são contraditórios, pelo que carecem de clarificação.

15.3 A Comissão deve elaborar listas indicativas e não exaustivas de «outros serviços turísticos» (artigo 3.º, n.º 1, alínea d)), das taxas e dos prazos mencionados no artigo 10.º, n.º 1, e de «circunstâncias excecionais» referidas no artigo 12.º, n.º 3, alínea a), letra (iii).

Bruxelas, 11 de dezembro de 2013

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---