



Bruxelles, 30 septembrie 2025
(OR. en)

10015/1/25
REV 1 ADD 1

Dosar interinstituțional:
2013/0072 (COD)

AVIATION 75
CONSOM 98
CODEC 762
PARLNAT

EXPUNERE DE MOTIVE A CONSILIULUI

Subiect: Poziție în primă lectură a Consiliului în vederea adoptării
REGULAMENTULUI PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI
de modificare a Regulamentului (CE) nr. 261/2004 de stabilire a unor
norme comune în materie de compensare și de asistență a pasagerilor în
eventualitatea refuzului la îmbarcare și anulării sau întârzierii prelungite a
zborurilor și a Regulamentului (CE) nr. 2027/97 privind răspunderea
operatorilor de transport aerian privind transportul aerian al pasagerilor și
al bagajelor acestora

- Expunere de motive a Consiliului
- Adoptată de Consiliu la 29 septembrie 2025

I. INTRODUCERE

1. În martie 2013, Comisia a adoptat propunerea sa¹ de revizuire a Regulamentului (CE) nr. 261/2004 și a Regulamentului (CE) nr. 2027/97.
2. Comitetul Economic și Social European a adoptat un aviz la 11 iulie 2013. Comitetul Regiunilor a hotărât să nu emită un aviz.
3. Parlamentul European și-a finalizat prima lectură în februarie 2014².
4. Consiliul și-a adoptat poziția în prima lectură la 29 septembrie 2025.

II. OBIECTIV

5. Propunerea urmărește să garanteze oferirea de către transportatorii aerieni a unui nivel ridicat de protecție pentru pasagerii din transportul aerian în caz de perturbări ale traficului aerian, asigurând totodată un echilibru adecvat între interesele pe termen lung atât ale pasagerilor, cât și ale sectorului aviatic.

III. ANALIZA POZIȚIEI ÎN PRIMĂ LECTURĂ A CONSILIULUI

A. Observații generale

6. Parlamentul European a adoptat 168 de amendamente la propunerea Comisiei. Multe sunt în general acceptabile pentru Consiliu și, prin urmare, acesta le-a inclus în poziția sa în primă lectură în întregime, parțial sau în principiu.
7. Consiliul nu a acceptat celelalte amendamente, printre altele pentru că valoarea lor adăugată era neclară sau pentru că nu erau coerente cu alte părți ale poziției sale în primă lectură ori pentru că nu sunt compatibile cu alte acte legislative ale UE sau au devenit redundante în urma unor propuneri legislative ulterioare.

¹ 7615/13.

² 5941/14.

8. În poziția Consiliului în primă lectură au fost incluse, de asemenea, o serie de modificări, altele decât cele prevăzute în poziția Parlamentului European. Mai jos, secțiunea D descrie principalele modificări de fond. În plus, au fost reflectate hotărâri semnificative ale Curții de Justiție din 2013 până în prezent, iar anumite dispoziții au fost detaliate într-o mai mare măsură în lumina hotărârilor respective și a experienței dobândite în cadrul aplicării regulamentelor. Mai mult, pentru a asigura coerența cu propunerile Comisiei privind asigurarea respectării normelor și călătoriile multimodale, poziția Consiliului aliniază termenele și terminologia în cea mai mare măsură posibilă la abordările generale convenite de Consiliu în decembrie 2024 cu privire la propunerile respective. În cele din urmă, sunt incluse modificări de redactare pentru clarificarea textului și pentru asigurarea unei coerențe de ansamblu a propunerii de regulament.

B. Amendamentele PE incluse în poziția în primă lectură a Consiliului

9. Poziția în primă lectură a Consiliului cuprinde următoarele amendamente, fie în întregime, fie parțial, fie ca text care are același sau parțial același obiectiv: 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. Cu toate acestea:

- Planurile de urgență ale aeroporturilor sunt definite la articolul 10a și sunt obligatorii pentru aeroporturile din Uniune al căror trafic anual depășește cinci milioane de pasageri, cu posibilitatea ca statele membre să aleagă aplicarea acestora și în cazul aeroporturilor lor aflate sub pragul respectiv; planurile respective se trimit organismelor naționale de aplicare a legii, numai la cererea acestora.
- Cuantumurile compensațiilor urmează să fie actualizate în cadrul procedurii legislative ordinare, pe baza unei propuneri din partea Comisiei.
- În cazul în care pasagerul se redirecționează singur, rambursarea costurilor se poate ridica până la 400 % din costul integral al biletului.

- Cerințele în ceea ce privește informarea pasagerilor în caz de perturbare au fost detaliate într-o mai mare măsură și adăugate la articolele 4, 5 și 6, pentru a spori claritatea regulamentului.
- Toate informațiile destinate pasagerilor în temeiul Regulamentului 261/2004 trebuie să fie furnizate într-un format accesibil.
- Termenele stabilite la articolul 16a din poziția Consiliului sunt mai favorabile pasagerilor.
- În timp ce Parlamentul European prevede adoptarea de acte delegate, Consiliul consideră că este mai adecvat, având în vedere importanța politică, ca lista circumstanțelor extraordinare să fie actualizată de ambii colegiitori în cadrul procedurii legislative ordinare, pe baza unei propuneri din partea Comisiei.
- Ar trebui respectat principiul libertății de stabilire a prețurilor în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1008/2008.

C. Amendamentele PE care nu au fost incluse în poziția în primă lectură a Consiliului

11. Următoarele amendamente nu au fost acceptabile pentru Consiliu: 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. Acestea nu au fost acceptabile din următoarele motive:

Interacțiunea cu alte acte legislative și principii de drept ale UE

- Amendamentele 40 și 56 nu sunt coerente cu Directiva (UE) 2015/2302.
- Amendamentele 42 și 55 sunt redundante având în vedere propunerea Comisiei privind drepturile pasagerilor în contextul călătoriilor multimodale.

- Amendamentele 47, 48, 102, 114, 115 și 117 sunt redundante având în vedere propunerea Comisiei privind asigurarea respectării drepturilor pasagerilor.
- Amendamentul 96 nu este în conformitate cu limitele definite în Directiva (UE) 2015/2302.
- Amendamentul 69 definește obligațiile în cazul insolvenței unui transportator aerian, care ar fi abordate mai bine în contextul revizuirii Regulamentului (CE) nr. 1008/2008.
- Amendamentul 101 contrazice obligația organismelor de administrare a aeroporturilor prevăzută la articolul 7 din Regulamentul (CE) nr. 1107/2006.
- Amendamentul 104 este incompatibil cu dreptul civil și cu principiile contractelor comerciale.
- Amendamentele 116 și 156 se găsesc în afara domeniului de aplicare al Regulamentului (CE) nr. 261/2004 și aduc atingere altor acte legislative ale UE.
- Amendamentele 119, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132 și 135 aduc atingere principiului autonomiei procedurale a statelor membre.
- Amendamentul 145 se abate de la Convenția de la Montreal.
- Amendamentul 147 intră în contradicție cu obligațiile stabilite în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1107/2006.

Valoare adăugată limitată

- Amendamentele 93, 112 și 127 nu mai sunt actuale.
- Amendamentele 59, 134, 161, 165, 166, 167 și 168 ar putea, în opinia Consiliului, să creeze confuzie juridică.
- Amendamentele 41, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 149, 152, 155 și 159 nu ar aduce valoare adăugată, în opinia Consiliului.

Divergențe față de jurisprudență

- Amendamentele 43 și 61 consideră că schimbarea orarului reprezintă un refuz la îmbarcare, lucru pe care Consiliul l-a considerat inadecvat.
- Amendamentul 73 urmărește să definească dreptul la rambursare și redirectionare în cazul reprogramării cu peste trei ore înaintea orei inițiale de plecare, dar principiul egalității de tratament impune alinierea pragului temporal în caz de rambursare, redirectionare și compensare.
- Poziția Consiliului este că un zbor deviat trebuie considerat o anulare în anumite condiții, care se abat de la condițiile propuse în amendamentele 44 și 51.

Propunerea Comisiei este mai adecvată

- Prin natura lor, circumstanțele extraordinare nu pot fi prevăzute. Lista circumstanțelor extraordinare ar trebui să rămână neexhaustivă, în conformitate cu propunerea Comisiei și contrar amendamentelor 45 și 160.
- Drepturile ar trebui să fie imitate la zborurile de legătură acoperite de un singur contract de transport aerian, în conformitate cu jurisprudența și cu propunerea Comisiei, contrar amendamentului 46.
- Prețul zborului este calculat în conformitate cu propunerea Comisiei, contrar amendamentului 49.
- Amendamentul 58 elimină asistența imediată și compensația în lipsa formulării unei cereri, astfel cum au fost propuse de Comisie, și subminează drepturile pasagerilor.
- În comparație cu propunerea Comisiei, amendamentul 98 sporește complexitatea opțiunilor oferite pasagerilor și creează confuzie juridică cu privire la sfera de cuprindere a cheltuielilor care ar putea fi acoperite.

- În temeiul amendamentului 100, notificarea acoperă toate călătoriile efectuate cu același bilet, în timp ce Consiliul consideră că notificarea acoperă toate călătoriile acoperite de același contract, astfel cum a propus Comisia.

Abordare diferită urmată de Consiliu

- Amendamentele 50, 63, 72, 74, 76, 79, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 99 și 105 nu sunt în concordanță cu modificările introduse de Consiliu, ale căror elemente principale sunt prezentate în secțiunea D de mai jos.
- Obligația pasagerilor de a se prezenta la îmbarcare se aplică numai în cazul refuzului la îmbarcare, cu excepția cazului în care pasagerii au fost informați în prealabil, spre deosebire de amendamentul 53, care aplică obligația respectivă în cazul tuturor perturbărilor.
- Amendamentul 54 exclude copiii în vârstă de până la doi ani pentru care nu a fost rezervat un loc separat din domeniul de aplicare al Regulamentului privind drepturile pasagerilor din transportul aerian, ceea ce ar putea cauza probleme semnificative în ceea ce privește redirecționarea și acordarea de asistență pasagerilor.
- Amendamentul 60 extinde posibilitatea corectării a mai multor greșeli de ortografie, iar amendamentul 169 limitează posibilitatea transportatorilor aerieni de a refuza îmbarcarea unui pasager care deține documente nevalabile. Aceste amendamente ar putea avea implicații juridice și operaționale semnificative pentru transportatorii aerieni.
- Amendamentele 65 și 75 limitează posibilitatea de a invoca circumstanțe extraordinare la două zboruri din cadrul rotației, în timp ce poziția Consiliului limitează respectiva posibilitate la trei zboruri din rotație.
- Amendamentul 103 este incompatibil cu abordarea Consiliului și cu stadiul actual al legislației, care exclude dubla compensare.
- Amendamentele 80 și 118 nu sunt aliniate la domeniul de aplicare al Regulamentului (CE) 261/2004.
- Amendamentul 124 nu este coerent cu abordarea adoptată de Consiliu cu privire la mecanismele de soluționare extrajudiciară a litigiilor.

Sarcină excesivă

- Amendamentele 67, 68, 106, 110 și 144 impun obligații disproporționate organismelor de administrare a aeroporturilor și transportatorilor aerieni.
- Aplicarea dispozițiilor privind zborurile de legătură în cazul altor moduri de transport utilizate pentru redirecționare prevăzute la amendamentul 89 generează dificultăți operaționale.
- Amendamentele 91, 152, 153, 154 și 157 introduc o sarcină disproporționată pentru transportatorul aerian și ar putea genera dificultăți operaționale importante.
- Introducerea amendamentului 95 ar necesita o evaluare a impactului.
- Amendamentul 113 impune costuri disproporționate pentru transportatorii aerieni.
- Amendamentele 123 și 148 ar impune o sarcină administrativă nejustificată organismelor naționale de aplicare a legii.
- Amendamentul 125 ar impune o sarcină administrativă nejustificată și disproporționată transportatorilor aerieni și organismelor naționale de aplicare a legii.

D. Alte modificări incluse în poziția în primă lectură a Consiliului

13. Modificările de fond față de propunerea inițială a Comisiei se referă în principal la normele privind compensarea:
 - Pasagerii care sunt informați cu privire la anularea zborului lor cu mai puțin de 14 zile înainte de data plecării au acum dreptul la compensație în majoritatea cazurilor. În acest scop, transportatorii aerieni trebuie să pună la dispoziția pasagerilor zborurilor anulate un formular precompletat pentru a solicita compensația.

- Aceleași praguri de distanță se aplică pentru calcularea întârzierii și a cuantumului compensației: 1) în cazul călătoriilor în interiorul Uniunii și al călătoriilor sub 3 500 km și 2) în cazul călătoriilor de peste 3 500 km. Aceste praguri reflectă diferențele în ceea ce privește constrângerile operaționale, experiențele pasagerilor și condițiile de concurență și asigură tratamentul egal al pasagerilor care călătoresc în interiorul Uniunii.
- Poziția Consiliului stabilește pragurile temporale pentru compensare la 4 și la 6 ore de întârziere, în timp ce Comisia a propus trei praguri de 5/9/12 ore, în funcție de distanță.
- Cuantumul compensației pentru zborurile în interiorul UE sau pentru zborurile sub 3 500 km a fost ușor majorat pentru a contrabalansa creșterea cu o oră a pragului pentru întârziere. Cuantumul compensației pentru zborurile de peste 3 500 km a fost diminuat ușor pentru a reduce denaturările concurenței cauzate de concurența internațională pe zborurile pe distanțe lungi.
- În niciun alt caz decât cel al refuzului la îmbarcare transportatorii aerieni nu pot ajunge la un acord voluntar cu pasagerul care să înlocuiască compensația.
- În termen de trei ani de la aplicarea Regulamentului (CE) 261/2004 în versiunea care va rezulta în urma prezentelor amendamente legislative, Comisia este mandată să evalueze necesitatea de a ajusta pragurile pentru compensare pe baza statisticilor privind evoluția anulărilor și a întârzierilor din cei cinci ani precedenți și în fiecare an de la data aplicării prezentului regulament.
- Pasagerii au la dispoziție până la șase luni de la data perturbării pentru a depune o cerere sau o plângere la transportatorul aerian. Se introduce un termen de 14 zile de la depunerea cererii pentru ca transportatorul aerian să plătească compensația sau să furnizeze pasagerului un răspuns motivat.

14. Mai jos sunt prezentate pe scurt și alte modificări de fond:

- Au fost întărite obligațiile transportatorilor aerieni și ale intermediarilor în ceea ce privește informațiile precontractuale și informarea în caz de perturbări.
- Atunci când, în caz de perturbare, un pasager solicită rambursarea zborului său, aceasta este automată.
- Au fost îmbunătățite în mod semnificativ normele privind redirecționarea. Un transportator aerian trebuie să le ofere pasagerilor alternative la propriile sale servicii (de exemplu, servicii furnizate de un alt transportator aerian sau un alt mod de transport), astfel încât pasagerii să ajungă la destinație cât mai curând posibil. În cazul în care transportatorul aerian nu oferă redirecționare în termen de trei ore de la confirmarea de către pasager a alegerii sale de a fi redirecționat, pasagerul poate întreprinde propriile demersuri.
- Au fost, de asemenea, clarificate și consolidate normele privind asistența acordată pasagerilor. Sunt detaliate drepturile la gustări, băuturi, cazare și masă. În cazul în care transportatorul aerian nu își îndeplinește obligațiile de asistență, pasagerii au dreptul de a face propriile demersuri și de a primi rambursarea cheltuielilor din partea transportatorului aerian în termen de 14 zile.
- În conformitate cu Directiva privind pachetele de servicii de călătorie, în cazul unor circumstanțe extraordinare, un transportator aerian poate limita la trei nopți cazarea oferită, fără un plafon al prețului hotelului. Limitarea numărului de nopți nu se aplică în cazul persoanelor cu nevoi specifice.
- În caz de întârziere pe suprafața de mișcare, definită în funcție de momentul deschiderii și cel al închiderii ușilor, pasagerii au dreptul la asistență minimă și trebuie debarcați după trei ore.
- Sunt consolidate în mod semnificativ drepturile pasagerilor cu nevoi specifice, cum ar fi persoanele cu mobilitate redusă și persoanele cu handicap, dar și femeile însărcinate, copiii și persoanele cu nevoi medicale specifice. Se interzice refuzul îmbarcării persoanelor cu nevoi specifice. Se introduce posibilitatea însoțirii de către câini de asistență recunoscuți, iar persoanele cu nevoi specifice pot primi locuri alături de persoanele care le însoțesc. În caz de deteriorare, pierdere, distrugere a echipamentelor de mobilitate sau de vătămare ori deces al câinilor de asistență recunoscuți, transportatorul aerian trebuie să ofere o soluție de înlocuire temporară sau alternativă.

- În vederea îmbunătățirii condițiilor de concurență echitabile între transportatorii aerieni din Uniune și cei din țări terțe, Comisia este mandată să evalueze, în termen de trei ani de la aplicarea Regulamentului (CE) nr. 261/2004, fezabilitatea unei extinderi a domeniului de aplicare al regulamentului pentru a cuprinde și pasagerii care sosesc din țări terțe cu zboruri operate de transportatori aerieni din țări terțe și să recomande posibile căi de urmat pentru a soluționa conflictele de competență și problemele legate de asigurarea respectării normelor.
- Consiliul a clarificat dimensiunile obiectului personal care constituie un element esențial al călătoriilor pasagerilor, pe care aceștia îl pot aduce cu ei în cabină fără costuri suplimentare.

IV. CONCLUZIE

15. Consiliul consideră că poziția sa în primă lectură reprezintă un text echilibrat, care ține seama de toate interesele aflate în joc. Consiliul așteaptă cu interes discuții constructive cu Parlamentul European la a doua lectură, în vederea adoptării regulamentului.
