



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

17 de março de 2016 *

«Transportes aéreos — Regulamento (CE) n.º 261/2004 — Artigo 7.º — Indemnização dos passageiros em caso de cancelamento ou de atraso de mais de três horas de um voo — Artigo 16.º — Organismos nacionais responsáveis pela execução do regulamento — Competência — Adoção de medidas coercivas contra a transportadora aérea para efeitos do pagamento da indemnização devida a um passageiro»

Nos processos apensos C-145/15 e C-146/15,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Países Baixos), por decisões de 11 de março de 2015, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 26 de março de 2015, nos processos

K. Ruijsenaars,

A. Jansen (C-145/15),

J. H. Dees-Erf (C-146/15)

contra

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,

estando presentes:

Royal Air Maroc SA (C-145/15),

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (C-146/15),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: D. Šváby (relator), presidente de secção, J. Malenovský e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: A. Calot Escobar,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de K. Ruijsenaars, A. Jansen e J. H. Dees-Erf, por M. Hoorntje, jurist, e F. de Bray, advocaat,

* Língua do processo: neerlandês.

— em representação do Governo neerlandês, por M. Gijzen e K. Bulterman, na qualidade de agentes,

— em representação da Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, por P. Eijvoogel e P. J. F. Huizing, advocate,

— em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Kemper, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo finlandês, por J. Heliskoski, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por F. Wilman e N. Yerrell, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de janeiro de 2016,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 16.º do 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, p. 1).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, o primeiro, K. Ruijsenaars e A. Jansen e, o segundo, J. H. Dees-Erf ao Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (Secretário de Estado das Infraestruturas e do Ambiente, a seguir «Secretário de Estado») a respeito da recusa deste último em adotar medidas coercivas contra, respetivamente, a Royal Air Maroc SA (a seguir «Royal Air Maroc») e a Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV (a seguir «KLM») para obrigar essas sociedades a pagarem a indemnização prevista no artigo 7.º do Regulamento n.º 261/2004 pelo atraso de mais de três horas à chegada dos voos que tinham efetuado.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Os considerandos 1, 21 e 22 do Regulamento n.º 261/2004 enunciam:

«(1) A ação da Comunidade no domínio do transporte aéreo deve ter, entre outros, o objetivo de garantir um elevado nível de proteção dos passageiros. Além disso, devem ser tidas plenamente em conta as exigências de proteção dos consumidores em geral.

[...]

(21) Os Estados-Membros deverão estabelecer regras relativas às sanções aplicáveis em caso de infração ao disposto no presente regulamento e assegurar a sua aplicação. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

(22) Os Estados-Membros deverão assegurar e fiscalizar o cumprimento geral do presente regulamento pelas transportadoras aéreas e designar um organismo adequado para desempenhar essas tarefas. A fiscalização não deverá afetar o direito dos passageiros e das transportadoras aéreas de obterem reparação legal junto dos tribunais nos termos previstos no direito nacional.»

4 O artigo 5.º, n.º 1, deste regulamento dispõe:

«1. Em caso de cancelamento de um voo, os passageiros em causa têm direito a:

[...]

c) Receber da transportadora aérea operadora indemnização nos termos do artigo 7.º, salvo se:

- i) tiverem sido informados do cancelamento pelo menos duas semanas antes da hora programada de partida, ou
- ii) tiverem sido informados do cancelamento menos de uma semana antes da hora programada de partida e se lhes tiver sido oferecido reencaminhamento que lhes permitisse partir até uma hora antes da hora programada de partida e chegar ao destino final até duas horas depois da hora programada de chegada, ou
- iii) tiverem sido informados do cancelamento menos de sete dias antes da hora programada de partida e se lhes tiver sido oferecido reencaminhamento que lhes permitisse partir até uma hora antes da hora programada de partida e chegar ao destino final até duas horas depois da hora programada de chegada.

[...]»

5 O artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento, com a epígrafe «Direito a indemnização», tem a seguinte redação:

«1. Em caso de remissão para o presente artigo, os passageiros devem receber uma indemnização no valor de:

- a) 250 euros para todos os voos até 1 500 quilómetros;
- b) 400 euros para todos os voos intracomunitários com mais de 1 500 quilómetros e para todos os outros voos entre 1 500 e 3 500 quilómetros;
- c) 600 euros para todos os voos não abrangidos pelas alíneas a) ou b).

[...]»

6 O artigo 16.º deste mesmo regulamento, com a epígrafe «Infrações», estabelece:

«1. Cada Estado-Membro deve designar o organismo responsável pela execução do presente regulamento no que respeita aos aeroportos situados no seu território e aos voos provenientes de países terceiros com destino a esses aeroportos. Sempre que adequado, esse organismo deve tomar as medidas necessárias para garantir o respeito dos direitos dos passageiros. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão qual o organismo que designaram em conformidade com o presente número.

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 12.º, cada passageiro pode apresentar uma queixa a qualquer organismo designado nos termos do n.º 1, ou a qualquer outro organismo competente designado por um Estado-Membro, sobre uma alegada infração ao disposto no presente regulamento ocorrida em qualquer aeroporto situado no território de um Estado-Membro ou em qualquer voo de um país terceiro com destino a um aeroporto situado nesse território.

3. As sanções estabelecidas pelos Estados-Membros para as infrações ao disposto no presente regulamento devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.»

Direito neerlandês

- 7 A execução do artigo 16.º do Regulamento n.º 261/2004 é assegurada, designadamente, pelas seguintes disposições da Lei do transporte aéreo (Wet luchtvaart), de 18 de junho de 1992 (Stb.1992, n.º 368), na sua versão em vigor à data dos factos nos processos principais (a seguir «Lei do transporte aéreo»).
- 8 Nos termos do artigo 11.15, primeiro parágrafo, alínea b), ponto 1, da Lei do transporte aéreo, o Secretário de Estado, designado organismo nacional encarregado da aplicação do Regulamento n.º 261/2004, pode, por via administrativa, impor a obrigação de cumprir as disposições do Regulamento n.º 261/2004 ou adotadas nos termos do mesmo.
- 9 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, ao remeter para os trabalhos preparatórios da Lei do transporte aéreo, embora esta atribua ao Secretário de Estado uma competência geral para tomar medidas coercivas em caso de violação do Regulamento n.º 261/2004, designadamente quando a análise dos autos evidencie uma recusa sistemática da transportadora aérea em cumprir as suas obrigações nos termos desse regulamento, não lhe permite, contudo, tomar medidas coercivas a pedido de um passageiro em cada caso individual em que uma transportadora aérea recuse deferir um pedido de indemnização com base nos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 7.º do Regulamento n.º 261/2004.

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-145/15

- 10 Na sequência do cancelamento do seu voo com partida de Amesterdão (Países Baixos) e destino a Casablanca (Marrocos) previsto para 8 de abril de 2011, K. Ruijsenaars e A. Jansen exigiram à Royal Air Maroc o pagamento da indemnização prevista no artigo 7.º do Regulamento n.º 261/2004.
- 11 Contestando a recusa da referida transportadora aérea, solicitaram ao Secretário de Estado, por carta de 4 de maio de 2002, que tomasse medidas coercivas contra a Royal Air Maroc de modo a obrigá-la a pôr termo à violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 261/2004 e a pagar-lhes a indemnização prevista no artigo 7.º deste regulamento.
- 12 Por decisão de 7 de maio de 2012, o Secretário de Estado indeferiu o pedido de K. Ruijsenaars e A. Jansen. Por decisão de 3 de outubro de 2012, o Secretário de Estado indeferiu a reclamação apresentada por estes contra essa decisão.
- 13 K. Ruijsenaars e A. Jansen interpuseram recurso desta última decisão para o Rechtbank Oost-Brabant (Tribunal do Brabante Oriental), que, por decisão de 28 de maio de 2013, negou provimento ao mesmo.
- 14 K. Ruijsenaars e A. Jansen interpuseram recurso dessa decisão para o Raad van State (Conselho de Estado).
- 15 No âmbito deste processo, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à competência do Secretário de Estado para tomar as medidas coercivas solicitadas pelos recorrentes. Considera que, embora esteja demonstrada a competência do Secretário de Estado para tomar medidas coercivas contra transportadoras aéreas que recusem de forma sistemática cumprir as suas obrigações nos termos do Regulamento n.º 261/2004, o mesmo não vale para medidas coercivas tomadas a pedido de passageiros e relativas a situações individuais de violação dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 7.º do Regulamento n.º 261/2004.

- 16 A este respeito, considera que a relação entre uma transportadora aérea e um passageiro é de natureza cível e que, na hipótese de essa transportadora aérea recusar pagar a indemnização ao passageiro, a execução do direito à indemnização far-se-á pela propositura de uma ação cível num tribunal cível. Salienta igualmente que confiar ao Secretário de Estado a adoção de medidas coercivas de alcance individual implicaria o risco de afetar a repartição de competências nos Países Baixos no caso de uma ação paralela nos tribunais cíveis.
- 17 Além disso, a incompetência do Secretário de Estado para tomar as medidas em causa no processo principal é confirmada pelos trabalhos parlamentares da Lei do transporte aéreo, nos termos dos quais «não incumbe à autoridade administrativa exigir à transportadora aérea uma indemnização em nome dos passageiros», e pelo facto de as medidas coercivas previstas pelo direito neerlandês não serem suscetíveis, no caso de incumprimento das mesmas pela transportadora aérea em causa, de garantir a indemnização dos passageiros.
- 18 Por outro lado, o Raad van State salienta que as disposições do Regulamento n.º 261/2004 em causa nesse processo são diretamente aplicáveis e, como tal, podem ser invocadas nos órgãos jurisdicionais nacionais num litígio entre particulares, garantindo assim uma proteção jurisdicional efetiva ao passageiro.
- 19 Neste contexto, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial seguinte:
- «O artigo 16.º do Regulamento n.º 261/2004, tendo em conta que o direito [neerlandês] garante o acesso aos tribunais cíveis para a proteção dos direitos conferidos aos passageiros pelo [d]ireito da União com base nos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 7.º do Regulamento [n.º 261/2004], obriga as autoridades nacionais a tomarem medidas de aplicação que constituam o fundamento da competência do organismo indicado no artigo 16.º para impor condutas nos casos concretos de infração aos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 7.º do Regulamento [n.º 261/2004], a fim de poder garantir, em cada caso concreto, o direito à indemnização dos passageiros?»

Processo C-146/15

- 20 Na sequência de um atraso de 26 horas do seu voo de 17 de dezembro de 2009, com partida de Curaçao (Antilhas Neerlandesas) e destino a Amesterdão (Países Baixos), J. H. Dees-Erf exigiu à KLM o pagamento da indemnização prevista no artigo 7.º do Regulamento n.º 261/2004.
- 21 Contestando a recusa da referida transportadora aérea, solicitou ao Secretário de Estado, por carta de 1 de fevereiro de 2002, que tomasse medidas coercivas contra a KLM de modo a obrigá-la a pôr termo à violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 261/2004 e a pagar-lhe a indemnização prevista no artigo 7.º deste regulamento.
- 22 Por decisão de 2 de fevereiro de 2012, o Secretário de Estado indeferiu o pedido de J. H. Dees-Erf. Por decisão de 22 de maio de 2012, o Secretário de Estado indeferiu a reclamação apresentada contra aquela decisão.
- 23 J. H. Dees-Erf interpôs então recurso desta última decisão para o Rechtbank Den Haag (tribunal da Haia), que, por decisão de 13 de fevereiro de 2013, negou provimento ao mesmo.
- 24 J. H. Dees-Erf interpôs recurso dessa decisão para o Raad van State.
- 25 Pelos mesmos motivos que os enunciados no pedido de decisão prejudicial no processo C-145/15, o Raad Van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial idêntica à formulada nesse processo.

- 26 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de março de 2015, os processos C-145/15 e C-146/15 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto à questão prejudicial

- 27 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 16.º do Regulamento n.º 261/2004 deve ser interpretado no sentido de que o organismo designado por cada Estado-Membro em aplicação do n.º 1 desse artigo, chamado a pronunciar-se sobre uma queixa individual de um passageiro na sequência da recusa de uma transportadora aérea em pagar-lhe a indemnização prevista pelo artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento, é obrigado a adotar medidas coercivas contra essa transportadora que visem obrigar esta última a pagar essa indemnização.
- 28 A este respeito, cumpre salientar que o artigo 16.º do Regulamento n.º 261/2004 prevê, no seu n.º 1, que cada Estado-Membro deverá designar um organismo responsável pela fiscalização do cumprimento das disposições do mesmo regulamento e, sempre que adequado, esse organismo deverá tomar as medidas necessárias para garantir o respeito dos direitos dos passageiros.
- 29 Resulta da redação do artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 261/2004, lido em conjugação com o considerando 22 deste regulamento, que este impõe ao organismo previsto nessas disposições que garanta a aplicação geral do referido regulamento.
- 30 Uma vez que as disposições que compõem o referido artigo 16.º formam um conjunto coerente, importa ler o artigo 16.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 261/2004 no sentido de que especificam os diferentes aspetos decorrentes da tarefa que incumbe ao organismo evocado no n.º 1 deste artigo.
- 31 Mais especificamente, quanto às «queixas» que o organismo pode ser chamado, por qualquer passageiro, a apreciar, por força do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 261/2004, devem antes ser consideradas alertas destinados a contribuir para a boa aplicação do mesmo regulamento, em geral, sem que seja imposto a esse organismo que atue na sequência dessas queixas a fim de garantir o direito de cada passageiro obter uma indemnização.
- 32 Em seguida, há que interpretar o conceito de «sanções» constante do artigo 16.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004, lido em conjugação com o considerando 21 do mesmo regulamento, no sentido de que designa as medidas tomadas em reação às violações que o organismo apura no exercício da sua fiscalização de caráter geral prevista no n.º 1 do referido artigo, e não como as medidas coercivas administrativas que devem ser tomadas em cada caso individual.
- 33 Assim, a interpretação acolhida no artigo 16.º do Regulamento n.º 261/2004 no seu conjunto não é suscetível de afetar os objetivos prosseguidos por este regulamento e, em especial, os referidos no considerando 1 do referido regulamento, que visa garantir um nível elevado de proteção dos passageiros e que sejam plenamente tidas em conta as exigências de proteção dos consumidores em geral.
- 34 Esta interpretação do artigo 16.º do Regulamento n.º 261/2004 permite igualmente, como referiu o advogado-geral no n.º 39 das conclusões, na apreciação de uma mesma situação individual, obstar a qualquer divergência na apreciação dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos entre, por um lado, os organismos referidos no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 261/2004 no âmbito do tratamento das queixas individuais que lhe são dirigidas e, por outro, os órgãos jurisdicionais nacionais, chamados a pronunciar-se sobre recursos individuais destinados a obter o pagamento da indemnização prevista no artigo 7.º do Regulamento n.º 261/2004.

- 35 Além disso, é coerente com a articulação de papéis atribuídos, respetivamente, aos organismos referidos no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 261/2004 e aos órgãos jurisdicionais nacionais, conforme tal decorre da segunda frase do considerando 22 deste regulamento, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., neste sentido, acórdãos McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, n.º 51, e Sousa Rodríguez e o., C-83/10, EU:C:2011:652, n.º 44).
- 36 Nessa medida, tendo em conta esses objetivos e a margem de manobra de que os Estados-Membros dispõem na atribuição de competências que pretendem conferir aos organismos referidos no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 261/2004, recordada pelo advogado-geral no n.º 30 das suas conclusões, os Estados-Membros, para suprir uma insuficiência de proteção dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, têm a faculdade de habilitar o organismo referido no artigo 16.º, n.º 1, deste regulamento a adotar medidas na sequência de queixas individuais.
- 37 Assim sendo, como resulta do n.º 18 do presente acórdão, nos processos principais, as disposições do Regulamento n.º 261/2004 em causa são diretamente aplicáveis e, por isso, podem ser invocadas nos órgãos jurisdicionais nacionais num litígio entre particulares, garantindo assim uma proteção jurisdicional efetiva aos passageiros dos transportes aéreos.
- 38 Resulta do exposto que o artigo 16.º do Regulamento n.º 261/2004 deve ser interpretado no sentido de que o organismo designado por cada Estado-Membro em aplicação do n.º 1 deste artigo, chamado a pronunciar-se sobre uma queixa individual de um passageiro na sequência da recusa de uma transportadora aérea em pagar a este último a indemnização prevista no artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento, não é obrigado a adotar medidas coercivas contra essa transportadora que a forcem a pagar essa indemnização.

Quanto às despesas

- 39 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) declara:

O artigo 16.º do 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, deve ser interpretado no sentido de que o organismo designado por cada Estado-Membro em aplicação do n.º 1 deste artigo, chamado a pronunciar-se sobre uma queixa individual de um passageiro na sequência da recusa de uma transportadora aérea em pagar a este último a indemnização prevista no artigo 7.º, n.º 1, do referido regulamento, não é obrigado a adotar medidas coercivas contra essa transportadora que a forcem a pagar essa indemnização.

Assinaturas