

Bruxelas, 22 de setembro de 2025
(OR. en, It, pt)

Dossiê interinstitucional:
2013/0072 (COD)

12909/25
ADD 1

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

NOTA PONTO "I/A"

de: Secretariado-Geral do Conselho
para: Comité de Representantes Permanentes/Conselho

Assunto: Projeto de 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 **(primeira leitura)**
– Adoção da posição do Conselho em primeira leitura e da nota justificativa do Conselho
= Declarações

Declaração da Estónia

A Estónia manifesta o seu apreço pelos esforços significativos da Presidência polaca na condução dos debates sobre a proposta de revisão do Regulamento (CE) n.º 261/2004 relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos e pelos seus esforços para criar um compromisso entre os Estados-Membros. A Estónia continua empenhada em estabelecer regras claras e simples que garantam uma atenção e assistência adequadas aos passageiros. Ao mesmo tempo, é importante manter uma abordagem equilibrada que tenha em conta as obrigações das transportadoras aéreas, apoiando assim a sustentabilidade do setor da aviação.

O regulamento deve, em primeiro lugar, assegurar que os passageiros recebam a atenção e assistência adequadas e possam chegar ao seu destino o mais rapidamente possível. Um sistema de indemnização claro e simples é essencial para minimizar os inconvenientes em caso de perturbações e incentivar as transportadoras a operar voos atrasados em vez de os cancelar.

Durante as negociações, foram propostos vários limiares de atraso. A Estónia apoia a introdução de um limiar uniforme de atraso de cinco horas para todos os voos, independentemente da duração da viagem, nos termos do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 261/2004. Em detalhe, a nossa fundamentação é a seguinte:

1. A utilização de um limiar único simplifica o regulamento, simplifica os cálculos da indemnização e clarifica as regras de indemnização para os passageiros.
2. Do ponto de vista do passageiro, o impacto dos atrasos nos voos é fundamentalmente o mesmo, independentemente da distância da viagem. Por conseguinte, não é necessário distinguir os limiares de indemnização em função da distância, uma vez que a experiência da inconveniência causada devida a atrasos não varia.
3. Na maioria dos casos, cinco horas são tempo suficiente para as companhias aéreas repararem o avião, encontrarem outra aeronave ou fornecerem voos alternativos.

À luz destas considerações, o limiar de seis horas proposto pela Presidência na proposta de compromisso é inaceitável para nós. A Estónia considera que atrasos iguais ou superiores a cinco horas resultam em inconvenientes consideráveis para os passageiros e que estes devem ser indemnizados.

Tendo em conta a importância desta questão, a Estónia não está em condições de aprovar o acordo político sobre o regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, pelo que se absterá.

Declaração da Lituânia

A Lituânia reitera o seu apoio aos objetivos da proposta relativa aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos e reconhece os esforços continuados da Presidência do Conselho e dos Estados-Membros no sentido de chegar a acordo sobre este importante dossiê.

No entanto, embora registe os progressos realizados desde os primeiros debates, a Lituânia continua preocupada com o facto de alguns elementos fundamentais do projeto na sua versão atual poderem ainda fragilizar a proteção dos passageiros em comparação com o atual quadro regulamentar. O disposto no artigo 7.º da proposta continua a ser problemático, uma vez que é suscetível de reduzir o nível de proteção dos direitos dos passageiros em caso de perturbação do voo ou de atraso à chegada devido a um reencaminhamento após cancelamento. Estas alterações poderão implicar tempos de espera mais longos e uma indemnização reduzida, diminuindo assim as expectativas legítimas dos passageiros quanto à qualidade do serviço.

A Lituânia salienta que o principal objetivo da legislação que visa proteger os direitos dos passageiros deve continuar a ser a simplificação e a modernização das regras existentes, garantindo clareza jurídica a todas as partes, assim como uma proteção justa e eficaz dos passageiros. Observamos igualmente que a União Europeia dispõe de outros meios para impulsionar a competitividade do seu setor da aviação. No entanto, esse objetivo não pode ser alcançado em detrimento dos direitos dos passageiros.

Em conclusão, a Lituânia mantém a opinião de que a proteção dos passageiros constitui a pedra angular desta iniciativa legislativa e tem de continuar a ser o ponto em torno do qual esta se articula, para que fique assegurado o seu valor real e duradouro para a sociedade europeia.

Declaração da Hungria

Tal como sublinharam os Estados-Membros durante o debate de orientação organizado pela Presidência húngara em 2024, o principal objetivo da alteração do regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos é, entre outras coisas, a simplificação das medidas e a procura de um equilíbrio entre os interesses dos passageiros e os do setor.

Desde o início, a Hungria alertou para a falta de dados e análises suficientes que confirmassem a eficácia das medidas propostas e o equilíbrio entre os interesses dos passageiros e os do setor. Manifestámos igualmente preocupações quanto à introdução da obrigação de indemnização por atraso no regulamento sem os estudos de base necessários que analisassem a sua eficácia e as possíveis diferentes opções estratégicas.

A Hungria não se opõe, em si, à introdução de uma indemnização por atraso. No entanto, consideramos que são necessárias mais considerações para se poder estabelecer o justo equilíbrio entre os interesses do setor e a proteção dos passageiros. Foi por essa razão que, no Conselho (Transportes) de junho de 2025, apoiámos o início das negociações com o Parlamento Europeu apenas na condição de que a Comissão Europeia preparasse para as próximas negociações interinstitucionais uma análise que contivesse dados mais pormenorizados do que os que tínhamos recebido anteriormente. De acordo com o nosso pedido, essa análise devia incluir informações atualizadas tanto dos passageiros como do setor, descrevendo e avaliando os impactos esperados do regulamento.

O «contributo técnico» apresentado pela Comissão não apresenta quaisquer provas fundamentadas que confirmem que a obrigação de indemnização por atraso reduzirá efetivamente o número de atrasos nos voos e que esta medida será a mais adequada para alcançar esse resultado. A Comissão continua a apontar principalmente para estudos antigos e desatualizados, parte de suposições («atrasos que se pode supor serem imputáveis às companhias aéreas») em vez de se basear em dados e análises reais, e fornece dados relativos aos atrasos apenas para o mês de julho de 2025, o que é claramente insuficiente para servir de base a qualquer medida substantiva. Além disso, a Comissão considera que as medidas podem colocar as companhias aéreas europeias em desvantagem concorrencial e reconhece que, atualmente, não existem dados sobre outros fatores que possam ter impacto na competitividade relativa. A Comissão regista igualmente os encargos crescentes para os organismos nacionais de execução. Parte do princípio de que a elaboração de uma lista de circunstâncias extraordinárias poderá aliviar esses encargos, mas a situação é, de facto, muito mais complexa do que isso, uma vez que os atrasos não são causados por um único fator, pelo que a existência de circunstâncias extraordinárias terá de ser sempre determinada caso a caso.

Por último, mas não menos importante, o texto não vem, na nossa opinião, simplificar, mas complicar ainda mais as medidas, tornando muito difícil para o viajante compreender os seus direitos.

Neste contexto, gostaríamos de sublinhar, uma vez mais, que não estaremos em condições de apoiar o acordo com o Parlamento Europeu, a menos que sejam apresentadas provas claras de que as medidas são eficazes e de que foi alcançado um equilíbrio entre os interesses dos passageiros e os do setor.

Para uma exposição mais detalhada da nossa posição, veja-se o [anexo](#).

Anexo

A proposta da Comissão de 2001

A obrigação de as transportadoras indemnizarem os passageiros pelos atrasos não era a intenção inicial da Comissão. Na sua proposta inicial, a Comissão afirmava: «Embora os inconvenientes e a frustração provocados pelos atrasos se assemelhem aos causados pela recusa de embarque ou o cancelamento dos voos, existe uma diferença: o operador é responsável pela recusa de embarque e o cancelamento de um voo (exceto por razões alheias à sua responsabilidade), mas nem sempre o é pelos atrasos. Outras causas comuns dos atrasos são os sistemas de gestão do tráfego aéreo e os limites de capacidade dos aeroportos. Como referido na sua comunicação relativa à proteção dos passageiros dos transportes aéreos, a Comissão considera que, nas atuais circunstâncias, os operadores não devem ser obrigados a indemnizar os passageiros vítimas de atrasos.»¹

Decisões do TJUE

Embora, de acordo com a interpretação altamente controversa do Tribunal de Justiça, as companhias aéreas sejam obrigadas a indemnizar os passageiros por atrasos consideráveis, entendemos que não existe qualquer obrigação de codificar as decisões do TJUE.

Mesmo a proposta da Comissão que vai no sentido da indemnização por atraso diverge da decisão exata do TJUE.

Falta de dados e de análises

Gostaríamos de reiterar que, de momento, não existem provas suficientes de que, ao obrigar as companhias aéreas a pagar indemnizações por atraso, se alcance o objetivo desejado de reduzir o número de voos atrasados.

Se o objetivo da introdução da indemnização por atraso for apenas o de assegurar o elevado nível de proteção dos passageiros (e não reduzir o número de voos atrasados), deverá avaliar-se cuidadosamente se é justo impor todos os encargos às transportadoras aéreas, se as transportadoras aéreas podem reclamar os montantes pagos a título de indemnização por atraso a terceiros que causem ou contribuam para o atraso e se existem soluções alternativas viáveis. Até à data, essas análises ainda não foram efetuadas.

¹ COM(2001) 784/final, pt. 23.

Antes de impor a obrigação de indemnização por atraso, importa averiguar em que medida se alteraram os fatores mencionados na proposta da Comissão de 2001. A introdução de uma nova obrigação no regulamento exige uma análise quanto à sua eficácia para alcançar os objetivos pretendidos e ao seu impacto para as partes interessadas.

Mais especificamente, gostaríamos de remeter para as Orientações da Comissão sobre a iniciativa «Legislar Melhor»², segundo as quais as avaliações de impacto permitem recolher dados (incluindo os resultados das avaliações) para avaliar se se justifica a subsequente tomada de medidas legislativas e não legislativas pela UE e, em caso afirmativo, qual a forma que tais medidas devem assumir para melhor atingir os objetivos pertinentes. Estas avaliações de impacto devem identificar e descrever o problema a resolver; estabelecer objetivos para as medidas da UE; formular opções estratégicas, avaliar os seus potenciais impactos e, se for caso disso, identificar uma opção preferida; e definir a forma como os resultados esperados serão monitorizados e avaliados. A avaliação de impacto diz respeito à recolha e análise de dados para apoiar a elaboração de políticas. Implica verificar a existência de um problema, identificar as suas causas subjacentes, avaliar se é necessária uma medida da UE e analisar as vantagens e desvantagens das soluções disponíveis.

Tais avaliações estão em falta no que respeita à indemnização por atraso.

É algo invulgar que a Comissão proponha a introdução de novas medidas legislativas sem ter recolhido e estudado os dados subjacentes necessários.

Conclusões dos estudos de 2012 e 2020 sobre os atrasos

Na sua resposta às nossas preocupações, a Comissão remeteu para o estudo de 2020³ e a avaliação de impacto de 2013⁴ (que se baseia no estudo de 2012⁵), salientando que o número de atrasos imputáveis às companhias aéreas diminuiu de 80 % para 70 % e que o efeito da indemnização na redução dos atrasos imputáveis às companhias aéreas é difícil de analisar.

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

O estudo de 2020 confirma que «o número total de voos atrasados aumentou significativamente nos últimos anos e quase duplicou entre 2014 e 2018»⁶. Esse estudo⁷ («com base nos dados relativos aos atrasos fornecidos pelo CODA [*Central Office for Delay Analysis* (Gabinete Central para a Análise dos Atrasos)], verifica-se que a percentagem de atrasos imputáveis às companhias aéreas, entre 2011 e 2018, se situou entre cerca de 70 % e 80 %; os atrasos imputáveis às companhias aéreas diminuíram de aproximadamente 80 % em 2011 para cerca de 70 % em 2018, o que se reflete num aumento dos atrasos considerados circunstâncias extraordinárias, como os que estão associados ao controlo de tráfego aéreo [CTA]») mostra apenas que os atrasos imputáveis às companhias aéreas são inferiores em comparação com um número mais elevado de atrasos associados ao CTA, mas não se sabe se diminuíram em comparação com o número anterior de atrasos imputáveis às companhias aéreas. A figura 2.6 do referido estudo mostra claramente o aumento dos atrasos imputáveis às companhias aéreas.

O estudo conclui que «embora seja possível que o Regulamento (CE) n.º 261/2004 tenha um impacto marginal na proporção de voos atrasados, tal impacto não parece ser significativo em comparação com o de outros fatores»⁸.

Além disso, confirma que não é fácil apontar com precisão as responsabilidades pelos atrasos⁹ e considera que todos os atrasos que não sejam causados por circunstâncias extraordinárias são imputáveis à companhia aérea¹⁰.

O estudo de 2012 confirma que há um desacordo significativo entre as partes interessadas no que toca à interpretação de «circunstâncias extraordinárias»¹¹.

Quanto aos custos de indemnização por atraso, o estudo de 2012 já revelou um aumento significativo¹². A este respeito, gostaríamos de salientar que a sensibilização dos passageiros para os seus direitos pode ter aumentado significativamente desde 2012, conduzindo a custos de indemnização ainda mais elevados para as companhias aéreas.

⁶ ponto 2.31.

⁷ ponto 2.45.

⁸ ponto 2.37.

⁹ ponto 2.46, nota.

¹⁰ ponto 2.43.

¹¹ ponto 7.41.

¹² ponto 7.53, figura 7.5.

Questões essenciais

Na nossa opinião, é necessário analisar melhor as seguintes questões:

1. se há algum tipo de atraso que sirva os interesses das companhias aéreas;
2. se é desejável obrigar as companhias aéreas a pagar indemnizações por atrasos que não se devam aos seus interesses comerciais e pelos quais não sejam responsáveis, tendo em conta que as companhias aéreas não conseguem, de facto, exigir esses montantes às partes responsáveis¹³;
3. se o equilíbrio entre a proteção dos passageiros e os interesses do setor seria alcançado com a introdução da indemnização por atraso, tendo em conta que as companhias aéreas não podem sequer invocar as circunstâncias extraordinárias em caso de atrasos em cadeia e que a existência de circunstâncias extraordinárias é muitas vezes difícil de determinar, dada a multiplicidade de fatores que conduzem ao atraso de um único voo¹⁴;
4. se os custos de indemnização mais elevados para as companhias aéreas terão por consequência o aumento das tarifas, afetando eventualmente também a competitividade;
5. se há melhor forma de assegurar uma elevada proteção dos consumidores, respeitando simultaneamente os interesses da indústria;
6. se a carga de trabalho dos organismos nacionais de execução aumentará.

Entendemos que estas considerações exigem uma maior recolha e análise de dados.

Além disso, são necessários esforços significativos para tornar o Regulamento (ou seja, os direitos dos passageiros) facilmente compreensível para o público viajante.

¹³ ver estudo de 2012, pontos 7.113 e 7.123.

¹⁴ ver estudo de 2020, ponto 2.46, nota.

Proposta

Na nossa opinião, a aprovação de alterações de forma precipitada pode, uma vez mais, conduzir à adoção de um regulamento com falhas. Por conseguinte, propomos que as questões mencionadas no presente documento sejam cuidadosamente analisadas, a fim de se poder estabelecer o equilíbrio desejado entre a proteção dos passageiros e os interesses do setor e adotar um regulamento que resista ao teste do tempo.

Declaração de Portugal

Portugal agradece o trabalho da Presidência Polaca, e das presidências que a antecederam, na negociação das alterações ao Regulamento sobre “Direitos dos Passageiros” do transporte aéreo.

Portugal sempre defendeu que a revisão do Regulamento deve implicar não só uma simplificação na sua aplicação, mas sobretudo manter ou reforçar os direitos dos passageiros, beneficiando de uma proteção que estabeleceu padrões para outras regiões do mundo.

Neste sentido, o acordo político que foi votado maioritariamente não dá resposta às expectativas dos passageiros, nomeadamente nos limiares de distância ou horas de viagem, com especial impacto em Estados mais afastados geograficamente do centro do continente europeu e com regiões ultraperiféricas. Os limiares aprovados configuram-se como um retrocesso do ponto de vista dos direitos dos passageiros e Portugal vota contra o acordo político.

Contudo, Portugal expressa a sua vontade de continuar, na negociação que se seguirá com o Parlamento Europeu, a defender construtivamente uma melhoria substantiva na legislação da União Europeia que dê respostas às expectativas de todos os intervenientes, com destaque para os passageiros cujos interesses este regulamento protege desde 2004.