

Bruxelas, 1 de outubro de 2025
(OR. en)

13442/25

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

**AVIATION 130
CONSUM 194
CODEC 1408**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	30 de setembro de 2025
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativa à posição do Conselho sobre a adoção de um 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

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 630 final.

Anexo: COM(2025) 630 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.9.2025
COM(2025) 630 final

2013/0072 (COD)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

**em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da
União Europeia**

relativa à

**posição do Conselho sobre a adoção de um 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**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

relativa à

posição do Conselho sobre a adoção de um 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

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. HISTORIAL DO PROCESSO

Data da apresentação da proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho [document COM(2013) 130 final – 2013/0072 COD]:	13 de março de 2013.
Data do parecer do Comité Económico e Social Europeu:	11 de julho de 2013.
Data da posição do Parlamento Europeu em primeira leitura:	5 de fevereiro de 2014.
Data da transmissão da proposta alterada:	N/A
Data da adoção da posição do Conselho:	29 de setembro de 2025.

2. OBJETO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

A proposta visa melhorar o respeito pelos direitos dos passageiros. Em primeiro lugar, clarifica os princípios fundamentais e os direitos correspondentes dos passageiros, que, no passado, deram origem a um grande número de litígios entre companhias aéreas e passageiros. Em segundo lugar, reforça e coordena melhor as políticas de execução a nível nacional. A proposta visa igualmente ter em maior consideração as capacidades financeiras das transportadoras aéreas, bem como assegurar um maior respeito pelos direitos dos passageiros em caso de problemas com a bagagem.

3. OBSERVAÇÕES À POSIÇÃO DO CONSELHO

A posição do Conselho adotada em primeira leitura em 29 de setembro de 2025 reflete o acordo político alcançado pelo Conselho em 5 de junho de 2025.

Os principais elementos desse acordo são:

Regulamento (CE) n.º 261/2004 (direitos dos passageiros dos transportes aéreos)

Limiares de indemnização — o Conselho reduziu de três para dois os limiares aplicáveis em razão da distância: um limiar para viagens até 3 500 km e outro para viagens superiores a 3 500 km. Em caso de atraso, fixou os limiares de quatro horas (para viagens até 3 500 km) e de seis horas (para viagens superiores a 3 500 km) para a indemnização. Os montantes de indemnização foram ajustados para 300 EUR e 500 EUR, respetivamente, e serão revistos num relatório da Comissão a apresentar, pela primeira vez, três anos após a data de aplicação do regulamento revisto. As disposições em causa visam proteger os direitos dos passageiros, tendo simultaneamente em conta os encargos financeiros das transportadoras aéreas.

O direito a indemnização em caso de **cancelamento** do voo é alargado aos casos em que os passageiros são informados do cancelamento com uma antecedência inferior a 14 dias antes da partida e escolhem o reembolso ou o reencaminhamento numa data posterior, consoante a sua conveniência. Em caso de cancelamento, a companhia aérea deve fornecer aos passageiros formulários pré-preenchidos para estes solicitarem uma indemnização. Esta disposição reforça os direitos dos passageiros.

Os direitos a reembolso, a reencaminhamento e a indemnização são alargados aos casos de atraso **significativo na partida** e de **perda de voos de ligação**, tal como proposto pela Comissão.

Papel dos organismos nacionais de execução e dos organismos extrajudiciais: tal como proposto pela Comissão, é clarificado o papel dos organismos nacionais de execução (controlo geral) face ao papel dos restantes organismos (resolução extrajudicial de litígios), responsáveis pelo tratamento das reclamações individuais.

No entanto, o Conselho suprimiu a possibilidade de a Comissão solicitar aos organismos nacionais de execução que investiguem práticas suspeitas específicas adotadas por uma ou mais transportadoras aéreas e lhe comuniquem as suas conclusões. O reforço do papel dos organismos nacionais de execução é, por conseguinte, menos ambicioso do que na proposta da Comissão. [Nas suas orientações gerais sobre o COM(2023)752 e o COM(2023)753, o Conselho adotou a mesma posição relativamente a uma disposição semelhante referente aos direitos dos passageiros para os outros modos de transporte e aos direitos dos passageiros para o transporte multimodal].

No que diz respeito à **resolução extrajudicial de litígios** (artigo 16.º-A), a escolha do mecanismo é deixada ao critério dos Estados-Membros. A Comissão considera que é necessário evitar que o procedimento dos organismos nacionais de execução seja desprovido de garantias processuais. Quanto a este ponto, a posição do Conselho fica aquém da proposta da Comissão.

Além disso, a relação com a Diretiva 2013/11/UE sobre a resolução alternativa de litígios (RAL) exige um maior ajustamento a fim de assegurar que nenhuma disposição constante do regulamento impede os consumidores de submeterem os seus litígios individuais à apreciação de uma entidade de RAL nos termos da Diretiva 2013/11/UE, nem limita a obrigação de os Estados-Membros assegurarem o acesso à RAL no domínio do transporte aéreo.

Comunicação de informações pelos organismos nacionais de execução: os organismos nacionais de execução apenas são obrigados a comunicar as suas

atividades a cada cinco anos. Esta obrigação é menos ambiciosa do que a obrigação de comunicação anual de informações constante da proposta da Comissão e não permite um acompanhamento mais regular das atividades dos organismos nacionais de execução. [Para os outros modos de transporte, os organismos nacionais de execução devem comunicar informações a cada dois anos — para informações mais recentes, ver o Regulamento (UE) 2021/782 relativo aos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários].

Indemnização: regras mais claras em matéria de reclamações e de prazos de indemnização aplicáveis às reclamações de passageiros contra transportadoras e intermediários, sendo fixados prazos claros e a obrigação de comunicar essas regras aos passageiros e de responder fundamentadamente aos passageiros. Os passageiros dispõem de um prazo máximo de seis meses para apresentar um pedido de indemnização ou uma reclamação à transportadora aérea; a transportadora aérea deve pagar a indemnização ou apresentar uma resposta fundamentada no prazo de 14 dias. Estas disposições estão em consonância com os objetivos visados pela proposta da Comissão.

No entanto, a obrigação de pagar uma indemnização está limitada à transportadora aérea que opera o voo perturbado em causa, ao passo que, nos termos das regras em vigor — tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia nos processos C-502/18, *České aerolinie*, C-367/20, *KLM*, e C-561/20, *United Airlines* — os passageiros podem exigir uma indemnização a qualquer uma das transportadoras que operam um segmento da viagem. Esta limitação não foi proposta pela Comissão.

Circunstâncias extraordinárias: o Conselho alargou a lista não exaustiva de circunstâncias extraordinárias que podem isentar as transportadoras aéreas do pagamento de uma indemnização e acrescentou a obrigação de as transportadoras responderem dentro de um determinado prazo apresentando uma explicação clara e fundamentada. A Comissão seria obrigada a rever a lista a cada três anos e a propor, se for caso disso, uma atualização.

Esta atualização só pode ser adotada através do processo legislativo ordinário, e não através do procedimento de comité, tal como estabelecido na proposta da Comissão. Tal não permite clarificar rapidamente a interpretação da lista ou atualizar a mesma para efeitos de segurança jurídica. A experiência mostra que, no domínio dos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, o processo legislativo demora, regra geral, mais de três anos. Por conseguinte, se a lista tivesse de ser atualizada a cada três anos, o regulamento seria constantemente objeto de revisão pelo legislador.

Atraso na pista: após três horas, os passageiros podem escolher entre o reencaminhamento e o reembolso do valor do bilhete, dispondo igualmente do direito a desembarcar. Trata-se de um limiar temporal mais curto do que as cinco horas propostas pela Comissão.

Não comparência: aplica-se uma proibição total das políticas de «não comparência» para voos de regresso (sem condições associadas), ao invés da proibição parcial proposta pela Comissão. De acordo com a proposta da Comissão, as companhias aéreas seriam autorizadas a exigir aos passageiros o pagamento de uma taxa para embarcar num voo de regresso, se estes não comparecessem no embarque do voo de partida. A Comissão decidiu contra uma proibição total das políticas de «não comparência», uma vez que prejudicaria ou enfraqueceria a capacidade de as companhias aéreas oferecerem voos indiretos a preços inferiores aos dos voos

diretos, prejudicando assim a concorrência. Ainda assim, esta disposição é aceitável para a Comissão, uma vez que reforça os direitos dos passageiros.

Direito a assistência: o direito dos passageiros de receber assistência enquanto aguardam devido a uma perturbação do voo foi reforçado; foram aditadas disposições pormenorizadas sobre a oferta de bebidas, refeições e alojamento. Estas disposições são mais favoráveis aos passageiros do que a proposta da Comissão.

Melhoria dos direitos dos passageiros com necessidades específicas: os direitos das **pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida**, assim como das mulheres grávidas, das crianças e das pessoas com necessidades médicas específicas, são significativamente reforçados. É proibido recusar o embarque a pessoas com necessidades específicas. É introduzida a possibilidade de os passageiros serem acompanhados por cães de assistência credenciados e, às pessoas que acompanham os passageiros em causa ou uma criança, deve ser oferecida gratuitamente a possibilidade de estarem sentadas num lugar adjacente, sob reserva de disponibilidade. Estas disposições são mais favoráveis aos passageiros do que a proposta da Comissão.

Direito à informação: a prestação de informações aos passageiros sobre os seus direitos, bem como as obrigações das transportadoras aéreas e dos intermediários no que respeita à prestação de informação pré-contratual e de informação em caso de perturbação, foram reforçadas. Estas disposições são mais favoráveis aos passageiros do que a proposta da Comissão.

Correção do nome dos passageiros: os erros ortográficos cometidos pelos passageiros aquando da reserva ou as alterações de nome após a reserva podem ser corrigidos, sem custos, até 48 horas antes da partida, tal como estabelecido na proposta da Comissão; este direito foi igualmente alargado aos casos de alteração administrativa do nome.

Quando um voo integra uma viagem organizada nos termos da Diretiva (UE) 2015/2302, esclarece-se que a indemnização ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 261/2004 pode ser deduzida da indemnização recebida de um organizador de viagens, a fim de evitar que o passageiro receba uma indemnização excessiva. Esta disposição está em consonância com os objetivos visados pela proposta da Comissão.

Prorrogação de alguns prazos de pagamento: reembolso — o prazo de reembolso para as transportadoras aéreas é aumentado de (atualmente) sete dias para 14 dias (sendo alinhado com o prazo de reembolso previsto na Diretiva Viagens Organizadas e com o Regulamento (UE) n.º 181/2011 respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro; o prazo previsto no Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários é de 30 dias e no Regulamento relativo aos direitos dos passageiros de navios é ainda de sete dias). Indemnização em caso de recusa de embarque — o prazo de reembolso foi aumentado de atualmente «imediatamente» para sete dias. A Comissão não tinha proposto alterar estes prazos, que são menos vantajosos para os passageiros do que os atuais.

Reencaminhamento através de outras transportadoras ou de outros modos de transporte: antes do reencaminhamento, as transportadoras aéreas devem oferecer aos passageiros diferentes opções para que estes possam chegar ao seu destino o mais rapidamente possível. Essas alternativas estão sujeitas ao acordo do passageiro e incluem o reencaminhamento através de outra transportadora aérea ou de outros

modos de transporte. Estas disposições estão em consonância com os objetivos visados pela proposta da Comissão.

Reencaminhamento organizado pelos passageiros, caso não lhes seja oferecida uma possibilidade de reencaminhamento pela transportadora aérea no prazo de três horas, com um limite de custos de quatro vezes o custo da reserva inicial (se este limite máximo não for aceitável para os passageiros, estes podem insistir em ser reencaminhados pela transportadora). Esta nova disposição reforça os direitos dos passageiros em caso de perturbação da viagem.

Ter em maior consideração as capacidades financeiras das transportadoras aéreas — tal como explicado anteriormente no âmbito dos «limiares de indemnização», o limiar temporal para o pagamento de uma indemnização é aumentado para quatro horas (para voos até 3 500 km e voos intra-UE) e para seis horas (para voos superiores a 3 500 km). Além disso, o prazo para os reembolsos é aumentado de sete dias de calendário para 14 dias de calendário, e para 30 dias em situações em que os planos de contingência são ativados; a lista de circunstâncias extraordinárias inicialmente proposta é alargada. Em caso de circunstâncias extraordinárias, a transportadora aérea pode limitar o alojamento a três noites, exceto para pessoas com necessidades específicas. Estas disposições estão em consonância com os objetivos visados pela proposta da Comissão.

A **obrigação de os Estados-Membros informarem regularmente a Comissão** sobre a interpretação e a aplicação do regulamento a nível nacional e a possibilidade de a Comissão decidir sobre as questões a abordar nesses relatórios por meio de atos de execução foram suprimidas. Quanto a este ponto, a posição do Conselho fica aquém da proposta da Comissão.

Revisão do âmbito de aplicação do regulamento: no artigo 17.º, n.º 2, alínea a), o Conselho aditou a obrigação de a Comissão incluir no primeiro relatório (a apresentar três anos após a data de aplicação do regulamento) uma avaliação da necessidade e da viabilidade de uma revisão do âmbito de aplicação do regulamento, com vista a reforçar a proteção dos passageiros e a igualdade das condições de concorrência entre as transportadoras da União e de países terceiros. Essa revisão incluiria um eventual alargamento do âmbito de aplicação aos voos de chegada operados por transportadoras de países terceiros.

Regulamento (CE) n.º 2027/97 (responsabilidade das transportadoras aéreas)

Regras mais claras em matéria de responsabilidade relativamente ao equipamento de mobilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida: no que diz respeito às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, o texto prevê disposições mais claras e reforçadas em matéria de responsabilidade em caso de destruição ou danos no equipamento de mobilidade registado, incluindo cães de assistência, bem como obrigações para as transportadoras aéreas no que se refere a garantir imediatamente a substituição temporária/gratuita de equipamento de mobilidade e soluções temporárias para substituir cães de assistência. Estas disposições são mais ambiciosas do que a proposta da Comissão.

Acesso mais fácil aos formulários de reclamação: as transportadoras aéreas são obrigadas a fornecer aos passageiros formulários de reclamação em formato acessível e a disponibilizá-los também às pessoas que não utilizam ferramentas digitais, o que constitui uma melhoria para os passageiros em comparação com a proposta original da Comissão. No entanto, a Comissão tinha proposto balcões físicos para o atendimento dos passageiros no aeroporto, o que não foi mantido pelo

Conselho. A este respeito, a posição do Conselho é menos favorável para os passageiros do que a proposta da Comissão.

Bagagem: o Conselho fixa as dimensões do «artigo pessoal» que os passageiros têm sempre o direito de transportar na cabina sem custos adicionais: deve caber sob o assento à sua frente ou não exceder as dimensões de 40 x 30 x 15 cm. Além disso, se um artigo pessoal ou uma unidade de bagagem de mão não puder ser transportado na cabina por razões específicas, como razões de segurança, de capacidade ou de mudança do tipo de aeronave, pode ser colocado no porão sem custos adicionais.

A proposta da Comissão não regulava as dimensões da bagagem de mão. Na sua posição em primeira leitura, o Conselho refere-se explicitamente à bagagem de mão e define as dimensões de um «artigo pessoal». A Comissão observa que se trata de uma bagagem autorizada gratuita e que, na prática, muitos passageiros já podem transportar bagagem de mão com esta dimensão ou com maiores dimensões em muitas companhias aéreas.

Requisitos de informação específicos no que diz respeito às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, incluindo a obrigação da transportadora aérea de oferecer a título gratuito às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida a possibilidade de apresentar uma declaração especial de interesse relativa ao valor do seu equipamento de mobilidade. Esta disposição está em consonância com os objetivos visados pela proposta da Comissão.

Informações sobre a bagagem — informações mais detalhadas a fornecer pelas transportadoras aéreas e pelos intermediários no que diz respeito aos limites e dimensões máximos da bagagem e às condições específicas para elementos valiosos/frágeis, como os instrumentos musicais, e transparência no que diz respeito às taxas adicionais. Esta disposição está em consonância com os objetivos visados pela proposta da Comissão.

Direito a transportar instrumentos musicais na cabina: os passageiros são autorizados a transportar um instrumento musical na cabina de uma aeronave, sob reserva do cumprimento das regras de segurança e proteção aplicáveis, e das especificações técnicas e condicionalismos da aeronave em causa. Esta disposição está em consonância com os objetivos visados pela proposta da Comissão.

A proposta da Comissão exigia que os **organismos nacionais de execução aplicassem também as disposições do Regulamento (CE) n.º 2027/97** relativas aos direitos dos passageiros em caso de extravio, danos ou atraso na entrega da bagagem, incluindo reclamações relacionadas com o equipamento de mobilidade de passageiros com deficiência e/ou mobilidade reduzida. O Conselho suprimiu este requisito. Quanto a este ponto, a posição do Conselho fica aquém da proposta da Comissão.

A **possibilidade de a Comissão adaptar regularmente os limites de responsabilidade** mencionados na Convenção de Montreal por meio de atos delegados foi substituída por uma referência dinâmica aos limites estabelecidos em conformidade com a Convenção de Montreal, com a última redação que lhe foi dada pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Esta solução é menos adequada no que respeita à segurança jurídica. Quanto a este ponto, a posição do Conselho fica aquém da proposta da Comissão.

4. CONCLUSÃO

De um modo geral, a Comissão pode apoiar o acordo político que se reflete na posição do Conselho em primeira leitura. Embora considere que a posição do Conselho — alcançada por maioria qualificada — não permite alcançar todos os objetivos essenciais da sua proposta, a Comissão considera-a uma base globalmente aceitável para encetar negociações com o Parlamento Europeu.