COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.11.2020
COM(2020) 714 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

ao abrigo dos artigos 9.º, n.º 1, alínea c), 21.º-A, n.º 5, e 24.º-A, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 2020/696 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 2020, no contexto da pandemia COVID-19

1 Índice

1 Introdução 2
2 Descrição das medidas de apoio 3
2.1 Medidas relativas às licenças de exploração temporárias 3
2.2 Medidas de emergência (restrições de voo) ligadas à pandemia de COVID-19 4
2.3 Regras temporárias relativas aos serviços de assistência em escala – contratos 4
2.4 Regras temporárias relativas aos serviços de assistência em escala – processo de seleção . 5
3 Condições de prorrogação dos períodos pertinentes 5
3.1 Redução persistente do nível de tráfego aéreo entre 2019 e 2020 (período correspondente) 6
3.2 A redução no tráfego aéreo deve-se à pandemia de COVID-19 8
3.3 A redução do tráfego aéreo é suscetível de persistir no futuro próximo 10
3.4 A redução do tráfego aéreo resultou na interrupção da prestação de serviços de assistência em escala ou em dificuldades de acesso ao financiamento para os prestadores 12
3.5 As restrições de voo deixaram de ser necessárias para lidar com a persistência da pandemia de COVID-19 13
4 Conclusão 15

1 Introdução

Desde o início de 2020, a pandemia de COVID-19 teve um profundo impacto negativo no transporte aéreo na Europa e no resto do mundo. As medidas sanitárias e as restrições de viagem introduzidas pelos Estados-Membros e pelos países terceiros para responder à pandemia diminuíram fortemente a procura e a confiança dos consumidores, o que, por sua vez, levou a uma diminuição inédita e prolongada do tráfego aéreo na Europa.[1]

O número de voos operados no espaço aéreo europeu caiu até 90 % entre março e abril de 2020, face ao período homólogo de 2019.[2] Em 1 de março de 2020 os aeroportos europeus ainda movimentaram mais de 5 milhões de passageiros, mas em 31 de março de 2020 este número baixou para apenas 174 000 (uma diminuição de 97,1 % face ao mesmo dia em 2019). Desde 2 de agosto de 2020, o decréscimo foi de cerca de 70 % em comparação com o mesmo dia em 2019[3]. A carga sofreu um impacto menor, com um decréscimo de 19 % em agosto em termos de toneladas de carga/quilómetros[4]. Em outubro de 2020, os dados recolhidos pela análise de impacto económico da OACI estimam que 2020 se caracterizará por uma redução global dos lugares oferecidos pelas companhias aéreas num intervalo de 50 % a 52 %, numa redução do número de passageiros entre 2 875 e 2 978 milhões e em perdas nas receitas brutas de exploração dos passageiros na ordem dos 330 a 340 milhões de EUR.

A pandemia de COVID-19 dificultou o cumprimento de certas disposições do Regulamento Serviços Aéreos[5] e da Diretiva Assistência em Escala[6]. A quebra sem precedentes da procura e a elevada taxa de anulações resultou numa série de problemas repentinos para os operadores aéreos e as empresas de assistência em escala. Em primeiro lugar, as transportadoras aéreas enfrentam agora problemas de liquidez que podem conduzir à suspensão ou à revogação da licença de exploração, ou à sua substituição por uma licença temporária, sem que exista uma justificação económica estrutural para tal. Em segundo lugar, as empresas de assistência em escala cujos contratos/autorizações se aproximavam do seu termo confrontaram-se com graves dificuldades de acesso ao financiamento. Em terceiro lugar, devido à exposição financeira das empresas de assistência em escala, os aeroportos foram colocados numa posição vulnerável em que podiam perder o único prestador de assistência em escala caso este fosse à falência.

Além disso, as taxas de contágio ou de mortalidade por COVID-19, assim como o facto de esta ter sido uma doença desconhecida levou muitos Estados-Membros a impor restrições de voo no interior da UE ao abrigo do artigo 21.º do Regulamento Serviços Aéreos, numa tentativa de travar ou abrandar a propagação da doença, o que, devido à duração sem precedentes da crise e às regras processuais aplicáveis, criou uma carga administrativa pesada e desnecessária para os Estados-Membros e a Comissão.

---

1 A Organização Mundial de Saúde declarou o estado de «emergência de saúde pública de âmbito internacional» em 30 de janeiro e a situação de pandemia em 11 de março (ver https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).

2 https://www.eurocontrol.int/Economics/DailyTrafficVariation-States.html

3 https://www.aci-europe.org/industry-topics/covid-19.html

4 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-freight-monthly-analysis---august-2020/

5 Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (reformulação), JO L 293 de 31.10.2008, p. 3.

6 Diretiva 96/67/CE do Conselho, de 15 de outubro de 1996, relativa ao acesso ao mercado da assistência em escala nos aeroportos da Comunidade,
JO L 272 de 25.10.1996, p. 36.

Por conseguinte, em 25 de maio de 2020, dada a pandemia de COVID-19, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2020/696 que altera o Regulamento Serviços Aéreos, a fim de resolver os problemas acima referidos e oferecer às partes interessadas afetadas, aos Estados-Membros e à Comissão a isenção necessária de certas regras administrativas e assegurar uma melhor perspetiva financeira às partes interessadas do setor afetado.

Nos termos dos artigos 9.º, n.º 1, alínea c), 21.º-A, n.º 5, e 24.º-A, n.º 4, do Regulamento Serviços Aéreos, a Comissão deve monitorizar continuamente a situação a fim de satisfazer os critérios estabelecidos no regulamento[7].

De acordo com os mesmos artigos, com base nas informações e dados de que dispõe, a Comissão deve apresentar um relatório de síntese ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 15 de novembro de 2020 e, se necessário, adotar atos delegados que prorroguem os períodos das disposições temporárias. Estes poderes delegados são concedidos à Comissão por um período de um ano a partir de 28 de maio de 2020.

O presente relatório de síntese avalia a situação com base nos dados recolhidos do Eurocontrol e nos dados de anulações de voos e de fatores de carga de uma amostra de companhias aéreas da UE. Fundamenta-se também em constatações e dados publicados pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) sobre a persistência da pandemia de COVID-19. A Comissão consultou igualmente, em julho e agosto de 2020, as partes interessadas, nomeadamente os Estados-Membros e as organizações representativas das companhias aéreas, dos aeroportos e dos prestadores de assistência em escala acerca da aplicação e da continuação da necessidade das medidas.

2 Descrição das medidas de apoio

2.1 Medidas relativas às licenças de exploração temporárias

Nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento Serviços Aéreos, as autoridades de licenciamento competentes dos Estados-Membros devem revogar ou suspender a licença de exploração de uma transportadora aérea da UE em dificuldades financeiras podendo substituí-la por uma licença de exploração temporária.

Com a pandemia de COVID-19, as transportadoras aéreas da União, financeiramente saudáveis antes da pandemia, começaram a enfrentar problemas de liquidez que podem conduzir à suspensão ou à revogação da licença de exploração, ou à sua substituição por uma licença temporária, sem que exista uma justificação económica estrutural para tal. Emitir uma licença temporária poderia enviar um sinal negativo ao mercado sobre a capacidade de uma transportadora aérea para sobreviver, o que, por sua vez, agravaria problemas financeiros de outro modo temporários.

Como tal, o Regulamento (UE) 2020/696 permitia que as autoridades de licenciamento competentes não revogassem ou suspendessem a licença de exploração no período compreendido entre 1 de março e 31 de dezembro de 2020 se a avaliação da viabilidade financeira tivesse sido realizada durante esse período e desde que a segurança não se

[7] Estes critérios são estabelecidos nos artigos 9.º, n.º 1, alínea b), 21.º-A, n.º 4, e 24.º-A, n.º 3, e enumerados na secção 4.

encontrasse em risco e que houvesse uma perspetiva realista de uma reconstrução financeira satisfatória nos 12 meses seguintes.

2.2 Medidas de emergência (restrições de voo) ligadas à pandemia de COVID-19

Nos termos do artigo 21.º do Regulamento Serviços Aéreos, um Estado-Membro pode recusar, limitar ou impor condições ao exercício de direitos de tráfego para fazer face a problemas imprevistos de curta duração resultantes de circunstâncias imprevisíveis e inevitáveis. Essas medidas devem respeitar os princípios da proporcionalidade e da transparência e devem basear-se em critérios objetivos e não discriminatórios.

A fim de assegurar que tais medidas respeitam os princípios da proporcionalidade, da transparência e de critérios objetivos e não discriminatórios, a Comissão e os outros Estados-Membros devem ser informados sem demora dessas medidas com uma justificação adequada. Além disso, se os problemas que tiverem conduzido à adoção das medidas em questão continuarem a verificar-se durante um período superior a 14 dias, o Estado-Membro comunica esse facto à Comissão e aos restantes Estados-Membros, podendo, com o acordo da Comissão, prorrogar a aplicação das medidas por novos períodos não superiores a 14 dias cada. A Comissão concede os seus acordos aos prazos de prorrogação por decisão.

O artigo 21.º aborda os problemas de curta duração e a experiência nas primeiras fases do surto de COVID-19 mostrou que tal não se adaptava à crise de COVID-19, cuja duração está prevista para vários meses, colocando à Comissão e aos Estados-Membros um ónus administrativo desnecessário.

Por conseguinte, o Regulamento (UE) 2020/696 introduziu uma derrogação temporária aos requisitos processuais estabelecidos no artigo 21.º durante o período de 1 de março a 31 de dezembro de 2020. Esta derrogação permite que os Estados-Membros mantenham uma medida de emergência temporária, justificada e proporcionada de abordagem à pandemia de COVID-19 sem o acordo da Comissão, desde que se respeitem os princípios da proporcionalidade e da transparência e que se baseie em critérios objetivos e não discriminatórios.

2.3 Regras temporárias relativas aos serviços de assistência em escala – contratos

Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, e do artigo 9.º, da Diretiva Assistência em Escala, os Estados-Membros podem limitar o número de prestadores de serviços de assistência em escala nos aeroportos. Em tais casos, os prestadores devem ser selecionados por um período máximo de sete anos. A pandemia de COVID-19 conduziu a uma redução súbita da atividade de transporte aéreo a uma escala sem precedentes, o que resultou em graves dificuldades financeiras para os prestadores de serviços de assistência em escala. Os prestadores cujos contratos expirem durante a crise ou até ao final do ano seguinte ao início da crise não podem, portanto, dar garantias suficientes de sustentabilidade aos seus credores como critério para obter um empréstimo e, consequentemente, poderão experimentar dificuldades em obter acesso ao financiamento.

Por esta razão, o Regulamento (UE) 2020/696 estabeleceu que os contratos dos prestadores que expiram entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro podem ser prorrogados até 31 de dezembro de 2022.

2.4 Regras temporárias relativas aos serviços de assistência em escala – processo de seleção

O artigo 11.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva Assistência em Escala estabelece que, sempre que um prestador de serviços de assistência em escala cessar a sua atividade antes do final do período para que foi selecionado por concurso realizado em conformidade com o disposto naquele artigo, proceder-se-á à sua substituição de acordo com o mesmo processo.

A pandemia de COVID-19 pode conduzir a eventuais insolvências dos prestadores de serviços de assistência em escala que resultem na cessação das suas atividades. Nos aeroportos em que o número de prestadores é limitado, tal pode resultar numa situação em que um ou mais prestadores deixam de prestar os seus serviços antes de um novo prestador poder ser selecionado com base no processo normal previsto no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva Assistência em Escala. Para assegurar a continuidade do serviço, seria necessária uma substituição rápida deste prestador.

Como tal, o Regulamento (UE) 2020/696 permite que o órgão de gestão do aeroporto, durante o período compreendido entre 1 de março de 2020 e 31 de dezembro de 2020, escolha diretamente um prestador de serviços por um período máximo de seis meses ou até 31 de dezembro de 2020, consoante o que for mais longo.

3 Condições de prorrogação dos períodos pertinentes

Nos termos do Regulamento (UE) 2020/696, são delegados poderes à Comissão para prorrogar os prazos de aplicabilidade das medidas excecionais pertinentes mencionadas nos nos pontos 3.1- 3.5. O quadro que se segue apresenta uma panorâmica das condições a cumprir:

	Persiste a redução do nível de tráfego aéreo em comparação com o nível de tráfego no período correspondente de 2019	A redução do tráfego aéreo deve-se ao surto da pandemia de COVID-19	A redução do tráfego aéreo é suscetível de persistir no futuro próximo	Interrupção da prestação de serviços de assistência em escala ou dificuldades de acesso ao financiamento para os prestadores de serviços de assistência em escala nos aeroportos da União	Persistência da pandemia de COVID-19	Limitações ou imposição de condições relativamente ao exercício dos direitos de tráfego pelos Estados-Membros suscetíveis de ser necessárias para além de 31 de dezembro de 2020
Medidas relativas às licenças de exploração temporárias [art. 9.º, n.º 1, al. b)]	x	x	x			
Medidas de emergência (restrição de voos) ligadas à pandemia de					x	x

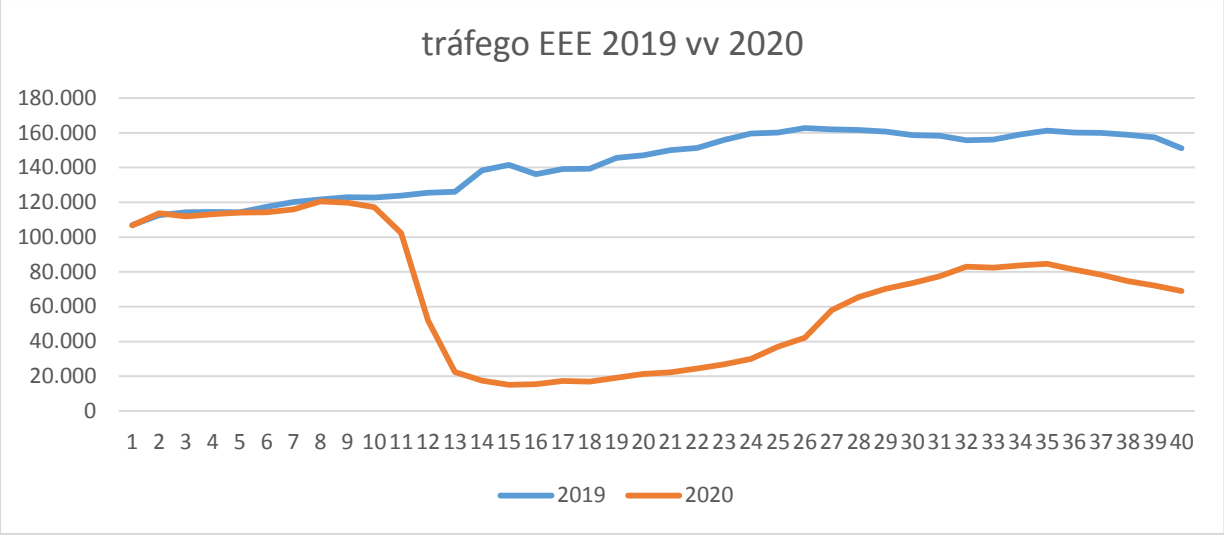
COVID-19) (art. 21.º-A, n.º 4)						
Regras temporárias de assistência em escala - contratos (art. 24.º-A, n.º 3)	x	x	x	x		
Regras temporárias de assistência em escala - processo de seleção (art. 24.º-A, n.º 3)	x	x	x	x		

3.1 Redução persistente do nível de tráfego aéreo entre 2019 e 2020 (período correspondente)

Para efeitos do presente relatório, os dados relativos aos níveis de tráfego aéreo, à utilização das faixas horárias, ao fator de carga e aos voos cancelados numa semana específica de 2020 foram comparados com a mesma semana de 2019.

Os dados do Eurocontrol estabelecem o início do abrandamento do tráfego aéreo no EEE na 11.ª semana, com uma diminuição de 17 % face à semana correspondente em 2019. Esta queda acentuou-se rapidamente até 59 % e 82 %, em comparação, respetivamente, com a 12.ª e a 13.ª semanas correspondentes em 2019. O valor mais baixo registou-se na 15.ª e na 16.ª semanas (diminuição de 89 %). Em seguida, o tráfego começou a aumentar gradualmente, mas em 22 de junho de 2020 (26.ª semana) alcançou apenas 26 % dos níveis de 2019, o que representa uma diminuição de 74 % no tráfego aéreo face ao ano anterior. Durante o mês de agosto de 2020 (32.ª-36.ª semanas), os níveis de tráfego aéreo atingiram 53 % em comparação com agosto de 2019, mas no início de setembro de 2020 os níveis começaram a decair outra vez e no final do mês encontravam-se em 46 % quando comparados com o mesmo período de 2019.

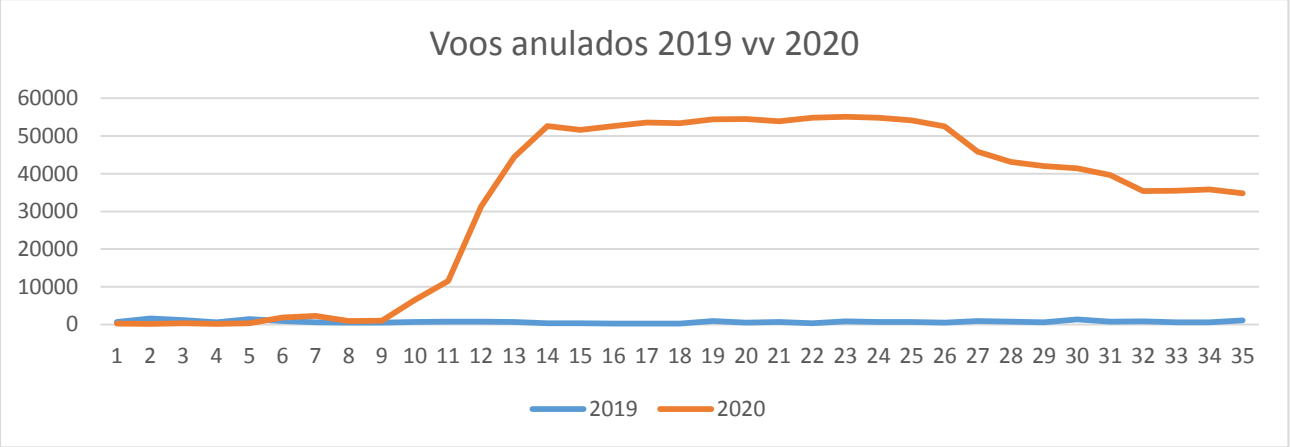
Figura 1.1



(fonte: Eurocontrol)

Devido à diminuição do tráfego, os cancelamentos de voos dispararam (figura 1.2) em comparação com o mesmo período em 2019. O aumento do cancelamento de voos verificou-se a partir da 9.ª semana e acentuou-se a partir da 11.ª semana.

Figura 1.2



Fonte: Dados recolhidos pela Comissão junto das transportadoras aéreas[8]

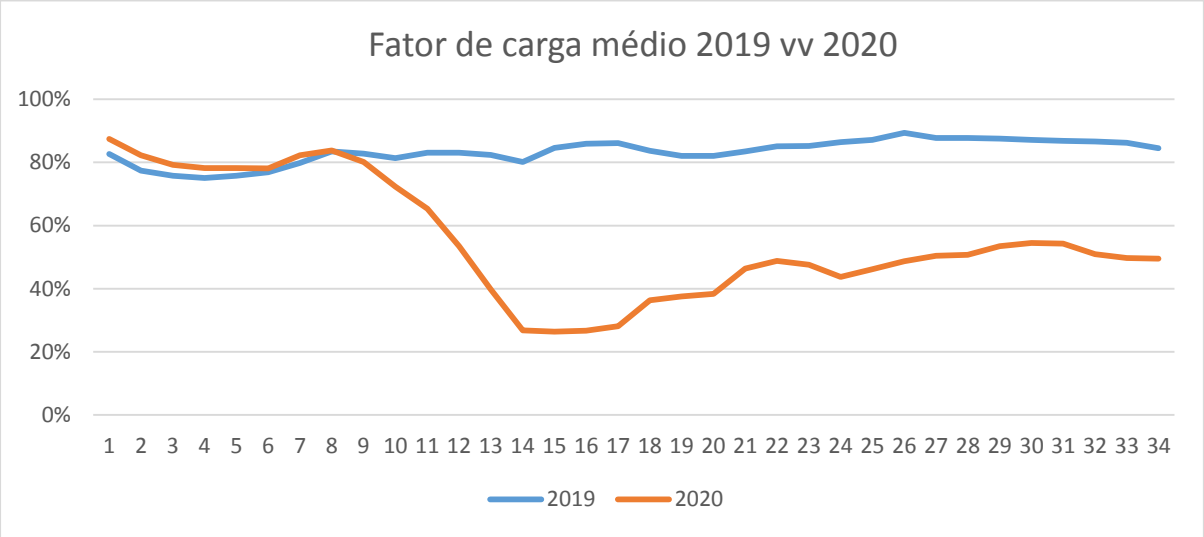
Entretanto, o fator de carga médio das dez transportadoras aéreas europeias que forneceram dados à Comissão caiu de 80 % na 9.ª semana para 26 % na 15.ª semana. Não só as transportadoras aéreas operam menos, como os poucos voos restantes continuam com baixa taxa de ocupação.

Na 23.ª semana, quando as viagens aéreas no interior da UE foram em grande parte reabertas, o fator de carga médio recuperou para 44 % e em meados de agosto para 56 %. Na semana

[8] Seis grandes transportadoras aéreas europeias (transportadoras históricas, de baixo custo e regionais) forneceram à Comissão o conjunto de dados sobre a utilização das faixas horárias. Os valores representam o número de faixas horárias operadas em comparação com as faixas horárias existentes antes do início da época (data de referência histórica). Seis grandes transportadoras aéreas europeias (transportadoras históricas, de baixo custo e regionais) forneceram à Comissão o conjunto de dados sobre voos cancelados.

correspondente em 2019, o fator de carga médio das mesmas transportadoras aéreas oscilou entre 75 % (4.ª semana) e 89 % (26.ª semana).

Figura 1.3



Fonte: Dados recolhidos pela Comissão junto das transportadoras aéreas[9]

3.2 A redução no tráfego aéreo deve-se à pandemia de COVID-19

Muitos países responderam à pandemia de COVID-19 introduzindo proibições de voos e restrições de viagem, mantendo-se algumas delas ainda hoje em vigor[10]. Esta situação teve um forte impacto nas viagens aéreas internacionais e no interior da UE, uma vez que as restrições que apenas autorizam as «viagens essenciais» reduzem a procura de tal forma que não é possível operar comercialmente a maior parte das rotas.[11].

As restrições aos voos intra-UE foram utilizadas precocemente por alguns Estados-Membros como medida de prevenção ou de contenção da propagação de COVID-19. Para garantir a continuidade do funcionamento dos serviços de carga, a Comissão adotou orientações destinadas a facilitar as operações de carga aérea durante a pandemia de COVID-19[12]. O pico das proibições de voos de passageiros entre Estados-Membros foi registado entre 20 de março e 26 de março de 2020, período durante o qual 20 Estados-Membros introduziram estas proibições. De seguida, verificou-se uma redução lenta: 16 Estados-Membros tinham proibições de voos em 31 de março e 14 Estados-Membros em 6 de abril. 11 Estados-Membros tinham emitido restrições de voo quando a isenção processual entrou em vigor. Desde 7 de julho, sete Estados-Membros tinham restrições de voo em relação a alguns países específicos com uma taxa mais elevada de casos de COVID-19. Em finais de setembro, quatro Estados-Membros ainda tinham proibições de voo (ver secção 4).

---

9 Seis grandes transportadoras aéreas europeias (transportadoras históricas, de baixo custo e regionais) forneceram à Comissão o conjunto de dados sobre os fatores de carga.

10 Https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_pt para uma panorâmica das medidas ainda em vigor.

11 Como demonstrado pela diminuição do tráfego descrita na secção 3.1 e que justificou inicialmente a introdução da isenção.

12 Orientações da Comissão Europeia: Facilitar as operações de carga aérea durante o surto de COVID-19, adotadas em 26 de março de 2020 https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf

No que diz respeito aos voos extra-UE, em 16 de março de 2020 a Comissão adotou uma comunicação[13] recomendando uma restrição temporária para as viagens não essenciais de países terceiros para o espaço UE+[14] por um mês. Em 17 de março de 2020, os Chefes de Estado ou de Governo da UE acordaram em aplicar a restrição temporária às viagens não essenciais. Os quatro Estados associados a Schengen também as aplicaram. Esta restrição foi prorrogada várias vezes.

Durante o verão, os Estados-Membros começaram a reintroduzir restrições de viagem na UE. Em 4 de setembro de 2020, a Comissão adotou uma proposta de recomendação do Conselho[15] para assegurar que todas as medidas tomadas pelos Estados-Membros que restrinjam a livre circulação devido à pandemia de COVID-19 sejam coordenadas e comunicadas de forma clara a nível da UE. A proposta da Comissão estabelece quatro aspetos fundamentais em que os Estados-Membros devem trabalhar em conjunto, tais como critérios e limiares comuns para os Estados-Membros sempre que decidem introduzir restrições de viagem, um mapeamento dos critérios comuns das medidas aplicadas aos viajantes provenientes de zonas de alto risco e o fornecimento ao público de informações claras e atempadas sobre as eventuais restrições.

Além do contexto regulamentar, a confiança dos consumidores é um fator importante que afeta os níveis de tráfego e que parece indicar uma ligação entre a diminuição do tráfego aéreo e o surto de COVID-19. Não existem ainda muitos dados sobre este assunto. O serviço central de estatística irlandês realizou um inquérito sobre a confiança dos passageiros para viajarem de avião. Quase quatro em cada cinco respondentes (78,0 %) declararam sentir-se «desconfortáveis» ou «muito desconfortáveis» com a perspetiva de uma viagem internacional por avião[16]. A reintrodução de medidas fronteiriças e de quarentena em alguns Estados-Membros de uma forma descoordenada e muitas vezes imprevisível prejudicou ainda mais a confiança do consumidor, tal como demonstrado por dados recentes, minando as viagens muito para além do efeito direto das próprias restrições.

Os relatórios económicos publicados regularmente pela IATA sobre a crise mostram que, desde fevereiro de 2020, as reservas diminuíram a um ritmo crescente até meados de abril, comparando com o ano anterior. Desde então, recuperaram ligeiramente, mas ainda com uma diminuição de 82 % desde o final de junho de 2020. Parece existir uma correlação entre o aumento de novos casos e a diminuição das reservas.[17] Além disso, a IATA tem encomendado inquéritos regulares sobre a confiança dos passageiros desde o surto de COVID-19. Em abril, cerca de 60 % dos respondentes declararam que provavelmente tornariam a viajar alguns meses depois de a pandemia abrandar. Em junho, este valor baixou para 45 %. Em setembro, mais de metade dos respondentes afirmou que esperaria entre seis meses e um ano até voltar a viajar. Por conseguinte, a disponibilidade para viajar por avião continua baixa e assim deverá continuar nos próximos meses. Além disso, o risco de

---

13 COM(2020) 115 de 16 de março de 2020.

14 O «espaço UE+» abrange todos os Estados-Membros que pertencem ao espaço Schengen (incluindo a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia), bem como os quatro Estados associados a Schengen.

15 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/council-proposal-coordinated-approach-restriction-movement_en.pdf

16 https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions. Note-se que a Irlanda impunha a quarentena a todos os viajantes internacionais que chegavam à Irlanda aquando da realização do inquérito, o que teve impacto na perceção que o público tinha da segurança das viagens aéreas.

17 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/ slide 4.

quarentena obrigatória no destino é um dos principais impeditivos. 83 % dos respondentes indicaram que não irão viajar se houver hipóteses de quarentena à chegada.

A situação referida demonstra uma forte ligação entre a diminuição do tráfego aéreo e o surto de COVID-19.

3.3 A redução do tráfego aéreo é suscetível de persistir no futuro próximo

Nas circunstâncias atuais, é difícil prever a evolução exata dos níveis de tráfego, mas previsões disponíveis mostram que a redução do tráfego aéreo se manterá em 2021 e que o regresso aos níveis pré-COVID não ocorrerá antes de 2024[18] .. Os fatores que terão impacto na evolução dos níveis de tráfego aéreo são as restrições de voo e de viagem, os padrões de reserva dos consumidores e as medidas regulamentares sanitárias impostas à indústria. Estas dependem estreitamente da possibilidade de um ressurgimento de casos e da ausência de uma vacina. Todas as previsões estão sujeitas a um elevado grau de incerteza.

De acordo com o Eurocontrol[19], o número total de voos previstos na Europa diminuirá mais uma vez gradualmente. Em agosto registou-se uma pequena recuperação para 51 % após o ponto mais baixo ter sido atingido em abril de 2020, mas não foi sustentável. Em janeiro de 2021, espera-se que o número de voos seja inferior em 60 % ao de 2019 (em vez de 20 % num anterior cenário). Este cenário assume a probabilidade de os Estados-Membros permanecerem descoordenados na sua resposta às viagens aéreas transfronteiras, de a procura por parte dos passageiros continuar a ser extremamente baixa em resultado da incerteza, da falta de previsibilidade e da confusão em relação às restrições/medidas de quarentena causadas pela COVID-19, e de as companhias aéreas virem a reduzir ainda mais as suas capacidades em virtude de reservas a prazo muito baixas. De acordo com o Eurocontrol, o tráfego deverá recuperar lentamente em fevereiro de 2021, conquanto mantendo-se 50 % inferior ao de fevereiro de 2020.

Em 29 de setembro de 2020[20], a IATA também reduziu as suas previsões económicas. Espera agora que as receitas passageiros-quilómetros (RPK)[21] a nível mundial registem uma diminuição de 66 % em 2020 em comparação com 2019 e de 68 % em dezembro de 2020 em comparação com dezembro de 2019, contra uma redução de 55 % prevista em julho de 2020.

No que se refere às restrições de viagem, a Comissão recomendou[22] aos Estados-Membros Schengen e aos Estados associados de Schengen que suspendessem os controlos nas fronteiras internas até 15 de junho de 2020. A maioria dos Estados-Membros que já tinha reintroduzido anteriormente controlos nas fronteiras internas devido à pandemia de COVID-19 aceitou a recomendação, o que resultou na retoma do tráfego comercial regular de passageiros (ver figura 1.1). No que toca às restrições aplicáveis às viagens não essenciais para a União, a partir de 1 de julho de 2020, uma recomendação do Conselho[23] aconselhou o

[18] https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/

[19] Ver última informação atualizada do Eurocontrol de setembro de 2020 - https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-09/eurocontrol-draft-traffic-scenarios-14092020.pdf

[20] https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/

[21] As receitas passageiros-quilómetros (RPK) constituem uma unidade de medida do setor da aviação que indica o número de quilómetros percorridos pelos passageiros pagadores. Calcula-se o número de passageiros pagadores multiplicado pela distância total percorrida.

[22] C(2020) 399 final.

[23] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9208-2020-INIT/fr/pdf.

levantamento das restrições aplicáveis às viagens não essenciais a partir de uma lista inicial de países terceiros, a rever regularmente.

Contudo, embora se esperasse uma melhoria contínua do tráfego aéreo durante o período estival europeu, devido a um relaxamento das medidas e ao levantamento das restrições no contexto da tendência decrescente de alguns casos na Europa em geral, foi de novo comunicado um aumento de casos de COVID-19 em muitos países do EEE durante o verão de 2020[24]. Há também um precedente histórico de pandemias que se desenvolvem em várias vagas. Tal pode induzir novas reduções no tráfego aéreo.

No que respeita à futura procura de tráfego aéreo e à confiança dos consumidores, nomeadamente no contexto do relatório de síntese sobre as faixas horárias[25], as partes interessadas contactadas pelos serviços da Comissão (companhias aéreas, agências de viagens, sistemas de reservas informatizados) afirmaram que é muito difícil fazer projeções para além do período de programação de inverno 2020-2021. Embora as companhias aéreas pré-COVID-19 possam já ter sido capazes de oferecer horários para o próximo ano, enfrentam atualmente dificuldades na previsão dos horários para a época seguinte. As companhias aéreas reveem constantemente os horários de voo, para responder a alterações imprevisíveis nas restrições de viagem ou de voo e à difícil previsão da procura por parte dos passageiros.[26]

Enquanto as reservas intra-UE tinham retomado antes do verão de 2020, esta retoma no tráfego de passageiros através da rede de aeroportos europeia cessou em agosto, muito provavelmente em resultado da reintegração das restrições de viagem em vários Estados.[27] As taxas de reserva para os voos extra-UE mostraram-se ainda mais baixas. A última atualização da IATA sobre as perspetivas de transporte aéreo global aponta para uma diminuição das reservas de passageiros no quarto trimestre em comparação com o terceiro trimestre de 2020.[28]

No que diz respeito a outras medidas regulamentares de saúde, no quadro da estratégia de desconfinamento, estão a ser aplicadas diversas medidas sanitárias no setor da aviação, *grosso modo* com base nas orientações da AESA/ECDC[29]. As medidas de distanciamento e de desinfeção dos espaços podem reduzir a quantidade de passageiros e voos que os aeroportos podem servir, comparando com a situação anterior ao surto. Podem reduzir, de forma temporária ou duradoura, a capacidade aeroportuária efetiva em comparação com a

---

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. O ECDC comunicou em 10 de agosto de 2020 um risco global de escalada da COVID-19 em todos os países da UE/do EEE.

25 COM (2020) 558 final.

26 As companhias aéreas têm de planear e preparar vários cenários, na ausência de tendências claras em matéria de comportamento dos consumidores, evolução da doença e atenuação das regras de utilização das faixas horárias. Esta situação conduz a decisões subótimas sobre os custos das infraestruturas, do trabalho e da comercialização. Mesmo num ano normal, a época de inverno representa um desafio mais difícil para as companhias aéreas, que normalmente realizam a maior parte dos seus lucros durante a época de verão. Este ano, sem a compensação de um verão rentável, a situação das companhias aéreas no inverno e depois afigura-se difícil.

27 As companhias aéreas chamam a atenção para o facto de as práticas de reserva dos consumidores terem mudado. Anteriormente, os consumidores reservavam com vários meses de antecedência, ao passo que, atualmente devido a uma menor previsibilidade e confiança nas viagens, as reservas são efetuadas muito mais tarde. As informações fornecidas pela IATA sugerem que cerca de 60 % das reservas ocorrem duas semanas antes da viagem, ao passo que, no período correspondente em 2019, mais de 60 % das reservas foram efetuadas com uma antecedência de mais de 20 a 11 dias.

28 https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/downgrade-for-global-air-travel-outlook/

29 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf

situação anterior à COVID-19. Estas medidas podem, simultaneamente, contribuir para restaurar a confiança dos consumidores, conquanto seja apenas limitadamente.

Em resultado disso, as companhias aéreas estão agora a diminuir gradualmente a capacidade oferecida ao mercado. Tal sugere que os níveis de tráfego aéreo de passageiros de 2020 não deverão regressar nem a metade dos níveis de 2019. Os mercados nacionais recuperarão mais rapidamente do que os mercados internacionais. A OACI aguarda um decréscimo do número de lugares oferecidos na Europa em 2020 na ordem de 52%-58% para o tráfego internacional de passageiros e de 33 % a 36 % para os voos domésticos[30].

Em vista disto, as perspetivas além de 2020 são altamente incertas, mas os novos aumentos nos casos do COVID-19 e a necessidade de manter as medidas de confinamento sanitário sugerem que o tráfego aéreo de passageiros não poderá atingir os níveis de 2019 durante vários anos – mesmo na hipótese de se dispor de uma vacina em 2021.

3.4 A redução do tráfego aéreo resultou na interrupção da prestação de serviços de assistência em escala ou em dificuldades de acesso ao financiamento para os prestadores

De acordo com as informações de que a Comissão dispõe, as empresas de assistência em escala foram gravemente afetadas pela pandemia de COVID-19 e pela redução do tráfego aéreo acima referida. Muitos prestadores de serviços de assistência em escala experimentaram dificuldades financeiras, tal como demonstrado pelo grupo Swissport, que entrou em reestruturação, e as notícias sobre as dificuldades financeiras das suas filiais[31], a WisAG, que despediu 800 trabalhadores na Alemanha[32], o pacote de auxílios de emergência concedido à Aviapartner Bélgica e o cessar de operações da Malév[33]. Estes exemplos revelam que a redução do tráfego aéreo resultou na interrupção da prestação de serviços de assistência em escala ou em dificuldades de acesso ao financiamento para os prestadores.

Com base nas previsões relativas ao nível de tráfego até final de dezembro de 2021, é provável que mais prestadores de serviços de assistência em escala tenham de interromper a sua prestação de serviços antes de o mercado ter recuperado da crise causada pela pandemia de COVID-19[34]. Existe um risco real de que possam ter lugar ao longo de 2021 mais falências entre os prestadores de serviços de assistência em escala. Tais falências podem, muito provavelmente, conduzir a interrupções súbitas dos serviços de assistência em escala. Consequentemente, os aeroportos poderão deparar-se com situações em que terão de encontrar um prestador alternativo de assistência em escala num período de tempo muito curto. O caso do aeroporto de Bruxelas, em que a Brussels Airport Company (BAC) pôde

30 https://www.icao.int/sustainability/Documents/COVID-19/ICAO_Coronavirus_Econ_Impact.pdf

31 Por exemplo, a cessação de atividades da Swissport Bélgica e o anúncio feito pela Swissport Finlândia da sua necessidade de despedir até 700 dos seus 1350 trabalhadores, (https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488) enquanto a Swissport Europa Ocidental considera eliminar cerca de 4500 postos de trabalho no Reino Unido e na Irlanda (https://www.euronews.com/2020/06/24/swissport-to-cut-over-4-000-jobs-in-uk-and-ireland-due-to-covid-19).

32 https://newsabc.net/aviation-in-crisis-ground-service-provider-wisag-cuts-around-800-jobs-in-berlin/

33 https://hungarytoday.hu/national-asset-management-terminates-remnant-of-former-hungarian-airline-malev/ https://bbj.hu/economy/govt-declares-malev-gh-of-strategic-importance_185815

34 https://www.ft.com/content/82d6c72a-4a9c-4210-a235-fadbe326ff34

selecionar urgentemente uma substituição após o desaparecimento da Swissport Bélgica, demonstrou a utilidade da medida[35].

Contudo, os prestadores de serviços de assistência em escala com dificuldades no acesso ao financiamento devido à expiração dos seus contratos podem continuar a beneficiar da sua prorrogação ao abrigo da atual derrogação (até 31 de dezembro de 2022) de forma a obter as dotações necessárias e assegurar a continuidade das suas atividades. Além disso, os contratos alargados conferem aos aeroportos tempo suficiente para lançar concursos em busca de prestadores de serviços de assistência em escala suplementares a fim de melhorem a sua capacidade de resistência em caso de continuação da situação volátil do setor dos transportes aéreos.

3.5 As restrições de voo deixaram de ser necessárias para lidar com a persistência da pandemia de COVID-19

Desde a adoção do artigo 21.º-A do Regulamento Serviços Aéreos, a Comissão tem mantido contactos estreitos com os Estados-Membros, nomeadamente as autoridades da aviação civil, a fim de monitorizar continuamente a situação. Tal demonstrou que as simples restrições de voo podem não ser a medida mais adequada e necessária para conter o surto de COVID-19, como a seguir se explica.

Tem havido abordagens muito díspares de um para outro Estado-Membro ao longo de todo o período de aplicação do regulamento[36]. A Comissão publica as informações assim que elas são recebidas dos Estados-Membros a fim de garantir a transparência[37], enquanto o Eurocontrol emite diariamente resumos dos correspondentes NOTAM[38]. Em consonância com as suas orientações sobre como repor progressivamente os serviços de transporte, a conectividade e a livre circulação assim que a situação sanitária o permitir[39], e igualmente tendo em conta a aplicação do Protocolo COVID-19 para a Segurança Sanitária da Aviação adotado pela AESA/pelo ECDC[40] que presta orientação sobre como veicular uma reposição segura e gradual do transporte aéreo de passageiros, a Comissão tem convidado regularmente as autoridades da aviação civil a repensar as suas proibições de voo. Em resultado, os Estados-Membros têm vindo a suprimir gradualmente estas restrições, muitas vezes substituindo-as por outras medidas, como restrições de viagem e medidas de saúde pública. Durante o período estival, contudo, alguns Estados-Membros começaram a repor as

---

35 Em 8 de junho de 2020, a Swissport Bélgica abriu falência, deixando o aeroporto de Bruxelas com uma empresa de assistência em escala. Desde 1 de julho de 2020, entrou ao serviço a empresa Alyzia SAS. Na pendência da organização do procedimento habitual de seleção de um novo prestador, a empresa francesa é titular de uma licença temporária por um período de seis meses para a assistência a bagagem e a operações na plataforma de estacionamento. Pode também oferecer serviços de assistência aos passageiros (como o registo de embarque) e serviços de limpeza. Fonte: BAC.

36 Alguns Estados-Membros notificaram proibições respeitantes a todos os voos intra-UE com algumas isenções (como, por exemplo, os voos de emergência ou de repatriamento). Alguns notificaram proibições dirigidas a um ou a alguns Estados-Membros apenas. Sete Estados-Membros não fizeram uso da possibilidade oferecida pelo artigo 21.º ou pelo artigo 21.º-A do regulamento, por considerarem que a necessidade de o fazer por razões de saúde pública não existia. Privilegiaram medidas de restrição ou de acesso condicionado ao seu território a pessoas de determinadas regiões ou países e medidas sanitárias (tais como testes e rastreio).

37 https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_pt

38 https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html NOTAM têm toda a informação sobre as condições impostas pelos países ao funcionamento dos serviços aéreos.

39 Ver https://ec.europa.eu/info/files/covid-19-guidelines-progressive-restoration-transport-services-and-connectivity_pt

40 Ver https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol

proibições respeitantes a alguns Estados-Membros em reação ao aumento de casos de COVID-19 em vários países[41].

O procedimento simplificado previsto no Regulamento (UE) 2020/696 permite que os Estados-Membros tomem medidas de emergência para combater a pandemia de COVID-19 sem encargos administrativos desnecessários, mas conserva a obrigação de os Estados-Membros justificarem adequadamente a medida, dado o seu efeito adverso significativo no funcionamento do mercado interno e a sua proporcionalidade em relação ao objetivo de saúde pública prosseguido.

A COVID-19 propagou-se atualmente por todo o mundo, com casos registados em cinco continentes. Nas fases iniciais da crise, tanto a OMS, juntamente com a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e o ECDC, sugeriram que as restrições de viagem a curto prazo poderiam contribuir para a contenção do surto por abrandarem a propagação da doença. Contudo, os dados mostram que a restrição da circulação de pessoas e bens a longo prazo é ineficaz na luta contra as pandemias na maioria das situações e pode desviar recursos de outras intervenções.[42] Atualmente, ainda que a pandemia continue a representar uma grave ameaça para a saúde pública nos países da UE, houve desenvolvimentos importantes desde o início da crise, como a melhoria dos conhecimentos sobre o risco de transmissão e o desenvolvimento de outras medidas de diagnóstico e de prevenção, que permitem o restabelecimento progressivo dos serviços de transporte[43]. Todos os Estados-Membros puseram em prática outras medidas, como medidas de higiene e de saúde pública, que se afiguram mais adequadas, eficazes e proporcionadas para conter a pandemia de COVID-19 do que as restrições de voo propriamente ditas[44].

Alguns Estados-Membros são de opinião que uma vez que a situação epidemiológica é difícil de prever poderá ser necessário restabelecer as proibições de voo, enquanto outros Estados-Membros que responderam à consulta da Comissão consideram que existem outras medidas e mecanismos para garantir que a propagação possa ser limitada e que a imposição de restrições unilaterais aos voos interferiria com a resposta coordenada à COVID-19 e obstaria à recuperação. Além disso, argumentam que o artigo 21.º do Regulamento Serviços Aéreos continuará a permitir que os Estados-Membros tomem as medidas de emergência necessárias sempre que tal se justifique.

Estando em vigor o Protocolo COVID-19 para a Segurança Sanitária da Aviação adotado pela AESA/pelo ECDC[45], as companhias aéreas consideram que já não são necessárias restrições unilaterais a nível dos voos, pelo que podem ser revogadas, uma vez que as medidas de monitorização pré-voo e um nível elevado de saúde e segurança a bordo são considerados mais eficazes e proporcionados para lidar com passageiros provenientes de países com taxas de transmissão elevadas do que as proibições de voo propriamente ditas. A proibição unilateral de voos intra-UE com base em critérios diferentes de um país para outro,

41 Em 1 de outubro de 2020, quatro Estados-Membros ainda tinham proibições de voo no interior da UE.

42 https://www.icao.int/Security/COVID-19/Pages/default.aspx; https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf

43 Ver Protocolo da AESA/do ECDC para a Segurança Sanitária da Aviação.

44 De acordo com o ECDC, dado que existem atualmente sistemas de vigilância específicos para a COVID-19, muitas medidas de saúde pública instauradas e realização de testes e rastreio de contactos da população, os países devem estar mais bem preparados para prevenir e controlar qualquer ressurgimento dos casos.

45 Ver https://www.easa.europa.eu/document-library/general-publications/covid-19-aviation-health-safety-protocol

imposta por vezes com apenas algumas horas de pré-aviso, e mormente por períodos curtos, criou muita confusão e incerteza jurídica no mercado, com um impacto negativo para as transportadoras mas também nos passageiros, assim como com um impacto indireto na situação dos prestadores de assistência em escala e nos aeroportos. A indústria considera que uma abordagem coordenada a nível da UE, com critérios objetivos aplicados uniformemente em toda a UE, ajudaria a evitar a confusão no mercado[46].

Embora seja evidente que a pandemia de COVID-19 se manterá, a evolução da pandemia, o melhor conhecimento do vírus e da sua epidemiologia e a aplicação por todos os Estados-Membros de medidas de higiene e sanidade exaustivas já não parecem justificar a necessidade de os Estados-Membros imporem restrições de voo intra-UE como tal de forma a resolver a pandemia de COVID-19. A condição prevista no artigo 21.º-A, n.º 4, de prolongar as regras processuais simplificadas além de 31 de dezembro de 2020, não está, por conseguinte, preenchida.

4 Conclusão

Por altura da apresentação do presente relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o nível do tráfego aéreo continua a ser significativamente reduzido em comparação com o mesmo período de 2019. Apesar das dificuldades em prever com precisão o curso da retoma dos níveis de tráfego aéreo, afigura-se razoável esperar que os baixos níveis de tráfego aéreo e de procura por parte dos passageiros imputáveis à pandemia de COVID-19 persistirão ao longo do ano de 2021. Não se prevê um regresso aos níveis anteriores à pandemia antes de decorridos vários anos. É, contudo, demasiado cedo para concluir se as reduções de capacidade continuarão a ocorrer após 2021 a níveis igualmente significativos.

As restrições nacionais e não coordenadas sobre passageiros e voos de/para determinados destinos, os requisitos de quarentena, as medidas sanitárias que permitem viajar em segurança, bem como a confiança dos consumidores serão fatores fundamentais para determinar a velocidade da retoma do tráfego aéreo.

Dada a persistência da pandemia de COVID-19 e o seu impacto no tráfego aéreo, espera-se que as transportadoras aéreas continuem a enfrentar graves problemas de liquidez em 2021 que possam desencadear a suspensão ou a revogação das suas licenças de exploração. De igual modo, espera-se que as difíceis condições de mercado no setor da assistência em escala prevaleçam em 2021 e que agravem ainda mais a situação financeira dos prestadores de serviços de assistência em escala, com o consequente risco de novas falências. É provável que a interrupção da prestação de serviços de assistência em escala e as dificuldades de acesso ao financiamento para os prestadores desses serviços persistam ao longo do ano de 2021.

As condições de prorrogação através de ato delegado das medidas previstas nos artigos 9.º, n.º 1, alínea b), relativo às licenças temporárias, e 24.º-A, n.º 3, relativo aos serviços de assistência em escala que atualmente terminam em 31 de dezembro de 2020 são assim preenchidas.

[46] Ver nota de rodapé 15 - Proposta de recomendação do Conselho relativa a uma abordagem coordenada das restrições à livre circulação em resposta à pandemia de COVID-19.

Em vista do exposto anteriormente, dada a sua caducidade já em 31 de dezembro de 2020, e à luz da sua permanente necessidade em conformidade com as condições nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, alínea b), e no artigo 24.º-A, n.º 3, a Comissão prorrogará as derrogações relativas às **licenças de exploração** e à **seleção de prestadores de assistência em escala** mediante ato delegado até 31 de dezembro de 2021.

Relativamente à atual derrogação sobre a prorrogação da **validade dos contratos de serviços de assistência em escala**, que permite o prolongamento dos contratos até 31 de dezembro de 2022, e com base nos dados a longo prazo limitados disponíveis, a Comissão não considera, nesta fase, que as condições para a sua prorrogação além do final de 2022 estejam reunidas. Não obstante, a Comissão continuará a acompanhar de perto a situação.

Quanto à possibilidade de os Estados-Membros tomarem medidas de emergência **que recusem, limitem ou imponham condições ao exercício dos direitos de tráfego** a fim de lutar contra a pandemia de COVID-19 , com base nos dados disponíveis sobre a evolução da pandemia e nos conhecimentos sobre o risco de transmissão da doença, tais medidas já não são necessárias, existindo outras medidas mais adequadas para conter a propagação da doença, tais como medidas de higiene e saúde pública eficazes, e tendo em conta o artigo 21.º do Regulamento Serviços Aéreos. A condição prevista no artigo 21.º-A, n.º 4, de prorrogar a medida por ato delegado além de 31 de dezembro de 2020 não se encontra, por conseguinte, preenchida, pelo que o atual período de validade não será prorrogado.

A Comissão continuará a acompanhar a situação no setor da aviação e está pronta a considerar mais medidas, sempre que tal se afigurar justificado, para gerir a crise e ajudar à retoma.