



《261/2004号条例》改革：旅客权利更多，航空公司运营义务更重

2026年7月，欧盟完成了航空运输法领域最受期待的改革立法阶段：对《261/2004号条例》¹（下称“原条例”）开展系统性的修订。原条例系在拒载、取消及长时间延误情形下向旅客提供补偿与协助义务的基准性法规。

事实上，经过十三年的谈判，欧洲议会与欧盟理事会最终就修订文本达成一致；此前，双方在旅客权益保护制度中多项核心敏感条款上存在重大分歧。本次修订文本整体保留了原条例基础规范架构，纳入了欧盟法院（CJEU）在过去二十年间形成的全部主流司法判例规则，并完善了旅客有效行使权利的配套机制。这同时也意味着航空公司将承担全新的运营管理、文件留存与举证证明类法定义务，须全面梳理、调整其对不正常航班的处置全流程合规体系。

本文将分析本次条例修订核心变更内容及研判其对航空公司经营活动产生的影响，尤其关注那些适用过程中尚存解释空间的法律争议点，并建议承运人宜提前采取的适配措施。

十三年谈判，一年适配

首先应当指出，本次修订立法程序周期漫长。自欧盟委员会2013年提出立法提案以来，欧洲议会与理事会在该制度的一些核心规则上一直存在立场分歧。

正是由于二读之后仍无法达成一致意见，才不得不依法启动《欧盟运行条约》第294条所规定的调解委员会机制，以便两机构委派代表就。

份联合文本进行谈判²磋商拟定统一联合文本。

因此，改革的结果体现为两机构利益平衡下的折中产物：立法层面既力求维持司法判例所巩固的旅客权益保护标准，又尝试缓释原规则对航空公司造成的经济成本与运营压力，特别是兼顾偏远区域航空通达性的保障目标。不过，修订条例不会立即生效：该条例将自《欧盟官方公报》刊登之日起二十日后生效，并在生效满十二个月后适用，因此，视实际公报刊登进度而定，新规预计将于2027年下半年开始适用³。这一过渡期将决定航空公司调整其系统改造、流程重构、合同修订与内部合规制度更新的法定准备周期。

补偿制度的延续与新的运营不确定性

本次修订尽管变化范围广泛，仍保留了现行补偿制度的核心规则：既包括各项补偿金额标准⁴，也包括取得补偿请求权的三小时门槛均维持不变，并立法明确将欧盟法院既往相关司法裁判规则纳入其中⁵。

本次修订核心变革并不在于补偿金额等实体给付标准，而在于重构航空公司须如何处置管理、事实说明并举证证明每一起航班异常事件。其中，“特殊情形”条款修订为本次修法核心要点——该概念此前仅依托司法判例界定，

如今在条例正文中得到明确界定，并附有一份非穷尽的情形清单⁶。

然而清单所列情形不构成承运人法定免责事由，因为航空公司须证明其真实发生、其与航班异常事件之间存在直接因果关系，以及即便采取了一切合理措施仍无法避免。此外，航空公司还须就受影响航班上所发生的情况向受影响旅客提供逻辑完整、事实清晰的书面事由说明文件。

改革由此提升了“特殊情形”法律定义精确度，但并未消除个案司法评价必要。争议焦点将集中于三项事实认定：航空公司举证材料证明力强弱、因果关系关联紧密程度，以及在具体情形下承运人采取的合理措施边界。

当不正常事件源于航空公司之外的行为时，上述问题将尤为突出。空中交通管制限制、机场临时关闭或第三方服务商履约瑕疵等情形虽可归入特殊情形，并具备免除补偿的法律基础。但这并不豁免承运人对旅客负有信息告知、食宿协助与替代运输安排义务，无论异常成因的根源是否可归责于承运人，承运人仍为旅客维权的直接责任主体⁷。在本次修订细化退款办理与旅客投诉处理法定时限方面，改革规定了更为精确的期限，将代金券的发放以旅客明确且知情的同意为前置条件，并增设了关于可能的补偿权利的预先告知强制性义务⁸。其目的在于便利权利的直接行使，并规范此前适用不一的处置流程。

尽管如此，通过在线旅行社或其他中间商完成的预订，合规痛点依然存在：航空公司普遍无法掌握旅客真实的联系方式、不知晓购票实际支付的金额，或在确定退款受领主体与退款金额核算时存在实操障碍。改革由此强化了信息披露与价款退还义务，却未解决票务代销模式下售票方与承运方之间在数据割裂、收款主体分离与责任划分不清上的固有问题，这仍将要求航空公司与中间商之间进行严格的协调。

因此，本次修订是局部完善型立法调整：在强化航空公司对旅客法定责任的同时，未消除第三方代销模式带来的履约障碍。文本非但没有终结这一反复出现的争议来源，反而再次将其解决交由航空公司与中间商之间的双边协调，并且可以预见，最终将交由主管机关与法院进行解释。新规大幅扩充旅客替代运输请求权保障力度，要求航空公司在同等出行条件下第一时间为旅客提供中转解决方案，并考虑其自有航班、其他航司的航班、备降机场航线，以及在更为高效时采用陆路、铁路等其他运输方式。此外，若航空公司未在规定期限内提供符合标准的备选方案，旅客可自行安排行程，另行购置交通服务，并在条例所设定的限额内主张偿还必要且合理的费用⁹。然而，该制度的适用将取决于一些仍待细化的概念，例如“同等出行条件”界定标准、经济限额的计算基准，或在使用备降机场相关的义务。

¹ 欧洲议会与欧盟理事会2004年2月11日《261/2004号条例（EC）》，确立在航班拒载以及航班取消或长时间延误情形下向航空旅客提供补偿与协助的共同规定。

² 欧洲议会于2026年7月7日审议通过该联合文本，欧盟理事会于2026年7月13日表决通过，改革的实质内容由此确定。

³ 由《欧盟运行条约》第294条第10款调解委员会程序规定所规定的调解委员会通过的联合文本，属2013/0072(COD)程序，文件编号PE-CONS/39/26。截至本期通讯截稿之日，法律与语言审校、签署及在《欧盟官方公报》上的公布尚待完成。

⁴ 补偿金额分级标准维持不变：航程不超过1,500公里为250欧元；1,500至3,500公里为400欧元；航程3,500公里以上为600欧元；由欧盟法院判例确立的到达延误三小时门槛亦予沿用。在某些超过3,500公里的航班中，当延误不超过四小时，补偿可减少50%；在航班取消情形下，当替代航班出发时间较原定时间提前时，亦可减少。

⁵ 欧盟法院2009年11月19日判决，Sturgeon及其他人案，合并案件判决（案号C-402/07、C-432/07），承认延误航班旅客享有与航班取消情形同等的补偿权利。

⁶ 该清单包括（但不限于）：某些极端自然或环境灾害、不符合飞行安全标准的天气条件、武装冲突、严重健康威胁、扰乱秩序的旅客、航空器隐蔽制造或设计缺陷、机场运营故障、空中交通管制限制、航行服务或关键供应商履约异常相关的事件。

⁷ 在不影响上述内容的前提下，承运人此后可向过错第三方行使追偿权，但在不存在直接合同关系或难以界定各运营主体责任时，该追偿在实践中落地难度较高。

⁸ 举例而言，这些义务具体体现为：在旅客选择该方案后，承运人需于七个自然日内退还票款；代金券的发放须经旅客明确同意，其初始最长有效期为十二个月，未使用余额须于到期时自动退还；以及在行程结束后96小时内以电子方式告知旅客可能的补偿权利。旅客补偿申请须在九个月内提出并在三十日内处理，而一般投诉须在七个工作日内确认收到，并在一个月内、或在有正当理由的情形下在两个月内给予附理由的答复。

此外，对于以分离客票安排的衔接航班，即便其作为打包统一对外销售，不受条例保护。因此，当第一段航班的异常事件导致旅客无法搭乘下一航班、且不存在受条例保护的单一、完整的预订时，争议仍将不断出现。修订文本还辅之以关于旅客食宿、交通协助细化条款，以及设立若干专项旅客保障规则，其中包括在特定停机坪长时间延误后的旅客下机权、针对某些商业行为的保护，以及为家庭和有特殊需要旅客提供差异化优待措施¹⁰。其实际适用范围将取决于各国监管细则与司法判例在实践中如何落实。

手提行李与票价透明度

此外，客舱随身手提行李是本次改革中最受关注的修订方面之一，有时被市场舆论错误解读为承认“旅客无条件免费托运登机箱入客舱”。然而，新制度的实际保护范围存在明确边界¹¹。

条例法定保障旅客免费在客舱内携带一件个人随身物品，其尺寸不超过40×30×15厘米，或可放置于前排座椅下方。第二件、被界定为手提行李的物品，规定其在客舱有足够容量时应可携带，并要求在预订流程初始页面默认显示包含该件行李的票价。

据此，新规并未承认无条件的免费携带客舱行李的权利。依据《1008/2008号条例》¹²所确认的航空定价自由规则，航空公司有权向放弃携带第二件随身行李出行的旅客推出差异化优惠票价。改变的是这种差异须如何向旅客呈现¹³。

此外，本次修法实际适用还将取决于“客舱空余存储空间足够”这一概念。立法者的意图似乎是明确的，因为并未强制要求航空公司在行李架上免费接收最低数量的行李，因而保留了对超出个人物品范畴的手提行李收费的经营自主权。然而，条文并未确定在可用存储空间不足时应如何行使该权利，因为它既未规定每架航空器须接收多少件行李，也未规定其分配所依据的标准。这些问题须结合航空器的特性、安全要求以及各航空公司的运营情况来解决，并因此存在各国主管机关作出分歧性解释的风险。

而当出于安全管控、存储空间不足或临时更换机型等客观事由，旅客无法将随身物品、第二件行李带入客舱，航空公司应将旅客个人物品或手提行李免费转移至货舱。可以预见，两类行李之间的界定、票价的呈现以及该决定的正当性说明，将成为主要的争议。

改革的影响与航空公司面临的挑战

本次修订改革将二十多年来司法判例规则全部法典化。它界定了核心理念，规范了退款与投诉程序，明确了协助义务，并扩大了替代运输的选择范围，但这并不必然导向一个更为简化的制度。

事实上，本次修订更多是碎片化条款修补，而非对原条例的整体框架开展系统性重构；尽管解决一些长期司法争议，却保留了一些仍需个案裁量的开放性法律概念，其中包括举证材料证明力、替代出行“同等条件”、400%费用赔付上限，以及手提行李的“足够容量”。

同时，改革也未根据承运人的规模、航线网络覆盖或运营保障能力对义务进行区分，因此其对不同类型承运人造成的压力影响必然不均衡。大型承运人可动用备用航空器、备用机组或每日多个班次来消化一次异常事件冲击，而一家支线航空公司却可能因单架航空器不可用，而使其大部分航班受到影响。因此，新规法将更沉重地落在替代能力较弱的航空公司身上。

而且，这一问题超出了纯粹的商业利益。这是因为，在欧洲许多地区——岛屿、边远或无地面替代交通方式的地区，航空客运构成了通达性的民生基础性设施。若监管合规成本的增加影响到低密度航线丧失商业的可行性，旅客权利在形式上的强化可能会对实际出行可行性产生间接影响。

在此背景下，应利用过渡期，以协调一致的方式审视系统、内部流程、销售渠道以及与第三方的关系。这不仅仅是修订法律文件的问题，而是要确保实现旅客服务全流程统一合规落地。这将要求审视信息与退款流程、通信的期限与记录、适用于运输替代方案的标准、票价的呈现及其他销售条件以及与机场、空管服务商空中航行服务提供商、地面代理公司、在线代理商和打包旅游组织者之间的商事重审。跨主体数据的传输标准、运营信息共享机制以及第三方过错追偿机制都须以特别的精确度加以界定。

此外，每一起异常事件的处理流程都须有充分的记录，以便航空公司能够举证证明：证明其原因、所采取的措施、向旅客所发出的通信、所提供的替代



方案以及实际提供的服务。因此，仅仅作出合规处置行为还不够，还须能够自异常事件发生之初起完整留存并回溯所遵循的处理过程。

最后，本次改造过程将需要对运营、机场地面服务、销售、旅客服务与法律事务团队开展统一专项培训。相关从业人员仅了解适用的义务并不够，还须理解应如何执行、须提供哪些信息以及须保存哪些证据。保持系统规则、商事合同与一线人员服务标准之间的一致性，方能规避本次立法修订衍生的新增旅客投诉风险。

结论

总之，本次修订终结了十三年多的跨机构立法磋商，为一个此前欧盟法院不得不逐步重建的框架带来了规范体系逻辑。然而，本次调整远非对该制度真正的结构性重构。立法者选择了折中立法思路：它将大量既有判例法典化，却保留了开放性法律概念，未能完全解决其适用中，也未能平衡统一法定义务与承运人差异极大的运营现状之间的矛盾。

本次修订还将相当可观的运营管控、文件留存与举证证明法定负担转移给航空公司，却未以同等力度处理制约第三方运营主体法定责任，也未以对等方式强化参与运营的其他主体的责任。因此存在这样一种风险：本次修订旨在提升法律确定性，反而会就其界限的模糊解释引发新的争议，并再次将本应由文本厘清、却未能彻底解决的问题交由法院去明确。

所达成的修订平衡方案也不能被视为最终定论，因为条例本身规定，将在五年内对特殊情形清单以及补偿的门槛与金额进行复审。因此，对航空公司而言，在系统改造、流程优化、商事合同修订、全员合规培训与证据留存体系搭建工作方面提前布局，最大限度降低旅客投诉风险、并能就每一起异常事件的处理作出完整举证抗辩。适配期将自条例公布之时起算，尽管法定过渡期时长看似充裕，但鉴于所要求的变化之巨，可能并不充分。

PionAirLaw

Silvia Frade Sosa
Diego Olmedo de Cáceres

⁹ 旅客自行安排出行的选择，承运人需留存可长期调取的书面记录。承运人若未在三小时内提供同等条件替代出行方案，旅客可自行安排合理交通、食宿支出并就合理费用主张赔付，上限为主张赔付所支付总价款的400%

¹⁰ 其中包括：在停机坪延误两小时后，旅客享有下机权（除非存在运营或安全方面的原因）；旅客未搭乘去程航班，回程客票效力不受影响；客票姓名拼写细微瑕疵可免费更正；在办理登机手续后，旅客可免费申领纸质登机牌；以及为未成年人提供额外保障，例如为陪同十四岁以下儿童的同行者免费安排相邻座位。针对行动不便人士，以及携带服务犬出行的旅客提供专项优待服务。

¹¹ 关于此前有关手提行李收费的讨论，请参阅本律所2025年6月专业法律评述，链接如下：[Cabinbag](#)。

¹² 欧洲议会与欧盟理事会2008年9月24日《1008/2008号条例（EC）》，规制欧盟境内航空运输运营统一规则，条文第22条。

¹³ 包含第二件行李的票价方案须默认显示，而不携带第二件行李出行的选项可作为差异化替代方案提供。此项信息披露义务亦适用于在线代理商、比价网站与票务元搜索引擎。