



Bruksela, 30 września 2025 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2013/0072 (COD)

10015/1/25
REV 1 ADD 1

AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762
PARLNAT

UZASADNIENIE RADY

Dotyczy: Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia
ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiające wspólne
zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy
przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz
rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności
przewoźnika lotniczego z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu drogą
powietrzną

- Uzasadnienie Rady
- Przyjęte przez Radę 29 września 2025 r.

I. WPROWADZENIE

1. W marcu 2013 r. Komisja przyjęła wniosek¹ dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004 i rozporządzenia (WE) nr 2027/97.
2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię 11 lipca 2013 r. Komitet Regionów postanowił nie wydawać opinii.
3. Parlament Europejski zakończył pierwsze czytanie w lutym 2014 r.²
4. 29 września 2025 r. Rada przyjęła swoje stanowisko w pierwszym czytaniu.

II. CEL

5. Celem wniosku jest zapewnienie przez przewoźników lotniczych wysokiego poziomu ochrony pasażerów lotniczych podczas zakłóceń w podróży przy jednoczesnym zadbaniu o właściwą równowagę między długoterminowymi interesami pasażerów i branży.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A. Informacje ogólne

6. Parlament Europejski przyjął 168 poprawek do wniosku Komisji. Wiele z nich jest dla Rady ogólnie możliwych do zaakceptowania, w związku z czym Rada włączyła je do swojego stanowiska w pierwszym czytaniu w całości, w części lub co do zasady.
7. Rada nie zaakceptowała pozostałych poprawek m.in. dlatego, że ich wartość dodana nie była jasna lub nie były spójne z innymi częściami jej stanowiska w pierwszym czytaniu, lub też z powodu ich niezgodności z innymi przepisami UE, lub dlatego, że stały się zbędne ze względu na inne złożone później wnioski ustawodawcze.

¹ Dok. 7615/13.

² Dok. 5941/14.

8. W stanowisku Rady w pierwszym czytaniu zawarto również pewne zmiany nieprzewidziane w stanowisku Parlamentu Europejskiego. W sekcji D poniżej opisano zasadnicze zmiany co do treści. Ponadto w stanowisku Rady znalazły odzwierciedlenie istotne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości od 2013 r., a niektóre przepisy – w świetle tych orzeczeń i doświadczenia zdobytego podczas stosowania rozporządzeń – zostały doprecyzowane. Co więcej, aby zapewnić spójność z wnioskami Komisji dotyczącymi egzekwowania przepisów i podróży multimodalnych, terminy i terminologię w stanowisku Rady dostosowano w jak największym stopniu do podejść ogólnych do tych wniosków uzgodnionych przez Radę w grudniu 2024 r. Wprowadzono też zmiany redakcyjne mające na celu jaśniejsze sformułowanie tekstu i zapewnienie ogólnej spójności proponowanego rozporządzenia.

B. Poprawki PE włączone do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu

9. W stanowisku Rady w pierwszym czytaniu uwzględniono następujące poprawki, w całości, częściowo lub w brzmieniu realizującym taki sam lub częściowo taki sam cel: 38, 39, 174/REV, 52, 57, 64, 66, 70, 71, 77, 78, 82, 86, 90, 92, 94, 97, 107, 108, 109, 111, 126, 128, 141, 151, 150, 158, 162, 163, 164.

10. Jednakże:

- Plany reagowania awaryjnego portu lotniczego określono w art. 10a i są one obowiązkowe dla unijnych portów lotniczych, w których roczny ruch przekracza 5 mln pasażerów, przy czym państwa członkowskie mają możliwość dodania swoich portów lotniczych niespełniających tego warunku; stosowne plany są przesyłane krajowym organom wykonawczym wyłącznie na ich wniosek.
- Kwoty odszkodowania należy aktualizować w ramach zwykłej procedury ustawodawczej na podstawie wniosku Komisji.
- W przypadku zmiany planu podróży przez samego pasażera zwrot kosztów może wynieść do 400% całkowitego kosztu biletu.

- Wymogi dotyczące informowania pasażerów w przypadku zakłóceń zostały doprecyzowane i dodane w art. 4, 5 i 6 w celu zwiększenia jasności rozporządzenia.
- Wszystkie informacje przekazywane pasażerom na podstawie rozporządzenia 261/2004 są przekazywane w formacie spełniającym wymogi dostępności.
- Terminy określone w art. 16a stanowiska Rady są korzystniejsze dla pasażerów.
- Rada uważa, że z uwagi na znaczenie polityczne właściwsze jest, aby wykaz nadzwyczajnych okoliczności był aktualizowany przez obu współprawodawców w ramach zwykłej procedury ustawodawczej na podstawie wniosku Komisji, nie zaś w ramach aktów delegowanych, jak przewiduje Parlament Europejski.
- Należy utrzymać zasadę swobody ustalania taryf określoną w rozporządzeniu (WE) nr 1008/2008.

C. Poprawki PE niewłączone do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu

11. Następujące poprawki nie były dla Rady możliwe do zaakceptowania: 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 110, 113, 112, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169.
12. Poprawki te nie były możliwe do zaakceptowania z następujących przyczyn:

Wzajemne powiązania z innymi aktami prawnymi i zasadami prawa UE

- Poprawka 40 i poprawka 56 nie są spójne z dyrektywą (UE) 2015/2302.
- Poprawki 42 i 55 są zbędne w świetle wniosku Komisji w sprawie praw pasażerów w kontekście podróży multimodalnych.

- Poprawki 47, 48, 102, 114, 115 i 117 są zbędne w świetle wniosku Komisji w sprawie egzekwowania praw pasażerów.
- Poprawka 96 nie jest zgodna z limitami określonymi w dyrektywie (UE) 2015/2302.
- Poprawka 69 określa obowiązki w przypadku niewypłacalności przewoźnika lotniczego, które lepiej byłoby uwzględnić w kontekście przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1008/2008.
- Poprawka 101 jest sprzeczna z obowiązkiem nałożonym na zarządzających portami lotniczymi na mocy art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1107/2006.
- Poprawka 104 jest niezgodna z prawem cywilnym i zasadami umów handlowych.
- Poprawki 116 i 156 nie wchodzą w zakres rozporządzenia (WE) nr 261/2004 i kolidują z innymi aktami prawnymi UE.
- Poprawki 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 i 135 naruszają zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich.
- Poprawka 145 odbiega od konwencji montrealskiej.
- Poprawka 147 jest sprzeczna z obowiązkami nałożonymi na mocy rozporządzenia (WE) nr 1107/2006.

Ograniczona wartość dodana

- Poprawki 93, 112 i 127 nie są już aktualne.
- Zdaniem Rady poprawki 59, 134, 161, 165, 166, 167 i 168 mogłyby powodować nieporozumienia prawne.
- Zdaniem Rady poprawki 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155, 159 nie wnoszą wartości dodanej.

Rozbieżność z orzecznictwem

- Poprawki 43 i 61 uznają zmianę harmonogramu za odmowę przyjęcia na pokład, co Rada uznała za niewłaściwe.
- Poprawka 73 ma na celu zdefiniowanie prawa do zwrotu kosztów i zmiany planu podróży w przypadku zmiany godziny odlotu o więcej niż trzy godziny przed jego pierwotnym czasem, ale zasada równego traktowania wymaga dostosowania progu czasowego w przypadku zwrotu kosztów, zmiany planu podróży i odszkodowania.
- Rada stoi na stanowisku, że przekierowany lot należy uznać za odwołanie lotu pod pewnymi warunkami, które odbiegają od warunków zaproponowanych w poprawkach 44 i 51.

Wersja z wniosku Komisji jest odpowiedniejsza

- Nadzwyczajnych okoliczności – ze względu na ich charakter – nie można przewidzieć. Wykaz nadzwyczajnych okoliczności powinien pozostać niewyczerpujący, zgodnie z wnioskiem Komisji i wbrew poprawkom 45 i 160.
- Prawa powinny być ograniczone do lotów łączących w ramach jednej umowy transportu lotniczego zgodnie z orzecznictwem i wnioskiem Komisji, co jest sprzeczne z poprawką 46.
- Cenę lotu oblicza się zgodnie z wnioskiem Komisji, co jest sprzeczne z poprawką 49.
- Poprawka 58 usuwa natychmiastową pomoc i odszkodowanie bez wniosku, które proponowała Komisja, i narusza prawa pasażerów.
- W porównaniu z wnioskiem Komisji poprawka 98 zwiększa złożoność opcji oferowanych pasażerom i prowadzi do nieporozumień prawnych co do zakresu wydatków, które mogłyby zostać pokryte.

- Zgodnie z poprawką 100 zgłoszenie obejmuje wszystkie podróże na podstawie tego samego biletu, natomiast Rada uważa, że obejmuje ono wszystkie podróże w ramach tej samej umowy, zgodnie z wnioskiem Komisji.

Inne podejście przyjęte przez Radę

- Poprawki 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99, 105 nie są spójne z wprowadzonymi przez Radę zmianami, których kluczowe elementy przedstawiono w sekcji D poniżej.
- Obowiązek stawienia się przez pasażerów w celu przyjęcia na pokład ma zastosowanie wyłącznie w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, chyba że pasażerowie zostali poinformowani z wyprzedzeniem, w przeciwieństwie do poprawki 53, która stosuje ten obowiązek do wszystkich zakłóceń.
- Poprawka 54 wyłącza z zakresu stosowania rozporządzenia w sprawie praw pasażerów lotniczych dzieci w wieku poniżej dwóch lat, dla których nie zarezerwowano oddzielnego miejsca, co mogłoby spowodować poważne problemy dotyczące zmiany planu podróży i pomocy dla pasażerów.
- Poprawka 60 rozszerza możliwość korekty na kilka błędów pisowni, a poprawka 169 ogranicza możliwość odmowy przyjęcia przez przewoźników lotniczych na pokład pasażera posiadającego nieważną dokumentację. Zmiany te mogłyby mieć istotne skutki prawne i operacyjne dla przewoźników lotniczych.
- Poprawki 65 i 75 ograniczają możliwość powoływania się na nadzwyczajne okoliczności do dwóch lotów w rotacji, podczas gdy stanowisko Rady ogranicza tę możliwość do trzech lotów w rotacji.
- Poprawka 103 jest niezgodna z podejściem Rady i obecnym stanem prawnym, który wyklucza podwójne odszkodowanie.
- Poprawki 80 i 118 nie są dostosowane do zakresu rozporządzenia (WE) 261/2004.
- Poprawka 124 nie jest spójna z podejściem przyjętym przez Radę w sprawie mechanizmów pozasądowego rozstrzygnięcia sporów.

Nadmierne obciążenie

- Poprawki 67, 68, 106, 110 i 144 nakładają nieproporcjonalne obowiązki na podmioty zarządzające portami lotniczymi i przewoźników lotniczych.
- Stosowanie przepisów dotyczących lotów łączących do innych rodzajów transportu wykorzystywanych do zmiany planu podróży, przewidziane w poprawce 89, powoduje trudności operacyjne.
- Poprawki 91, 152, 153, 154 i 157 wprowadzają nieproporcjonalne obciążenie dla przewoźnika lotniczego i mogą powodować poważne trudności operacyjne.
- Wprowadzenie poprawki 95 wymagałoby oceny skutków.
- Poprawka 113 nakłada nieproporcjonalne koszty na przewoźników lotniczych.
- Poprawki 123 i 148 stanowiłyby nadmierne obciążenie administracyjne dla krajowych organów wykonawczych.
- Poprawka 125 nakładałaby nadmierne i nieproporcjonalne obciążenia administracyjne na przewoźników lotniczych i krajowe organy wykonawcze.

D. Inne zmiany włączone do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu

13. Zmiany co do treści w porównaniu z pierwotnym wnioskiem Komisji dotyczą głównie przepisów dotyczących odszkodowania:
 - Pasażerowie, którzy zostali poinformowani o odwołaniu lotu na mniej niż 14 dni przed odlotem, są obecnie w większości wypadków uprawnieni do odszkodowania.
W związku z tym przewoźnicy lotniczy muszą dostarczyć pasażerom odwołanych lotów wstępnie wypełniony formularz umożliwiający im ubieganie się o odszkodowanie.

- Tekst kompromisowy stosuje te same progi odległości przy obliczaniu opóźnienia i kwot odszkodowania: 1) w przypadku podróży wewnątrzunijnych i poniżej 3500 km oraz 2) w przypadku podróży powyżej 3500 km. Progi te odzwierciedlają różnice w ograniczeniach operacyjnych, doświadczeniach pasażerów i warunkach konkurencji oraz zapewniają równe traktowanie pasażerów podróżujących w obrębie Unii.
- Stanowisko Rady określa progi czasowe odszkodowania na 4 i 6 godzin opóźnienia, podczas gdy Komisja zaproponowała trzy progi wynoszące 5/9/12 godzin w zależności od odległości.
- Kwota odszkodowania za loty wewnątrzunijne lub loty o długości poniżej 3500 km została nieznacznie zwiększona, aby zrównoważyć podniesienie progu opóźnienia o jedną godzinę. Kwota odszkodowania za loty o długości powyżej 3500 km została nieznacznie zmniejszona w celu zmniejszenia zakłóceń konkurencji wynikających z międzynarodowej konkurencji na lotach długodystansowych.
- Przewoźnicy lotniczy nie mogą zawierać z pasażerem dobrowolnego porozumienia zastępującego odszkodowanie w przypadku innym niż odmowa wejścia na pokład.
- W ciągu trzech lat od rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004 w wersji wynikającej z niniejszej zmiany Komisja jest upoważniona do oceny potrzeby zmiany progów odszkodowania na podstawie danych statystycznych dotyczących ewolucji opóźnień i odwołań z poprzednich pięciu lat i z każdego roku od dnia rozpoczęcia stosowania tego rozporządzenia.
- Od dnia zakłócenia pasażer ma do 6 miesięcy na złożenie wniosku lub skargi do przewoźnika lotniczego. Wprowadza się termin 14 dni od złożenia wniosku, aby przewoźnik lotniczy wypłacił odszkodowanie lub udzielił pasażerowi uzasadnionej odpowiedzi.

14. Poniżej podsumowano inne zmiany w treści:

- Wzmocniono obowiązki przewoźników lotniczych i pośredników w zakresie informacji udzielanych przed zawarciem umowy i informacji w przypadku zakłóceń.
- Jeżeli w przypadku zakłóceń pasażer zwraca się o zwrot kosztów swojego lotu, zwrot ten odbywa się automatycznie.
- Znacznie poprawiono przepisy dotyczące zmiany planu podróży. Przewoźnik lotniczy musi zaoferować pasażerom alternatywę dla własnych usług (np. usługi innego przewoźnika lotniczego lub inny rodzaj transportu), tak aby pasażerowie dotarli do celu w najwcześniejszym możliwym terminie. Jeżeli przewoźnik lotniczy nie zaoferuje zmiany planu podróży w ciągu 3 godzin od potwierdzenia przez pasażera, że zdecydował się na zmianę planu podróży, pasażer może podjąć działania we własnym zakresie.
- Doprecyzowano i wzmocniono również przepisy dotyczące pomocy dla pasażerów. Szczegółowo opisano prawa do napojów, wyżywienia i zakwaterowania. Jeżeli przewoźnik lotniczy nie wywiązuje się ze swoich obowiązków w zakresie pomocy, pasażerowie mają prawo podjąć działania we własnym zakresie i otrzymać zwrot należności od przewoźnika lotniczego w terminie 14 dni.
- Zgodnie z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych w przypadku nadzwyczajnych okoliczności przewoźnik lotniczy może ograniczyć oferowane zakwaterowanie do 3 nocy, bez górnego limitu ceny hotelu. Ograniczenie liczby nocy nie ma zastosowania do osób mających specjalne potrzeby.
- W przypadku przestoju na płycie lotniska, za który uznaje się czas od otwarcia do zamknięcia drzwi, pasażerowie są uprawnieni do minimalnej pomocy i muszą mieć możliwość opuszczenia pokładu po 3 godzinach.
- Znacznie wzmocniono prawa pasażerów o szczególnych potrzebach, takich jak osoby o ograniczonej możliwości poruszania się i osoby z niepełnosprawnościami, ale także kobiety w ciąży, dzieci i osoby o szczególnych potrzebach medycznych. Nie wolno odmówić przyjęcia na pokład osób mających specjalne potrzeby. Wprowadza się możliwość towarzyszenia certyfikowanych psów asystujących, a osoby mające specjalne potrzeby mogą siedzieć razem z osobami im towarzyszącymi. W przypadku uszkodzenia, utraty, zniszczenia sprzętu służącego do poruszania się, obrażeń ciała lub śmierci certyfikowanych psów asystujących przewoźnik lotniczy musi zapewnić tymczasowe zastąpienie lub alternatywne rozwiązanie zastępcze.

- W celu poprawy równych warunków działania między przewoźnikami lotniczymi z Unii i państw trzecich Komisja jest upoważniona do oceny, w ciągu trzech lat od rozpoczęcia stosowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004, możliwości rozszerzenia zakresu stosowania rozporządzenia na pasażerów przybywających z państw trzecich w lotach obsługiwanych przez przewoźników lotniczych z państw trzecich oraz do zalecenia możliwych sposobów rozwiązania konfliktów jurysdykcji i problemów związanych z egzekwowaniem przepisów.
- Rada sprecyzowała wymiary przedmiotu osobistego stanowiącego podstawowe wyposażenie na czas podróży, który pasażerowie mogą wnieść do kabiny bez dodatkowych kosztów.

IV. PODSUMOWANIE

15. Rada uważa, że jej stanowisko w pierwszym czytaniu stanowi wyważony tekst uwzględniający interesy wszystkich stron. Oczekuje konstruktywnej dyskusji z Parlamentem Europejskim w drugim czytaniu w celu przyjęcia przedmiotowego rozporządzenia.
