

Bruksela, 22 września 2025 r.
(OR. en, lt, pt)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2013/0072 (COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

NOTA DO PUNKTU I/A

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Dotyczy: Projekt 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 w z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu drogą powietrzną (**pierwsze czytanie**)

– Przyjęcie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu i uzasadnienia Rady
= Oświadczenia

Oświadczenie Estonii

Estonia wyraża uznanie dla ogromnych wysiłków polskiej prezydencji w prowadzeniu rozmów na temat wniosku w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004 dotyczącego praw pasażerów linii lotniczych oraz dla jej wysiłków na rzecz wypracowania kompromisu między państwami członkowskimi. Estonia podtrzymuje swoje zobowiązanie do ustanowienia jasnych i prostych zasad gwarantujących pasażerom odpowiednią opiekę i pomoc. Jednocześnie ważne jest utrzymanie zrównoważonego podejścia uwzględniającego obowiązki przewoźników lotniczych – w ten sposób wsparty zostanie zrównoważony charakter sektora lotnictwa.

Rozporządzenie przede wszystkim powinno zapewniać pasażerom odpowiednią opiekę i pomoc oraz możliwość dotarcia do miejsca docelowego w jak najkrótszym rozsądnym terminie.

Jasny i prosty system odszkodowań ma zasadnicze znaczenie dla zminimalizowania niedogodności podczas zakłóceń oraz dla zachęcenia przewoźników do wykonywania opóźnionych lotów, a nie do ich odwoływania.

W trakcie negocjacji zaproponowano różne progi opóźnień. Estonia popiera wprowadzenie, zgodnie z art. 7 rozporządzenia 261/2004, jednolitego pięciogodzinnego progu opóźnienia dla wszystkich lotów, niezależnie od długości podróży. Oto nasze szczegółowe uzasadnienie:

1. Dzięki zastosowaniu jednego progu rozporządzenie staje się prostsze, obliczanie odszkodowania – łatwiejsze, a zasady odszkodowania dla pasażerów są bardziej zrozumiałe.
2. Z punktu widzenia pasażera wpływ opóźnień lotu jest zasadniczo taki sam, niezależnie od długości trasy podróży. W związku z tym nie ma potrzeby rozróżniania progów odszkodowania w zależności od długości trasy, ponieważ niedogodności wynikające z opóźnień są identyczne.
3. W większości przypadków pięć godzin to wystarczająco dużo czasu, aby przedsiębiorstwa lotnicze mogły naprawić samolot, znaleźć inny statek powietrzny lub zapewnić loty alternatywne.

Z powyższych względów sześciogodzinny próg zaproponowany przez prezydencję w kompromisowym wniosku jest dla nas nie do przyjęcia. Zdaniem Estonii opóźnienia wynoszące co najmniej pięć godzin powodują znaczne niedogodności dla pasażerów i powinny być rekompensowane.

Z uwagi na znaczenie tej kwestii Estonia nie jest w stanie zatwierdzić porozumienia politycznego dotyczącego rozporządzenia w sprawie praw pasażerów lotniczych i w związku z tym wstrzyma się od głosu.

Oświadczenie Litwy

Litwa ponownie deklaruje ogólne poparcie dla celów wniosku dotyczącego praw pasażerów lotniczych i dostrzega nieustanne starania, które podejmuje prezydencja Rady i państwa członkowskie, aby osiągnąć porozumienie w sprawie tego ważnego aktu.

Chociaż doceniamy postępy osiągnięte od czasu poprzednich dyskusji, to jednak obawy Litwy budzi fakt, że niektóre kluczowe elementy projektu w jego obecnym kształcie nadal mogą osłabiać ochronę pasażerów w porównaniu z obecnymi ramami prawnymi. Przepisy art. 7 wniosku wciąż są problematyczne, ponieważ mogą sprawić, że poziom ochrony praw pasażerów będzie niższy w sytuacji, w której lot zostanie zakłócony lub nastąpi opóźnienie przylotu w wyniku spowodowanej odwołaniem zmiany planu podróży. Wprowadzone zmiany mogą skutkować dłuższym czasem oczekiwania lub zmniejszeniem odszkodowania, a tym samym obniżeniem uzasadnionych oczekiwań pasażerów w kwestii jakości usługi.

Litwa podkreśla, że głównym celem aktu chroniącego prawa pasażerów lotniczych powinno być uproszczenie i unowocześnienie istniejących zasad, zapewnienie pewności prawa wszystkim stronom, a jednocześnie zagwarantowanie sprawiedliwej i skutecznej ochrony pasażerów. Odnotowujemy również, że Unia Europejska dysponuje innymi środkami służącymi zwiększeniu konkurencyjności jej sektora lotnictwa. Jednak cel ten nie może zostać osiągnięty kosztem praw pasażerów.

Podsumowując, Litwa podtrzymuje opinię, że ochrona pasażerów jest fundamentem tej inicjatywy ustawodawczej i musi pozostać w jej centrum, tak aby inicjatywa ta miała realną i trwałą wartość dla europejskiego społeczeństwa.

Oświadczenie Węgier

Jak podkreśliły państwa członkowskie podczas debaty orientacyjnej, którą prezydencja węgierska zorganizowała w 2024 r., głównym celem zmiany rozporządzenia w sprawie praw pasażerów lotniczych jest uproszczenie środków i zapewnienie równowagi między interesami pasażerów a interesami branży.

Węgry zgłaszały od początku, że brakuje wystarczających danych i analiz, które potwierdzałyby, że zaproponowane środki będą skuteczne i że można zapewnić równowagę między interesami pasażerów a interesami branży. Sygnalizowaliśmy także obawy co do tego, że obowiązek wypłaty odszkodowania za opóźnienie włączono do rozporządzenia bez przeprowadzenia niezbędnych analiz skuteczności tego środka i bez zbadania ewentualnych innych rozwiązań politycznych.

Węgry nie sprzeciwiają się wprowadzeniu odszkodowania za opóźnienie. Uważamy jednak, że dalszy namysł jest niezbędny, aby móc zapewnić równowagę między interesami branży a ochroną pasażerów. Dlatego też na posiedzeniu Rady ds. Transportu w czerwcu 2025 r. opowiedzieliśmy się za rozpoczęciem negocjacji z Parlamentem Europejskim tylko pod warunkiem, że Komisja Europejska przygotowuje na kolejne negocjacje międzyinstytucjonalne analizę, która zawierać będzie bardziej szczegółowe dane w porównaniu z danymi otrzymanymi przez nas wcześniej. Wystąpiliśmy o to, aby analiza ta zawierała aktualne informacje – zarówno od pasażerów, jak i od branży – opisujące i oceniające spodziewane skutki rozporządzenia.

„Uwagi techniczne” przedłożone przez Komisję nie zawierają żadnych uzasadnionych dowodów na to, że obowiązek wypłaty odszkodowania za opóźnienie faktycznie zredukuje liczbę opóźnionych lotów i że jest to najlepszy środek do osiągnięcia tego celu. Komisja nadal odwołuje się głównie do starych i nieaktualnych badań, przedstawia założenia („opóźnienia, za które – jak można założyć – odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze”) zamiast realnych danych i analiz, a dostarczone przez nią dane o opóźnieniach dotyczą tylko lipca 2025 r., co jest zdecydowanie niewystarczające, by służyć za podstawę jakiegokolwiek merytorycznego środka. Ponadto Komisja twierdzi, że przedmiotowy środek może stworzyć niekorzystne warunki konkurencji dla europejskich linii lotniczych, i przyznaje, że w tej chwili nie ma danych na temat innych czynników, które mogą wpływać na relatywną konkurencyjność. Komisja odnotowuje także zwiększenie obciążeń spoczywających na krajowych organach wykonawczych. „Zakłada”, że utworzenie wykazu nadzwyczajnych okoliczności może zmniejszyć te obciążenia, jednak sytuacja jest w rzeczywistości bardziej skomplikowana, bo przyczyn opóźnień jest wiele; dlatego też o wystąpieniu nadzwyczajnych okoliczności trzeba będzie nadal decydować w każdym indywidualnym przypadku.

Ostatnią, ale nie mniej ważną kwestią jest to, że – naszym zdaniem – tekst nie upraszcza, ale dodatkowo komplikuje środki i istotnie utrudnia podróżującym zrozumienie ich praw.

Mając to na uwadze, chcielibyśmy ponownie podkreślić, że nie będziemy w stanie poprzeć porozumienia, które ma zostać osiągnięte z Parlamentem Europejskim, jeżeli nie zostaną przedstawione jasne dowody na to, że przedmiotowe środki będą skuteczne i że możliwe będzie zapewnienie równowagi między interesami pasażerów a interesami branży.

Bardziej szczegółowe wyjaśnienie naszego stanowiska znajduje się w [załączniku](#).

Załącznik

Wniosek Komisji z 2001 r.

Zobowiązanie przewoźników do wypłaty pasażerom odszkodowania za opóźnienie nie było pierwotnym zamiarem Komisji. W swoim pierwszym wniosku Komisja stwierdziła, że „Choć w przypadku opóźnienia pasażerowie odczuwają podobne niedogodności i zdenerwowanie, co w przypadku odmowy przyjęcia na pokład lub odwołania lotu, różnica polega na tym, że operator jest odpowiedzialny za odmowę przyjęcia na pokład i odwołanie lotu (chyba że przyczyny nie leżą w zakresie jego odpowiedzialności), ale nie zawsze za opóźnienie. Inne częste przyczyny związane są z systemami zarządzania ruchem lotniczym lub ograniczeniami przepustowości portu lotniczego. Zgodnie ze swoim komunikatem w sprawie ochrony pasażerów lotniczych Komisja uważa, że w obecnych okolicznościach operatorzy nie powinni być zobowiązani do wypłacania pasażerom odszkodowania za opóźnienie.”¹.

Orzeczenia TSUE

Chociaż w myśl – bardzo kontrowersyjnej – wykładni Trybunału Sprawiedliwości linie lotnicze muszą wypłacać pasażerom odszkodowania za duże opóźnienia, w naszym rozumieniu nie ma obowiązku kodyfikowania orzeczeń TSUE.

Nawet propozycja Komisji, by wprowadzić odszkodowania za opóźnienia, odbiega od tego konkretnego orzeczenia TSUE.

Brak danych i analiz

Chcielibyśmy ponownie zaznaczyć, że w tej chwili nie ma wystarczających dowodów na to, że zobowiązanie linii lotniczych do wypłaty odszkodowań za opóźnienia spowoduje osiągnięcie pożądanego celu, jakim jest zmniejszenie liczby opóźnionych lotów.

Jeżeli celem wprowadzenia odszkodowań za opóźnienia jest jedynie zapewnienie wyższego poziomu ochrony pasażerów (a nie zmniejszenie liczby opóźnionych lotów), należy uważnie ocenić, czy sprawiedliwe jest to, aby cały ciężar spoczywał na przewoźnikach lotniczych, czy przewoźnicy lotniczy mogą ubiegać się od stron trzecich, które spowodowały opóźnienie lub przyczyniły się do niego, o zwrot kwot wypłaconych jako odszkodowanie za opóźnienie, a także czy istnieją alternatywne wykonalne rozwiązania. Dotąd nie przeprowadzono takiej analizy.

¹ COM(2001) 784 final, pkt 23.

Przed wprowadzeniem obowiązku wypłaty odszkodowań za opóźnienia należy zbadać, w jakim stopniu zmieniły się czynniki wymienione we wniosku Komisji z 2001 r. Wprowadzenie nowego obowiązku w rozporządzeniu wymaga analizy dotyczącej jego skuteczności w osiągnięciu pożądaných celów i skutków dla zainteresowanych stron.

W szczególności chcielibyśmy odnieść się do wytycznych Komisji w sprawie lepszego stanowienia prawa², zgodnie z którymi w ocenach skutków gromadzi się dowody (w tym wyniki ewaluacji), aby ocenić, czy przyszłe unijne działania ustawodawcze i działania o charakterze nieustawodawczym są uzasadnione, a jeśli są – jak najlepiej można je zaprojektować, aby osiągnąć założone cele polityki. W ocenach skutków należy wskazać i opisać problem do rozwiązania; określić cele działania UE; sformułować warianty strategiczne, ocenić ich potencjalne skutki i w stosownych przypadkach wskazać wariant preferowany; a także przedstawić, jak oczekiwane wyniki będą monitorowane i oceniane. Ocena skutków służy zgromadzeniu i przeanalizowaniu dowodów ułatwiających kształtowanie polityki. Obejmuje sprawdzenie, czy problem występuje, określenie jego przyczyn, ocenę, czy działanie UE jest potrzebne, oraz przeanalizowanie korzyści i niedociągnięć dostępnych rozwiązań.

W przypadku odszkodowań za opóźnienia takich ocen nie ma.

Jest to raczej wyjątkowe, że Komisja proponuje nowy środek ustawodawczy bez uprzedniego zgromadzenia i przeanalizowania niezbędnych danych służących jego poparciu.

Wnioski z badań z 2012 r. i z 2020 r. dotyczących opóźnień

Odpowiadając na nasze obawy, Komisja odniosła się do badania z 2020 r.³ i do oceny skutków z 2013 r.⁴ (opartej na badaniu z 2012 r.⁵) i wskazała, że liczba opóźnień, za które odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze, zmalała z 80% do 70%, i że trudno przeanalizować wpływ odszkodowań na to zmniejszenie.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

Badanie z 2020 r. potwierdza, że „całkowita liczba opóźnionych lotów istotnie wzrosła w ostatnich latach i niemal całkowicie podwoiła się w okresie 2014–2018”⁶. Teza, do której odwołuje się Komisja⁷ (czyli: „Na podstawie przekazanych przez CODA danych o opóźnieniach, odsetek opóźnień, za które odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze, wyniósł w latach 2011–2018 między 70% a 80%. Odsetek opóźnień, za które odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze, obniżył się z ok. 80% w 2011 r. do ok. 70% w 2018 r., co pokazuje, że wzrosła liczba opóźnień uznanych za spowodowane wyjątkowymi okolicznościami, np. opóźnienia związane z kontrolą ruchu lotniczego”), pokazuje tylko, że liczba opóźnień, za które odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze, jest niższa w porównaniu z wyższą liczbą opóźnień związanych z kontrolą ruchu lotniczego, jednak nie wiadomo, czy jest ona niższa w porównaniu z wcześniejszymi liczbami opóźnień, za które odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze. Wykres 2.6. z badania z 2020 r. wyraźnie pokazuje wzrost liczby opóźnień, za które odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze.

W badaniu tym stwierdzono: „Choć jest możliwe, że rozporządzenie 261/2004 ma marginalny wpływ na odsetek opóźnionych lotów, nie wydaje się, aby wpływ ten był istotny w porównaniu z innymi czynnikami.”⁸.

Ponadto badanie potwierdza, że nie jest łatwo dokładnie przypisać odpowiedzialność za opóźnienie⁹, a wszystkie opóźnienia niespowodowane nadzwyczajnymi okolicznościami uznaje za opóźnienia, za które odpowiedzialność ponoszą linie lotnicze¹⁰.

Badanie z 2012 r. potwierdza, że wśród zainteresowanych stron istnieje duża rozbieżność co do interpretacji nadzwyczajnych okoliczności¹¹.

Jeśli chodzi o koszty odszkodowań za opóźnienia, już w badaniu z 2012 r. stwierdzono ich istotny wzrost¹². W tym względzie chcielibyśmy zauważyć, że wiedza pasażerów na temat przysługujących im praw mogła się znacząco poszerzyć od 2012 r., na skutek czego linie lotnicze ponoszą jeszcze wyższe koszty odszkodowań.

⁶ pkt 2.31.

⁷ pkt 2.45.

⁸ pkt 2.37.

⁹ pkt 2.46, nota.

¹⁰ pkt 2.43.

¹¹ pkt 7.41.

¹² pkt 7.53, wykres 7.5.

Najważniejsze pytania

Naszym zdaniem dalszego namysłu wymagają następujące kwestie:

1. czy istnieje rodzaj opóźnienia, który leży w interesie linii lotniczych;
2. czy celowe jest zobowiązanie linii lotniczych do wypłaty odszkodowań za opóźnienia, które nie są spowodowane interesem handlowym tych linii i za które linie te nie są odpowiedzialne – mając na uwadze, że linie lotnicze nie mają de facto możliwości ubiegania się o zwrot tych kwot od stron odpowiedzialnych za opóźnienie¹³;
3. czy wraz z wprowadzeniem odszkodowań za opóźnienia zostałyby zapewniona równowaga między ochroną pasażerów a interesami branży – mając na uwadze, że linie lotnicze w swojej obronie nie mogą nawet powoływać się na nadzwyczajne okoliczności w przypadku opóźnień kaskadowych i że często trudno jest stwierdzić wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności z uwagi na wielość czynników powodujących opóźnienie pojedynczego lotu¹⁴;
4. czy wyższe koszty odszkodowań ponoszone przez linie lotnicze będą skutkować wyższymi cenami biletów i czy mogą wpłynąć na konkurencyjność;
5. czy istnieje lepszy sposób na zapewnienie konsumentom większej ochrony przy poszanowaniu interesów branży;
6. czy wzrośnie obciążenie pracą krajowych organów wykonawczych.

Naszym zdaniem powyższe kwestie wymagają dalszego gromadzenia danych i dalszych analiz.

Ponadto konieczne jest podjęcie dużego wysiłku w celu zadbania o to, aby rozporządzenie (czyli prawa pasażera) było łatwo zrozumiałe dla podróżujących.

¹³ Zob. badanie z 2012 r., pkt 7.113 i 7.123.

¹⁴ Zob. badanie z 2020 r., pkt 2.46, nota.

Propozycja

Uważamy, że pospieszne zatwierdzenie zmian znowu może skutkować przyjęciem źle funkcjonującego rozporządzenia. Dlatego proponujemy, aby kwestie wymienione w tym dokumencie zostały uważnie przeanalizowane. Dzięki temu możliwe będzie zapewnienie pożądanej równowagi między ochroną pasażerów a interesami branży oraz przyjęcie rozporządzenia, które wytrzyma próbę czasu.

Oświadczenie Portugalii

Portugalia dziękuje polskiej prezydencji i poprzednim prezydencjom za pracę włożoną w negocjowanie zmian do rozporządzenia w sprawie praw pasażerów lotniczych.

Portugalia zawsze twierdziła, że jakakolwiek zmiana rozporządzenia powinna nie tylko ułatwić jego wdrażanie, ale przede wszystkim utrzymać lub wzmocnić prawa pasażerów i pozwolić im na korzystanie z ochrony, której standardy ustanowiono w innych regionach świata.

W tym względzie porozumienie polityczne, które zostało przegłosowane przez większość, nie spełnia oczekiwań pasażerów, w szczególności pod kątem progów długości trasy czy czasu podróży, i znacząco wpłynie na państwa członkowskie, które są położone dalej od centrum europejskiego kontynentu, oraz na regiony najbardziej oddalone. Zatwierdzone progi stanowią krok wstecz, jeżeli chodzi o prawa pasażerów, i Portugalia głosuje przeciwko temu porozumieniu politycznemu.

Jednak podczas dalszych negocjacji z Parlamentem Europejskim Portugalia zadeklaruje, że chce nadal konstruktywnie wspierać merytoryczne ulepszenia w prawie Unii Europejskiej, które spełnią oczekiwania wszystkich zainteresowanych stron; szczególny nacisk położy na pasażerów, których interesy od 2004 r. chroni przedmiotowe rozporządzenie.