



Bruxelas, 30 de setembro de 2025
(OR. en)

10015/1/25
REV 1 ADD 1

**Dossiê interinstitucional:
2013/0072 (COD)**

**AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762
PARLNAT**

NOTA JUSTIFICATIVA DO CONSELHO

Assunto: Posição do Conselho em primeira leitura tendo em vista a adoção do REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 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 o Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem

- Nota justificativa do Conselho
- Adotada pelo Conselho em 29 de setembro de 2025

I. INTRODUÇÃO

1. A Comissão adotou em março de 2013 a sua proposta¹ de revisão do Regulamento (CE) n.º 261/2004 e do Regulamento (CE) n.º 2027/97.
2. O Comité Económico e Social Europeu emitiu o seu parecer em 11 de julho de 2013. O Comité das Regiões decidiu não emitir parecer.
3. O Parlamento Europeu concluiu a sua primeira leitura em fevereiro de 2014².
4. O Conselho adotou a sua posição em primeira leitura em 29 de setembro de 2025.

II. OBJETIVO

5. A proposta tem por objetivo garantir que as transportadoras aéreas proporcionem um elevado nível de proteção aos passageiros em caso de perturbações durante a viagem, sem deixar de assegurar o justo equilíbrio entre os interesses a longo prazo dos passageiros e os do setor.

III. ANÁLISE DA POSIÇÃO DO CONSELHO EM PRIMEIRA LEITURA

A. Aspetos gerais

6. O Parlamento Europeu aprovou 168 alterações à proposta da Comissão. O Conselho considera que muitas delas são amplamente aceitáveis, pelo que as incluiu na sua posição em primeira leitura na totalidade, em parte ou em princípio.
7. O Conselho não aceitou as restantes alterações, nomeadamente porque o seu valor acrescentado não era claro ou porque não eram coerentes com outras partes da sua posição em primeira leitura, ou ainda porque não são compatíveis com outra legislação da UE ou porque se tornaram redundantes devido a propostas legislativas subsequentes.

¹ 7615/13.

² 5941/14.

8. A posição do Conselho em primeira leitura inclui também uma série de alterações que não estavam previstas na posição do Parlamento Europeu. A secção D infra descreve as principais alterações de fundo. Além disso, foram refletidos acórdãos significativos proferidos pelo Tribunal de Justiça desde 2013, e determinadas disposições foram especificadas mais pormenorizadamente à luz desses acórdãos e da experiência adquirida com a aplicação dos regulamentos. Paralelamente, a fim de assegurar a coerência com as propostas da Comissão em matéria de aplicação dos direitos e viagens multimodais, a posição do Conselho alinha, tanto quanto possível, os prazos e a terminologia pelas orientações gerais acordadas pelo Conselho em dezembro de 2024 sobre essas propostas. Por último, foram feitas alterações de redação para clarificar o texto e assegurar a coerência global dos regulamentos propostos.

B. Alterações do PE incluídas na posição do Conselho em primeira leitura

9. A posição do Conselho em primeira leitura incorpora total ou parcialmente as alterações seguintes, ou inclui texto que visa total ou parcialmente o mesmo objetivo: 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. Todavia:

- Os planos de contingência do aeroporto são definidos no artigo 10.º-A e são obrigatórios para os aeroportos da União cujo tráfego anual seja superior a cinco milhões de passageiros, com a possibilidade de os Estados-Membros optarem por aplicar essa obrigação aos seus aeroportos abaixo desse limiar; esses planos são comunicados aos organismos nacionais de execução apenas mediante pedido destes.
- Os montantes da indemnização devem ser atualizados de acordo com o processo legislativo ordinário, com base numa proposta da Comissão.
- Se o passageiro organizar o próprio reencaminhamento, o reembolso dos custos pode ascender a 400 % do custo total do bilhete.

- Os requisitos em termos de informação dos passageiros em caso de perturbação foram especificados mais pormenorizadamente e aditados nos artigos 4.º, 5.º e 6.º, a fim de aumentar a clareza do regulamento.
- Todas as informações prestadas aos passageiros nos termos do Regulamento (CE) n.º 261/2004 devem ser apresentadas num formato acessível.
- Os prazos fixados no artigo 16.º-A da posição do Conselho são mais favoráveis para os passageiros.
- Embora o Parlamento Europeu preveja a adoção de atos delegados, o Conselho considera mais adequado, dada a importância política, que a atualização da lista de circunstâncias extraordinárias seja efetuada por ambos os colegisladores no âmbito do processo legislativo ordinário, com base numa proposta da Comissão.
- O princípio da liberdade de tarifação nos termos do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 deverá ser respeitado.

C. Alterações do PE não incluídas na posição do Conselho em primeira leitura

11. O Conselho não aceitou as seguintes alterações: 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. São estas as razões pelas quais não foram aceites:

Articulação com outros atos legislativos e princípios do direito da UE

- As alterações 40 e 56 não são coerentes com a Diretiva (UE) 2015/2302.
- As alterações 42 e 55 são redundantes à luz da proposta da Comissão relativa aos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais.

- As alterações 47, 48, 102, 114, 115 e 117 são redundantes à luz da proposta da Comissão em matéria de aplicação dos direitos dos passageiros.
- A alteração 96 não está em conformidade com os limites definidos na Diretiva (UE) 2015/2302.
- A alteração 69 define obrigações em caso de insolvência de uma transportadora aérea, que seriam mais bem abordadas no contexto da revisão do Regulamento (CE) n.º 1008/2008.
- A alteração 101 contradiz a obrigação que incumbe às entidades gestoras dos aeroportos nos termos do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2006.
- A alteração 104 é incompatível com o direito civil e com os princípios dos contratos comerciais.
- As alterações 116 e 156 estão fora do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 e interferem com outros atos legislativos da UE.
- As alterações 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 e 135 interferem com o princípio da autonomia processual dos Estados-Membros.
- A alteração 145 afasta-se da Convenção de Montreal.
- A alteração 147 contradiz as obrigações previstas no Regulamento (CE) n.º 1107/2006.

Valor acrescentado limitado

- As alterações 93, 112 e 127 deixaram de estar atualizadas.
- As alterações 59, 134, 161, 165, 166, 167 e 168 poderiam, na opinião do Conselho, gerar confusão jurídica.
- Na opinião do Conselho, as alterações 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 e 159 não proporcionariam qualquer valor acrescentado.

Divergências em relação à jurisprudência

- As alterações 43 e 61 consideram a alteração de horários uma recusa de embarque, o que o Conselho considerou inadequado.
- A alteração 73 visa estabelecer um direito ao reembolso e ao reencaminhamento em caso de reprogramação para mais de três horas antes da hora de partida inicial, mas o princípio da igualdade de tratamento exige que se alinhe o limiar temporal em caso de reembolso, de reencaminhamento e de indemnização.
- A posição do Conselho defende que um voo desviado deve ser considerado um cancelamento em determinadas condições, que divergem das condições propostas nas alterações 44 e 51.

Proposta da Comissão é mais adequada

- Dada a sua natureza, não é possível prever as circunstâncias extraordinárias. A lista de circunstâncias extraordinárias deverá permanecer não exaustiva, em conformidade com a proposta da Comissão e contrariamente às alterações 45 e 160.
- Os direitos deverão ser limitados aos voos de ligação abrangidos por um único contrato de transporte aéreo, em conformidade com a jurisprudência e com a proposta da Comissão, contrariamente à alteração 46.
- O preço do voo é calculado em conformidade com a proposta da Comissão, contrariamente à alteração 49.
- A alteração 58 suprime a assistência imediata e a indemnização sem pedido, propostas pela Comissão, e compromete os direitos dos passageiros.
- Em comparação com a proposta da Comissão, a alteração 98 aumenta a complexidade das opções oferecidas aos passageiros e gera confusão jurídica quanto às despesas que poderiam ser cobertas.

- De acordo com a alteração 100, a notificação abrange todas as viagens incluídas no mesmo bilhete, ao passo que o Conselho considera que a notificação abrange todas as viagens incluídas no mesmo contrato, tal como proposto pela Comissão.

Abordagem diferente seguida pelo Conselho

- As alterações 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 e 105 não são coerentes com as alterações introduzidas pelo Conselho, cujos principais elementos são apresentados na secção D infra.
- A obrigação de os passageiros se apresentarem para embarque só se aplica em caso de recusa de embarque, a menos que os passageiros tenham sido previamente informados – contrariamente à alteração 53, que aplica essa obrigação a todas as perturbações.
- A alteração 54 exclui do âmbito de aplicação do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos as crianças com menos de dois anos para as quais não tenha sido reservado um lugar separado, o que poderia causar problemas significativos no reencaminhamento e na assistência aos passageiros.
- A alteração 60 alarga a possibilidade de correção a vários erros ortográficos e a alteração 169 limita a possibilidade de as transportadoras aéreas recusarem o embarque a um passageiro com documentação inválida. Essas alterações poderiam ter implicações jurídicas e operacionais significativas para as transportadoras aéreas.
- As alterações 65 e 75 limitam a possibilidade de invocar circunstâncias extraordinárias a dois voos na sequência de rotação, enquanto a posição do Conselho limita essa possibilidade a três voos na rotação.
- A alteração 103 é incompatível com a abordagem do Conselho e com o estado atual da legislação, que exclui a dupla indemnização.
- As alterações 80 e 118 não estão alinhadas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 261/2004.
- A alteração 124 não é coerente com a abordagem seguida pelo Conselho em matéria de mecanismos de resolução extrajudicial de litígios.

Encargos indevidos

- As alterações 67, 68, 106, 110 e 144 impõem obrigações desproporcionadas às entidades gestoras dos aeroportos e às transportadoras aéreas.
- A aplicação das disposições relativas aos voos de ligação a outros modos de transporte utilizados para o reencaminhamento prevista na alteração 89 gera dificuldades operacionais.
- As alterações 91, 152, 153, 154 e 157 introduzem um encargo desproporcionado para a transportadora aérea e poderiam gerar graves dificuldades operacionais.
- A introdução da alteração 95 exigiria uma avaliação de impacto.
- A alteração 113 impõe custos desproporcionados às transportadoras aéreas.
- As alterações 123 e 148 acarretariam encargos administrativos indevidos para os organismos nacionais de execução.
- A alteração 125 implicaria encargos administrativos indevidos e desproporcionados para as transportadoras aéreas e para os organismos nacionais de execução.

D. Outras alterações incluídas na posição do Conselho em primeira leitura

13. As alterações de fundo em relação à proposta inicial da Comissão dizem principalmente respeito às regras em matéria de indemnização:
 - Os passageiros que sejam informados do cancelamento do seu voo com uma antecedência inferior a 14 dias antes da partida passam a ter direito a uma indemnização, na maioria dos casos. Para o efeito, as transportadoras aéreas têm de fornecer aos passageiros de voos cancelados um formulário já preenchido para solicitar a indemnização.

- Para o cálculo do atraso e do montante da indemnização, aplicam-se os mesmos limiares de distâncias: 1) a viagens no interior do território da UE e viagens de distância inferior a 3 500 km e 2) a viagens de distância superior a 3 500 km. Estes limiares refletem diferenças em termos de condicionalismos operacionais, experiências dos passageiros e condições de concorrência, e garantem a igualdade de tratamento dos passageiros nas viagens no interior do território da União
- A posição do Conselho fixa os limiares temporais para a indemnização em quatro e seis horas de atraso, enquanto a Comissão propôs três limiares de 5/9/12 horas em função da distância.
- O montante da indemnização para os voos no interior do território da UE ou para os voos de distância inferior a 3 500 km foi ligeiramente aumentado a fim de compensar o aumento de uma hora do limiar temporal dos atrasos. O montante da indemnização para voos de distância superior a 3 500 km diminuiu ligeiramente, a fim de reduzir as distorções da concorrência decorrentes da concorrência internacional em voos de longo curso.
- Em nenhum outro caso, além da recusa de embarque, é permitido às transportadoras aéreas chegarem a um acordo voluntário com o passageiro para substituir a indemnização.
- No prazo de três anos a contar da data de aplicação do Regulamento (CE) n.º 261/2004 na versão resultante da presente alteração legislativa, a Comissão é mandatada para avaliar a necessidade de ajustar os limiares de indemnização com base em estatísticas relativas à evolução dos cancelamentos e atrasos dos cinco anos anteriores e todos os anos desde a data de aplicação do referido regulamento.
- Um passageiro dispõe de um prazo de seis meses a contar da data da perturbação para apresentar à transportadora aérea um pedido ou uma reclamação. É introduzido um prazo de 14 dias a contar da apresentação do pedido para que a transportadora aérea pague a indemnização ou apresente ao passageiro uma resposta fundamentada.

14. Resumem-se em seguida outras alterações de fundo:

- Foram reforçadas as obrigações que incumbem às transportadoras aéreas e aos intermediários em termos de informação pré-contratual e de informação em caso de perturbação.
- Sempre que, em caso de perturbação, um passageiro solicite o reembolso do seu voo, esse reembolso é automático.
- As regras em matéria de reencaminhamento foram significativamente melhoradas. Uma transportadora aérea tem de disponibilizar aos passageiros alternativas aos seus próprios serviços (por exemplo, serviços de outra transportadora aérea ou de outro modo de transporte) para que os passageiros cheguem ao seu destino na primeira oportunidade. Se a transportadora aérea não oferecer o reencaminhamento no prazo de três horas após o passageiro ter confirmado a sua escolha pelo reencaminhamento, o passageiro pode organizar-se pelos seus próprios meios.
- Foram igualmente clarificadas e reforçadas as regras em matéria de assistência aos passageiros. São especificados os direitos a bebidas, alimentação e alojamento. Caso a transportadora aérea não cumpra as suas obrigações de assistência, os passageiros têm o direito de se organizar pelos seus próprios meios e ser reembolsados pela transportadora aérea no prazo de 14 dias.
- Em consonância com a Diretiva Viagens Organizadas, em caso de circunstâncias extraordinárias, uma transportadora aérea pode limitar a três noites o alojamento disponibilizado, sem um limite máximo para o preço do hotel. A limitação do número de noites não se aplica a pessoas com necessidades específicas.
- Em caso de atraso na pista, definido em função da abertura e do fecho das portas, os passageiros têm direito a assistência mínima e têm de ser desembarcados passadas três horas.
- Os direitos dos passageiros com necessidades específicas, como as pessoas com mobilidade reduzida e as pessoas com deficiência, mas também grávidas, crianças e pessoas com necessidades médicas específicas, são significativamente reforçados. É proibido recusar o embarque a pessoas com necessidades específicas. É introduzida a possibilidade de se ser acompanhado por cães-guias credenciados, e as pessoas com necessidades específicas podem ficar sentadas ao lado dos seus acompanhantes. Em caso de danos, extravio, destruição de equipamento de mobilidade, ou de lesões corporais ou morte de cães-guias credenciados, a transportadora aérea tem de facultar uma substituição temporária ou uma solução de substituição alternativa.

- A fim de melhorar a equidade das condições de concorrência entre as transportadoras aéreas da União e de países terceiros, a Comissão é mandatada para avaliar, no prazo de três anos a contar da aplicação do Regulamento (CE) n.º 261/2004, a viabilidade de alargar o âmbito de aplicação do regulamento aos passageiros provenientes de países terceiros em voos operados por transportadoras aéreas de países terceiros, bem como para recomendar possíveis vias a seguir para a resolução de conflitos de jurisdição e questões de aplicação.
- O Conselho clarificou as dimensões do objeto pessoal, um elemento essencial da viagem que os passageiros podem trazer consigo para a cabina sem custos adicionais.

IV. CONCLUSÃO

15. O Conselho considera que a sua posição em primeira leitura representa um texto equilibrado que tem em conta todos os interesses envolvidos. O Conselho aguarda com interesse os debates construtivos com o Parlamento Europeu em segunda leitura, tendo em vista a adoção do regulamento.
