

Bruksela, 1 października 2025 r.
(OR. en)

13442/25

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2013/0072 (COD)

AVIATION 130
CONSOM 194
CODEC 1408

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	30 września 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący stanowiska Rady 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 w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 630 final.

Załącznik: COM(2025) 630 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.9.2025 r.
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady 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 w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady 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 w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. PRZEBIEG PROCEDURY

Data przekazania wniosku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie 13 marca 2013 r.
(dokument COM(2013) 130 final – 2013/0072 COD):

Data wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny: 11 lipca 2013 r.

Data uchwalenia stanowiska Parlamentu Europejskiego 5 lutego 2014 r.
w pierwszym czytaniu:

Data przekazania zmienionego wniosku: Nie dotyczy

Data przyjęcia stanowiska Rady: 29 września 2025 r.

2. PRZEDMIOT WNIOSKU KOMISJI

Wniosek ma na celu poprawę egzekwowania praw pasażerów. Po pierwsze, wyjaśniono w nim kluczowe zasady i odpowiadające im prawa pasażerów, które w przeszłości doprowadziły do wielu sporów między liniami lotniczymi a pasażerami. Po drugie, usprawnia on i koordynuje lepszą politykę egzekwowania prawa prowadzoną na szczeblu krajowym. Wniosek ma również na celu lepsze uwzględnienie możliwości finansowych przewoźników lotniczych, a także zapewnienie skuteczniejszego egzekwowania praw pasażerów w odniesieniu do nieprawidłowej obsługi bagażu.

3. UWAGI DOTYCZĄCE STANOWISKA RADY

Stanowisko Rady przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 29 września 2025 r. odzwierciedla porozumienie polityczne osiągnięte przez Radę w dniu 5 czerwca 2025 r.

Główne punkty tego porozumienia to:

Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 (prawa pasażerów linii lotniczych)

Progi rekompensaty: Rada zmniejszyła liczbę progów odległości z trzech do dwóch – jeden na podróże do 3 500 km i jeden na podróże powyżej 3 500 km. W przypadku opóźnień Rada ustaliła progi odszkodowania na 4 godziny (w przypadku podróży do 3 500 km) i 6 godzin (w przypadku podróży powyżej 3 500 km). Kwoty rekompensaty ustalono odpowiednio na poziomie 300 EUR i 500 EUR; mają one zostać poddane przeglądowi w pierwszym sprawozdaniu Komisji po upływie 3 lat od daty rozpoczęcia stosowania zmienionego rozporządzenia. Przepisy te mają na celu ochronę praw pasażerów, przy jednoczesnym uwzględnieniu obciążenia finansowego przewoźników lotniczych.

Prawo do odszkodowania w przypadku **odwołania** lotu zostaje rozszerzone na przypadki, w których pasażerowie są informowani o odwołaniu na mniej niż 14 dni przed odlotem i wybierają zwrot należności lub zmianę planu podróży na późniejszy, dogodny dla nich termin. W przypadku odwołania lotu linia lotnicza musi dostarczyć pasażerom wstępnie wypełnione formularze wniosków o odszkodowanie. Wzmacnia to prawa pasażerów.

Zgodnie z wnioskiem Komisji prawa do zwrotu należności, zmiany planu podróży i odszkodowania są rozszerzane na przypadki **dużego opóźnienia przy odlocie i utraty lotów łączonych**.

Rola krajowych organów wykonawczych i organów pozasądowych: zgodnie z wnioskiem Komisji doprecyzowano rolę krajowych organów wykonawczych (ogólne monitorowanie) w stosunku do organów (pozasądowego rozstrzygania sporów), które rozpatrują skargi indywidualne.

Rada usunęła jednak możliwość wnioskowania przez Komisję do krajowych organów wykonawczych o przeprowadzenie dochodzenia w sprawie określonych podejrzanych praktyk ze strony jednego lub kilku przewoźników lotniczych i przekazanie Komisji ich ustaleń. Wzmocnienie roli krajowych organów wykonawczych jest zatem mniej ambitne niż we wniosku Komisji. (To samo uczyniła Rada z podobnym proponowanym przepisem dotyczącym praw pasażerów w odniesieniu do innych rodzajów transportu oraz praw pasażerów multimodalnych w swoich podejściach ogólnych dotyczących wniosków COM(2023) 752 i 753).

W przypadku **pozasądowego rozstrzygania sporów** (art. 16a) wybór mechanizmu należy do państw członkowskich. Komisja uważa, że należy unikać sytuacji, w której procedura krajowych organów wykonawczych nie jest objęta gwarancjami proceduralnymi. Stanowisko Rady w tej kwestii odbiega od wniosku Komisji.

Ponadto związek z dyrektywą 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ADR) wymaga dalszych dostosowań w celu zapewnienia, aby żaden z przepisów rozporządzenia nie uniemożliwiał konsumentom wniesienia indywidualnych sporów do alternatywnych organów rozstrzygających spory na mocy dyrektywy 2013/11/UE ani nie ograniczał obowiązku państw członkowskich w zakresie zapewnienia dostępu do ADR w transporcie lotniczym.

Sprawozdawczość krajowych organów wykonawczych: krajowe organy wykonawcze są zobowiązane do składania sprawozdań ze swojej działalności tylko co 5 lat. To rozwiązanie jest mniej ambitne niż sprawozdania roczne zawarte we wniosku Komisji i nie pozwala na bardziej regularne monitorowanie działalności

krajowych organów wykonawczych. (W przypadku pozostałych rodzajów transportu krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów muszą składać sprawozdania co 2 lata – w celu uzyskania najnowszych informacji zob. rozporządzenie (UE) 2021/782 w sprawie praw pasażerów w ruchu kolejowym).

Odszkodowania: bardziej przejrzyste przepisy dotyczące skarg oraz terminów odszkodowań w przypadku skarg pasażerów wobec przewoźników i pośredników, z jasno określonymi terminami oraz obowiązkiem informowania pasażerów o tych przepisach i udzielania im merytorycznej odpowiedzi. Pasażerowie mają do 6 miesięcy na złożenie do przewoźnika lotniczego wniosku o odszkodowanie lub skargi; przewoźnik lotniczy musi wypłacić odszkodowanie lub udzielić uzasadnionej odpowiedzi w terminie 14 dni. Jest to zgodne z celami wniosku Komisji.

Obowiązek wypłaty odszkodowania jest jednak ograniczony do przewoźnika lotniczego obsługującego dany zakłócony lot, podczas gdy zgodnie z obowiązującymi przepisami – według wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-502/18 *České aerolinie*, C-367/20 *KLM* i C-561/20 *United Airlines* – pasażerowie mogą dochodzić odszkodowania od dowolnego przewoźnika obsługującego odcinek podróży. Komisja nie zaproponowała tego ograniczenia.

Nadzwyczajne okoliczności: Rada rozszerzyła niewyczerpujący wykaz nadzwyczajnych okoliczności, które mogą prowadzić do zwolnienia przewoźników lotniczych z obowiązku wypłaty odszkodowania, i dodała wymóg udzielenia przez przewoźników odpowiedzi w określonym terminie wraz z jasnym i uzasadnionym wyjaśnieniem. Komisja byłaby zobowiązana do dokonywania przeglądu tego wykazu co 3 lata i proponowania, w stosownych przypadkach, aktualizacji.

Aktualizacja ta może zostać przyjęta wyłącznie w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, a nie procedury komitetowej, jak określono we wniosku Komisji. Nie pozwala to na szybkie wyjaśnienie interpretacji wykazu ani aktualizację wykazu do celów pewności prawa. Doświadczenie pokazuje, że procedura ustawodawcza zajmuje zazwyczaj ponad 3 lata w przypadku praw pasażerów linii lotniczych. W związku z tym rozporządzenie podlegałoby stałej rewizji przez prawodawcę, jeżeli wykaz musiałby być aktualizowany co 3 lata.

Przestój na płycie: po 3 godzinach pasażerowie mają możliwość wyboru między zmianą planu podróży a zwrotem należności za bilet, a także prawo do opuszczenia samolotu. Jest to próg krótszy niż 5 godzin zaproponowanych przez Komisję.

Zasada „no show”: zamiast częściowego zakazu zaproponowanego przez Komisję przewidziano całkowity zakaz stosowania zasady „no show” w odniesieniu do lotów powrotnych (bez związanych z tym warunków). Zgodnie z wnioskiem Komisji linie lotnicze mogłyby wymagać od pasażerów uiszczenia opłaty za odbycie lotu powrotnego, jeżeli nie stawia się oni na lot do miejsca docelowego. Komisja opowiedziała się przeciwko całkowitemu zakazowi stosowania zasady „no show”, ponieważ prowadziłby utrudniłoby to liniom lotniczym oferowanie lotów pośrednich po niższych cenach niż loty bezpośrednie lub osłabiło możliwości linii w zakresie oferowania takich lotów, a zatem byłoby szkodliwe dla konkurencji. Przepis ten jest jednak możliwy do zaakceptowania przez Komisję, ponieważ wzmacnia prawa pasażerów.

Prawo do uzyskania pomocy: wzmocniono prawa pasażerów do opieki podczas oczekiwania z powodu zakłócenia lotu; dodano szczegółowe informacje dotyczące

dostarczania napojów, posiłków i zakwaterowania. To rozwiązanie jest bardziej przyjazne dla pasażerów, niż przewidziano we wniosku Komisji.

Wzmocnione prawa pasażerów o szczególnych potrzebach: znacznie wzmocniono prawa **osób z niepełnosprawnościami lub o ograniczonej sprawności ruchowej**, ale także kobiet w ciąży, dzieci i osób o szczególnych potrzebach medycznych. Zabronione jest odmawianie wstępu na pokład osobom o szczególnych potrzebach. Wprowadza się możliwość towarzyszenia przez certyfikowane psy asystujące, a osobom towarzyszącym tym osobom lub towarzyszącym dziecku należy zaoferować bezpłatnie możliwość zajmowania miejsc siedzących na sąsiednich siedzeniach, w zależności od dostępności. Jest to bardziej przyjazne dla pasażerów, niż przewidziano we wniosku Komisji.

Prawo do informacji: poprawiono informowanie pasażerów o ich prawach, zobowiązania przewoźników lotniczych i pośredników w zakresie informacji udzielanych przed zawarciem umowy oraz informacji w przypadku zakłóceń. Przepisy te są bardziej przyjazne dla pasażerów, niż przewidziano we wniosku Komisji.

Korekta nazwisk pasażerów: błędy pisowni popełnione przez pasażerów podczas rezerwacji lub zmiany nazwisk po rezerwacji mogą zostać skorygowane nieodpłatnie do 48 godzin przed odlotem, jak przewidziano we wniosku Komisji; prawo to zostało rozszerzone również w przypadku zmiany administracyjnej tych nazwisk.

W przypadku gdy lot jest częścią imprezy turystycznej na podstawie dyrektywy (UE) 2015/2302, doprecyzowuje się, że odszkodowanie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 261/2004 może zostać potrącone z odszkodowania otrzymanego od organizatora imprezy turystycznej, aby uniknąć sytuacji, w której pasażer otrzymuje nadmierną rekompensatę. Uzupełnienie to jest zgodne z celami wniosku Komisji.

Przedłużenie niektórych terminów płatności: zwrot należności – wydłużono okres zwrotu dla przewoźników lotniczych z 7 dni (obecnie) do 14 dni (dostosowanie do terminu zwrotu przewidzianego w dyrektywie w sprawie imprez turystycznych i rozporządzeniu (UE) nr 181/2011 dotyczącym praw pasażerów autobusów; termin określony w rozporządzeniu w sprawie praw pasażerów w ruchu kolejowym wynosi 30 dni, natomiast zgodnie z rozporządzeniem w sprawie praw pasażerów statków nadal 7 dni); odszkodowanie w przypadku odmowy przyjęcia na pokład – wydłużono okres zwrotu z obecnego „niezwłocznie” do 7 dni. Komisja nie zaproponowała zmiany tych okresów, które są mniej korzystne dla pasażerów niż obecne.

Zmiana planu podróży z uwzględnieniem innych przewoźników lub środków transportu: przed zmianą planu podróży przewoźnicy lotniczy muszą zaoferować pasażerom różne opcje, aby mogli oni jak najszybciej dotrzeć do miejsca docelowego. Takie alternatywy są uzależnione od zgody pasażera i obejmują zmianę planu podróży na innego przewoźnika lotniczego lub za pośrednictwem innych rodzajów transportu. Przepisy te są zgodne z celami wniosku Komisji.

Zmiana planu podróży przez pasażerów: pasażerowie mogą zorganizować własną zmianę planu podróży, jeżeli przewoźnik lotniczy nie zaoferuje im zmiany planu podróży w ciągu 3 godzin, z limitem kosztów wynoszącym czterokrotność ceny pierwotnej rezerwacji (jeżeli ten pułap cenowy jest nie do przyjęcia dla pasażerów, mogą oni nadal domagać się zmiany planu podróży przez przewoźnika). Ten nowy przepis wzmacnia prawa pasażerów w przypadku zakłóceń w podróży.

Lepsze uwzględnienie możliwości finansowych przewoźników lotniczych: jak wyjaśniono powyżej w ramach „progów rekompensaty”, próg czasowy wypłaty odszkodowania zwiększono do 4 godzin (w przypadku lotów o długości do 3 500 km i lotów wewnątrz UE) i do 6 godzin (w przypadku lotów o długości powyżej 3 500 km). Ponadto termin zwrotu należności zostaje podniesiony z 7 dni kalendarzowych do 14 dni kalendarzowych i do 30 dni w sytuacjach, w których uruchamiane są plany awaryjne; pierwotnie zaproponowany wykaz nadzwyczajnych okoliczności zostaje rozszerzony. W przypadku nadzwyczajnych okoliczności przewoźnik lotniczy może ograniczyć zakwaterowanie do trzech nocy, z wyjątkiem osób o szczególnych potrzebach. Jest to zgodne z celami wniosku Komisji.

Usunięto **wymóg regularnego informowania Komisji przez państwa członkowskie** o krajowej wykładni i stosowaniu rozporządzenia oraz możliwość podejmowania przez Komisję decyzji w sprawie kwestii, które należy uwzględnić w tych sprawozdaniach, w drodze aktów wykonawczych. Stanowisko Rady w tej kwestii odbiega od wniosku Komisji.

Rozszerzenie zakresu rozporządzenia: w art. 17 ust. 2 lit. a) Rada dodała wymóg, aby Komisja uwzględniła w pierwszym sprawozdaniu (trzy lata od daty rozpoczęcia stosowania rozporządzenia) ocenę konieczności i wykonalności zmiany zakresu rozporządzenia w celu dalszego zwiększenia ochrony pasażerów i równych warunków działania dla przewoźników z Unii i państw trzecich. Obejmowałoby to potencjalne rozszerzenie zakresu na loty przychodzące obsługiwane przez przewoźników spoza UE.

Rozporządzenie (WE) nr 2027/97 (odpowiedzialność przewoźników lotniczych):

Bardziej klarowne przepisy dotyczące odpowiedzialności za sprzęt służący do poruszania się należący do osób o ograniczonej sprawności ruchowej: jeżeli chodzi o osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, tekst zawiera bardziej klarowne i udoskonalone przepisy dotyczące odpowiedzialności w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia sprzętu służącego do poruszania się, co obejmuje również psy asystujące, a także obowiązki przewoźników lotniczych dotyczące natychmiastowego zapewnienia tymczasowego/bezpłatnego zastępczego sprzętu do poruszania się i tymczasowych rozwiązań w celu zastąpienia psów asystujących. Przepisy te są bardziej ambitne, niż przewidziano we wniosku Komisji.

Łatwiejszy dostęp do formularzy skarg: przewoźnicy lotniczy są zobowiązani do dostarczania pasażerom formularzy skarg w dostępnym formacie i udostępniania ich również osobom niekorzystającym z narzędzi cyfrowych, co stanowi dla pasażerów poprawę w porównaniu z pierwotnym wnioskiem Komisji. Komisja zaproponowała jednak fizyczne punkty obsługi pasażerów w porcie lotniczym, której to propozycji Rada nie zachowała. W tym względzie stanowisko Rady jest mniej przyjazne dla pasażerów niż wniosek Komisji.

Bagaż: Rada określa wymiary „przedmiotu osobistego”, który pasażerowie zawsze mają prawo wnieść do kabiny bez dodatkowych kosztów: musi mieścić się pod poprzedzającym siedzeniem lub jego wymiary nie mogą przekraczać 40x30x15 cm. Ponadto, jeżeli przedmiot osobisty lub bagaż podręczny nie mogą trafić do kabiny z określonych powodów, takich jak względy bezpieczeństwa, pojemność lub zmiana typu statku powietrznego, mogą zostać umieszczone w luku bez dodatkowych kosztów.

We wniosku Komisji nie uregulowano wymiarów bagażu podręcznego. W swoim stanowisku w pierwszym czytaniu Rada wyraźnie odnosi się do bagażu podręcznego i określa wymiary „przedmiotu osobistego”. Komisja zauważa, że jest to minimalny limit

bezpłatnego bagażu i że w praktyce wielu pasażerów korzysta już z bagażu podręcznego tej wielkości lub większego w wielu liniach lotniczych.

Wprowadzono **szczegółowy wymóg informacyjny w odniesieniu do osób o ograniczonej sprawności ruchowej**, w tym zobowiązanie przewoźnika lotniczego do oferowania osobom o ograniczonej sprawności ruchowej prawa do bezpłatnego składania specjalnej deklaracji interesu dotyczącej wartości ich sprzętu służącego do poruszania się. Jest to zgodne z celami wniosku Komisji.

Informacje na temat bagażu: zarówno przewoźnicy lotniczy, jak i pośrednicy muszą przekazywać bardziej szczegółowe informacje dotyczące maksymalnych limitów i wymiarów bagażu, szczególnych warunków dotyczących cennych / wrażliwych na uszkodzenia przedmiotów, takich jak instrumenty muzyczne, oraz przejrzystości w odniesieniu do dodatkowych opłat. Jest to zgodne z celami wniosku Komisji.

Prawo do przewożenia instrumentów muzycznych w kabinie: pasażerowie mogą przewozić instrument muzyczny w kabinie statku powietrznego, z zastrzeżeniem właściwych zasad bezpieczeństwa i ochrony oraz specyfikacji technicznych i ograniczeń dotyczących danego statku powietrznego. Jest to zgodne z celami wniosku Komisji.

We wniosku Komisji zobowiązano **krajowe organy wykonawcze do egzekwowania również przepisów rozporządzenia (WE) nr 2027/97** dotyczących praw pasażerów w odniesieniu do opóźnionego, zagubionego lub uszkodzonego bagażu, w tym skarg dotyczących sprzętu służącego do poruszania się należącego do pasażerów z niepełnosprawnościami lub pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, Rada usunęła ten wymóg. W tym względzie stanowisko Rady nie jest zgodne z wnioskiem Komisji.

Możliwość regularnego dostosowywania przez Komisję limitów odpowiedzialności, które wymieniono w konwencji montrealskiej, w drodze aktów delegowanych została zastąpiona dynamicznym odniesieniem do limitów określonych w konwencji montrealskiej, ostatnio zaktualizowanej przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Rozwiązanie to jest mniej odpowiednie z punktu widzenia pewności prawa. Stanowisko Rady w tej kwestii odbiega od wniosku Komisji.

4. WNIOSEK

Komisja może ogólnie poprzeć porozumienie polityczne, które znajduje odzwierciedlenie w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu. Komisja uważa, że stanowisko Rady – przyjęte większością kwalifikowaną – nie spełnia wszystkich zasadniczych celów jej wniosku, uważa jednak, że stanowi ono ogólnie akceptowalną podstawę do rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim.