

Processo C-570/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

26 de julho de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Data da decisão de reenvio:

22 de julho de 2019

Recorrente:

Irish Ferries Ltd

Recorrida:

National Transport Authority

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto as obrigações da sociedade recorrente, a Irish Ferries, relativas a passageiros no âmbito de serviços cancelados entre Dublin, Irlanda e Cherbourg, França (a seguir «rota») no verão de 2018. A razão do cancelamento de serviços na rota foi o atraso na entrega de uma nova embarcação ferry (a seguir «navio»). A recorrida, a National Transport Authority (a seguir «NTA»), aplicou sanções à Irish Ferries por não pagamento a esses passageiros afetados de uma indemnização adequada como é alegadamente exigido pelo direito da União e pelo direito da Irlanda. A Irish Ferries impugna essas sanções.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 18.º, 19.º, 20.º, n.º 4, 24.º, e 25.º do Regulamento (UE) n.º 1177/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de novembro de 2010, relativo aos direitos dos passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis interiores e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 (JO L 334, p. 1, a seguir «regulamento»). A

última questão, submetida a título subsidiário, diz respeito à validade do regulamento.

Questões prejudiciais

Questão 1. É o regulamento (especialmente os artigos 18.º e/ou 19.º) aplicável quando os passageiros tenham efetuado reservas antecipadamente e celebrado contratos de transporte e os serviços de passageiros sejam cancelados, através de uma comunicação efetuada, no mínimo, sete semanas antes da partida programada, em razão de um atraso na entrega de um novo navio ao operador de embarcações ferry? A este respeito, é alguma das seguintes situações (ou são todas elas) pertinentes para efeitos da aplicabilidade do regulamento:

- a. A entrega acabou por ser feita com 200 dias de atraso;
- b. O operador de ferry teve de cancelar uma temporada inteira de viagens;
- c. Foi impossível conseguir encontrar um navio alternativo adequado;
- d. O operador de embarcações ferry efetuou novas reservas para mais de 20 000 passageiros em diferentes viagens ou reembolsou-os do valor dos bilhetes;
- e. Essas viagens estavam inseridas numa nova rota aberta pelo operador de ferry para a qual não existia nenhum serviço alternativo semelhante na rota inicial?

Questão 2. A resposta a esta questão só é necessária se o artigo 18.º for aplicável. Quando um passageiro é reencaminhado para um transporte alternativo em conformidade com o artigo 18.º, dá lugar a um novo contrato de transporte, de tal modo que o direito a indemnização previsto no artigo 19.º deve ser determinado em conformidade com este novo contrato e não com o contrato original de transporte?

Questão 3, a). Caso o artigo 18.º seja aplicável, se uma viagem for cancelada e não houver um serviço alternativo que efetue essa rota (ou seja, não existir um serviço direto entre esses dois portos), a proposta de uma viagem alternativa em qualquer outra rota ou rotas disponíveis, à escolha do passageiro, incluindo através de uma «ponte terrestre» (por exemplo, viajando o passageiro da Irlanda para o Reino Unido por ferry, a seguir, por estrada, mediante o reembolso das despesas de combustível pelo operador ferry, até um porto no Reino Unido, e, a partir daí, até França por ferry, escolhendo o passageiro cada um dos trajetos) equivale a um «reencaminhamento para o seu destino final» para efeitos do artigo 18.º? Em caso de resposta negativa, quais devem ser os critérios utilizados para determinar se o reencaminhamento é efetuado «em condições equivalentes»?

Questão 3, b). Caso não exista uma viagem alternativa na rota cancelada que permita que o passageiro afetado tenha lugar numa viagem direta a partir do porto inicial de embarque para o destino final conforme estabelecido no contrato de transporte, é o transportador obrigado a pagar os eventuais custos adicionais suportados pelo passageiro reencaminhado por ter de viajar desde e para o novo porto de embarque e/ou desde e até o novo porto de destino?

Questão 4, a). É o artigo 19.º aplicável se a viagem já tiver sido efetivamente cancelada, pelo menos, sete semanas antes da partida programada? Se a resposta for afirmativa, é o artigo 19.º aplicável quando, em aplicação do artigo 18.º, o passageiro tenha sido reencaminhado sem custos adicionais e/ou tenha sido reembolsado e/ou tenha optado por uma viagem posterior?

Questão 4, b). Caso o artigo 19.º seja aplicável, qual deve ser considerado o «destino final» para efeitos do artigo 19.º?

Questão 5. Caso o artigo 19.º seja aplicável:

- a. Como deve ser contabilizado o período de atraso em tais circunstâncias?
- b. Como deve ser calculado o preço, na aceção do artigo 19.º, para determinar o montante da indemnização a pagar e, em especial, inclui esse montante os custos referentes a serviços extras (por exemplo, camarotes, compartimentos para animais e salas de espera de primeira classe)?

Questão 6. Caso o regulamento seja aplicável, constituem as circunstâncias e considerações referidas na primeira questão «circunstâncias excecionais [...] que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis», para efeitos do artigo 20.º, n.º 4, do regulamento?

Questão 7. Tem o artigo 24.º como efeito impor a qualquer passageiro que pretenda pedir uma indemnização nos termos do artigo 19.º do regulamento a obrigação de apresentar uma reclamação no prazo de dois meses desde a data em que o serviço foi prestado ou deveria ter sido prestado?

Questão 8. Está a competência do organismo nacional responsável pela aplicação do regulamento limitada a viagens entre os portos referidos no artigo 25.º do regulamento ou pode ser alargada a uma viagem de regresso desde o porto de outro Estado-Membro para o país do organismo nacional competente?

Questão 9, a). Quais são os princípios e regras do direito da União que o órgão jurisdicional de reenvio deve aplicar ao apreciar a validade da decisão e/ou das comunicações do organismo nacional responsável pela aplicação do regulamento, à luz dos artigos 16.º, 17.º, 20.º e/ou 47.º da Carta e/ou dos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da igualdade de tratamento?

Questão 9, alínea b). O critério relativo à falta de caráter razoável que o órgão jurisdicional nacional deve aplicar é o critério do erro manifesto?

Questão 10. Esta questão apenas é submetida em função das respostas às questões anteriores. É Regulamento n.º 1177/2010 válido nos termos do direito da União, tendo em conta, em especial:

- a. os artigos 16.º, 17.º e 20.º da Carta?
- b. o facto de os operadores de linhas aéreas não terem a obrigação de pagar uma indemnização se informarem o passageiro da companhia aérea do cancelamento, pelo menos, duas semanas antes da hora programada de partida (artigo 5.º, n.º 1, alínea c), ponto i, do Regulamento n.º 261/2004)?
- c. os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da igualdade de tratamento?

Disposições de direito da União invocadas

Chama-se a atenção do Tribunal de Justiça para o regulamento, em especial, os considerandos 1, 2, 3, 12, 13, 14, 15, 17, 19, 22 e os artigos 2.º, 18.º, 19.º, 20.º, 24.º e 25.º do mesmo.

O órgão jurisdicional de reenvio refere igualmente o 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).

Para além de várias disposições do regulamento, a Irish Ferries invoca os artigos 16.º, 17.º, 20.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como os princípios gerais da proporcionalidade, segurança jurídica e igualdade de tratamento.

Disposições nacionais invocadas

A NTA adotou a decisão impugnada, bem como as suas comunicações complementares, com base no artigo 4.º do Statutory Instrument n.º 394/2012 – European Union (Rights of Passengers when Travelling by Sea and Inland Waterway) Regulations 2012 [S.I. n.º 394/2012 — Regulamento de 2012 - União Europeia (Direitos dos passageiros que viajam por mare por vias navegáveis internas) (a seguir «Instrumento Estatutário de 2012»)].

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Instrumento Estatutário de 2012, a NTA, oficiosamente ou na sequência de uma reclamação que lhe tenha sido apresentada

por um passageiro, se considerar que um prestador não cumpre ou viola o Regulamento 1170/2010 «diligenciará para que seja remetida ao prestador uma comunicação em que se especifique o incumprimento ou a infração em causa e se exija ao prestador que tome as medidas indicadas na comunicação, no prazo que possa estar fixado, para dar cumprimento à comunicação.»

O incumprimento das comunicações enviadas constitui, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Instrumento Estatutário de 2012, uma infração punível: i) em caso de condenação em processo sumário, com uma coima de classe A (isto é, 5 000 euros); ou ii) em caso de acusação seguida de condenação, com uma coima não superior a 250 000 euros.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Por contrato de 27 de maio de 2016, a Flensburger Schiffbau-Gesellschaft («estaleiro naval») acordou com a sociedade-mãe da Irish Ferries a construção de uma embarcação ferry ferry ro-ro e de passageiros (ou seja, o navio) que devia ser entregue em 26 de maio de 2018 ou antes. O navio seguiria então até Dublin para iniciar os seus serviços.
- 2 O navio ia operar na rota, um novo serviço que funcionaria durante o verão de 2018 (a seguir «temporada de 2018»).
- 3 A Irish Ferries tinha previsto operar o navio na rota em dias alternados com outro navio, que operava na rota Rosslare-Cherbourg e na rota Rosslare-Roscoff, oferecendo assim um serviço diário entre a Irlanda e a França, embora de e para diferentes portos irlandeses. Os turistas (a grande maioria dos passageiros em causa) costumam reservar este serviço com meses de antecedência. Em 27 de outubro de 2017, a Irish Ferries começou a aceitar reservas para o navio para a temporada de 2018.
- 4 Em 1 de novembro de 2017, na sequência de um pedido da Irish Ferries, o estaleiro naval confirmou que o navio seria entregue em 22 de junho de 2018. A Irish Ferries considerou que esta entrega oferecia uma margem suficientemente atempada para que a primeira viagem se realizasse em 12 de julho de 2018. O período de 20 dias entre a entrega e a entrada ao serviço correspondia, ou era até superior, a prazos anteriores de entrega de outros navios.
- 5 Em 18 de abril de 2018, o estaleiro naval informou a Irish Ferries de que o navio não seria entregue antes de 13 de julho 2018. O estaleiro naval explicou que este atraso se devia a trabalhos realizados por terceiros fornecedores de equipamentos que tinham sido subcontratados pelo estaleiro naval. Este referiu igualmente que existia a possibilidade de a entrega ser feita ainda mais tarde.
- 6 Todos os outros navios da Irish Ferries estavam lotados com milhares de reservas que tinham sido feitas havia muito tempo. Não era possível deslocar qualquer outro navio para a rota sem afetar milhares de outros passageiros. A Irish Ferries

tentou imediatamente fretar um navio alternativo mas um importante armador internacional comunicou que não estavam disponíveis navios adequados.

7 Em 20 de abril de 2018, a Irish Ferries anunciou que iria cancelar as viagens entre 12 de julho de 2018 e 29 de julho de 2018 (a seguir «primeiro cancelamento»).

8 A Irish Ferries procurou apoiar os passageiros, tendo, designadamente:

- a. contactado todos os passageiros, informando-os do cancelamento com doze semanas de antecedência;
- b. aberto os seus centros de atendimento telefónico por mais [horas e] com funcionários adicionais;
- c. oferecido a todos os passageiros:
 - i. um reembolso integral incondicional imediato (ou seja, uma «oferta de reembolso») ou
 - ii. a possibilidade de efetuar nova reserva em viagens alternativas (a seguir «viagens alternativas») à sua escolha.

Uma vez que não existia qualquer outro serviço idêntico na rota, a Irish Ferries disponibilizou uma série de serviços em vários portos de partida e de chegada diretamente entre a Irlanda e a França em diferentes datas, num navio diferente ou indiretamente através de ponte terrestre. A Irish Ferries não ofereceu a opção ponte terrestre a todos os passageiros mas permitiu-a a todos aqueles que pretenderam viajar dessa forma. Os passageiros que foram reencaminhados receberam um vale de 150 euros utilizável no serviço Irlanda-França em 2019; e

- d. A Irish Ferries colaborou com os passageiros a fim de minimizar os transtornos.
- 9 A NTA não reconhece que os passageiros tenham tido a opção referida pela Irish Ferries.
- 10 Nos casos em que os passageiros afetados foram reencaminhados para e a partir de Rosslare (em vez de Dublin) e/ou para e a partir de Roscoff (em vez de Cherbourg), a Irish Ferries não ofereceu reembolso por quaisquer custos adicionais suportados por esses passageiros (a seguir «custos adicionais»). A Irish Ferries nega esta afirmação, declarando que nem todos os passageiros tiveram de suportar tais custos, uma vez que alguns estavam localizados mais perto de Rosslare e passaram as férias mais perto de Roscoff do que de Cherbourg.
- 11 Em 9 de maio de 2018, a NTA instaurou um inquérito sobre as circunstâncias que rodearam o primeiro cancelamento, tendo pedido à Irish Ferries para explicar as

razões pelas quais eram circunstâncias excepcionais e por que razão estavam fora do seu controlo. A Irish Ferries respondeu de forma detalhada à NTA.

- 12 Em 1 de junho de 2018, a NTA pediu por escrito à Irish Ferries informações sobre a conformidade da sua atuação com o artigo 18.º do regulamento. Em 8 de junho de 2018, a Irish Ferries respondeu e seguiu-se uma troca de correspondência.
- 13 Em 11 de junho de 2018, o estaleiro naval avisou a Irish Ferries de que a entrega do navio estava novamente atrasada até dia indeterminado do mês de setembro. Isto obrigou a Irish Ferries a cancelar todas as viagens programadas após 30 de julho de 2018 (a seguir «segundo cancelamento»). O navio acabou por apenas ser entregue em 12 de dezembro de 2018, com cerca de 200 dias de atraso.
- 14 O segundo cancelamento também se deveu a atrasos de um subcontratado do estaleiro naval que não tinha qualquer relação com a Irish Ferries e que, segundo esta, estava fora do seu controlo. A Irish Ferries tentou imediatamente fretar um navio alternativo adequado para realizar a rota mas não havia nenhum disponível. Por conseguinte, cancelou toda a temporada de 2018, o que afetou mais de 20 000 passageiros.
- 15 A Irish Ferries procurou apoiar os passageiros afetados, tendo, por exemplo:
 - a. anunciado o segundo cancelamento logo que confirmou que não era possível fretar um navio alternativo;
 - b. tentado contactar todos os passageiros;
 - c. alargado os períodos de funcionamento dos centros de atendimento telefónico e colocado ao serviço mais funcionários;
 - d. informado os passageiros com pelo menos sete semanas de antecedência e, muitos deles, até doze semanas de antecedência;
 - e. oferecido aos passageiros a opção de cancelarem e receberem a oferta de reembolso;
 - f. concedido aos passageiros a possibilidade de viajarem em rotas alternativas para França (sem reembolso de custos adicionais existentes);
 - g. reencaminhado, por ponte terrestre, através da Grã-Bretanha (reembolsando os passageiros pelas despesas com combustível por terem de atravessar a Grã-Bretanha); e
 - h. oferecido um vale de 150 euros aos passageiros, utilizável em 2019 em viagens nos serviços Irlanda-França da Irish Ferries.

- 16 De facto, 82 % dos passageiros optaram por viagens alternativas com a Irish Ferries ou outros transportadores, 3 % optaram por ponte terrestre e os restantes 15 % aceitaram um reembolso integral.
- 17 Quanto aos passageiros que optaram pelas viagens alternativas: a) não lhes foram cobradas quaisquer tarifas adicionais, sendo estas pagas pela Irish Ferries; e b) foram-lhes reembolsadas pela Irish Ferries todas as diferenças em «despesas a bordo». No que respeita aos passageiros que optaram pela ponte terrestre, a Irish Ferries reembolsava o combustível consumido por terem de atravessar a Grã-Bretanha.
- 18 Por decisão de 19 de outubro de 2018, a NTA concluiu que a Irish Ferries não cumpriu as obrigações que lhe eram impostas pelos artigos 18.º e 19.º do regulamento. Assim, em 22 de outubro de 2018, a NTA enviou uma comunicação ao abrigo do artigo 18.º e uma comunicação ao abrigo do artigo 19.º (conjuntamente, «comunicações») à Irish Ferries nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Instrumento Estatutário de 2012.
- 19 Por decisão de 25 de janeiro de 2019 («decisão impugnada»), a NTA confirmou ambas as comunicações. A comunicação ao abrigo do artigo 18.º exigia que a Irish Ferries reembolsasse os custos adicionais a passageiros que, devido ao primeiro ou ao segundo cancelamento, eram obrigados a viajar para e a partir de Rosslare (em vez de Dublin) e/ou para e a partir de Roscoff (em vez de Cherbourg). A comunicação ao abrigo do artigo 19.º exigia que a Irish Ferries pagasse uma indemnização aos passageiros afetados que a tivessem pedido pelo atraso na chegada ao destino final conforme estabelecido no contrato de transporte, sempre que tal atraso cumprisse os requisitos previstos no artigo 19.º, n.º 1, alíneas a) a d), do regulamento.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 20 A Irish Ferries alega que o regulamento não é aplicável às circunstâncias resultantes do primeiro ou do segundo cancelamento, uma vez que os passageiros foram informados desses cancelamentos com semanas de antecedência e o facto de o navio estar indisponível resultou de circunstâncias excecionais fora do seu controlo, na aceção do artigo 20.º, n.º 4, do regulamento. Invoca, a este respeito, a jurisprudência que interpreta o Regulamento n.º 261/2004.
- 21 No caso de o regulamento ser aplicável, a Irish Ferries alega que os artigos 18.º e 19.º do mesmo não são aplicáveis simultaneamente. Afirma que esta última disposição, relativa a atrasos à «chegada», não pode ser aplicada quando a partida tiver sido cancelada. Os passageiros que tiverem sido reembolsados nos termos do artigo 18.º também não podem beneficiar do artigo 19.º
- 22 Além disso, a Irish Ferries alega que, não obstante, respeitou o artigo 18.º, uma vez que ofereceu aos passageiros a possibilidade de optarem pelo reencaminhamento ou pelo reembolso do bilhete. Em seu entender, a ponte

terrestre com pagamento de custos com combustível adicionais constitui um reencaminhamento em condições equivalentes.

- 23 No que respeita ao artigo 19.º, a Irish Ferries alega que os passageiros que aceitaram a opção do reencaminhamento não sofreram um atraso na «chegada ao destino final» nos termos do seu novo «contrato de transporte».
- 24 Afirma igualmente que a NTA violou o artigo 25.º, n.º 1, do regulamento, uma vez que excedeu as suas competências ao adotar a decisão impugnada e as comunicações. Em seu entender, a NTA não aplicou o artigo 24.º do mesmo regulamento de forma proporcionada a limitar os efeitos da decisão e das comunicações aos passageiros que apresentaram uma reclamação no prazo fixado de dois meses. De facto, a NTA violou a Carta, nomeadamente, os seus artigos 16.º e 17.º, na medida em que proibiu a Irish Ferries de cancelar qualquer contrato de passageiros, ainda que em conformidade com os termos do mesmo, sem incorrer em responsabilidade nos termos do regulamento.
- 25 A Irish Ferries alega que a decisão impugnada e as comunicações estão, conseqüentemente, viciadas por erro manifesto e por falta de fundamentação adequada na aceção do artigo 47.º da Carta. Em alternativa – caso a NTA tenha aplicado corretamente o regulamento – a Irish Ferries alega que o regulamento é inválido por violação da Carta, do princípio da segurança jurídica e do princípio da proporcionalidade, uma vez que impõe obrigações onerosas aos transportadores sem uma base legal clara e sem definir conceitos fundamentais como «preço do bilhete» previsto no artigo 19.º, n.º 1. Em seu entender, isto constitui uma discriminação entre operadores de embarcações ferries e operadores de linhas aéreas.
- 26 A NTA considera que o regulamento é aplicável ao primeiro e ao segundo cancelamentos. Os artigos 18.º e 19.º podem ser aplicados em conjugação e simultaneamente ao mesmo passageiro e daqui não resulta uma dupla penalização para o transportador. Tal aplicação é coerente com os objetivos do regulamento. Defende a validade e a proporcionalidade do regulamento, bem como a validade da decisão impugnada.
- 27 Segundo a NTA, as viagens do navio foram canceladas, pelo que o artigo 18.º é aplicável. Assim não seria se os requisitos do artigo 20.º, n.º 1, estivessem preenchidos, o que não sucede no presente processo. O facto de ter sido dado um aviso prévio e de os passageiros não estarem *en route* nem em trânsito é irrelevante para efeitos da aplicação dos artigos 18.º e 19.º Nem a redação destas disposições, nem os objetivos do regulamento sugerem o contrário. Além disso, o artigo 19.º é aplicável a atrasos causados por cancelamentos (conforme resulta da redação do considerando 19 e do artigo 20.º, n.º 4).
- 28 A NTA considera que o artigo 2.º do regulamento é aplicável ao processo principal uma vez que os portos de embarque (Dublin e Cherbourg) estão localizados no território de um Estado-Membro na aceção desta disposição. Em

seu entender, não existe fundamento para afirmar que o regulamento não é aplicável se o navio não estiver disponível para prestar serviços de passageiros.

- 29 A NTA considera que a referência a «contrato de transporte» no artigo 19.º, n.º 1, é uma referência ao «contrato de transporte» celebrado entre o passageiro e o transportador. Não se pode admitir que por o passageiro aceitar o reencaminhamento ou um reembolso nos termos do artigo 18.º, n.º 1, foi celebrado um novo contrato entre o passageiro e o transportador, como afirma a Irish Ferries.
- 30 A NTA alega que a oferta da Irish Ferries aos passageiros afetados não cumpria as obrigações resultantes do artigo 18.º do regulamento. O reencaminhamento oferecido não era para o destino final nos termos do artigo 18.º, n.º 1, e muitos passageiros afetados não foram reembolsados pelos custos adicionais que tiveram de suportar. A NTA considera que a expressão «destino final» se refere ao destino que figura no contrato de transporte e não ao destino final do passageiro. Além disso, o facto de alguns passageiros afetados pelo primeiro cancelamento terem tido a possibilidade de viajar por ponte terrestre e de esta opção ter sido proposta a passageiros afetados pelo segundo cancelamento não significa que a Irish Ferries respeitou o artigo 18.º
- 31 A NTA considera que a Irish Ferries não demonstrou a existência de «circunstâncias excecionais» na aceção do artigo 20.º, n.º 4, na medida em que o atraso na entrega de um navio é inerente ao exercício normal das suas atividades. A duração deste atraso é irrelevante para efeitos dessa demonstração.
- 32 Além disso, a NTA invoca o direito de os passageiros apresentarem uma reclamação, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, «junto de qualquer organismo competente designado por um Estado-Membro». Considera que o artigo 24.º é uma disposição autónoma relativa a reclamações. Por conseguinte, os passageiros que pretendam ser indemnizados não estão sujeitos ao prazo fixado de dois meses. Nega a violação dos princípios do direito da União e considera que as expressões da decisão estavam claramente fundamentadas, uma vez que decorriam das comunicações e da documentação de apoio. Em particular, a expressão «preço do bilhete» é evidente no contexto da redação do artigo 19.º, n.º 3.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 33 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o regulamento é fundamental para a resolução do processo principal. As partes têm entendimentos diferentes quanto à interpretação e aplicação do regulamento a respeito do qual não existe jurisprudência relevante. As questões suscitadas neste processo são inéditas e as respostas não são claras.