EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.11.2020
COM(2020) 714 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

i enlighet med artiklarna 9.1c, 21a.5 och 24a.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/696 av den 25 maj 2020 om ändring av förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, med anledning av covid-19-pandemin

1 Innehåll

1 Inledning 2
2 Beskrivning av de tillfälliga åtgärderna 3
2.1 Åtgärder rörande tillfälliga operativa licenser 3
2.2 Nödåtgärder (flygrestriktioner) i samband med covid-19-pandemin 3
2.3 Tillfälliga regler för marktjänster – kontrakt 4
2.4 Tillfälliga regler för marktjänster – urvalsförfarande 4
3 Villkor för förlängning av de relevanta perioderna 5
3.1 Flygtrafiken fortsätter att minska jämfört med flygtrafiken under motsvarande period 2019 5
3.2 Minskningen av flygtrafiken beror på covid-19-pandemin 7
3.3 Minskningen av flygtrafiken kommer troligtvis att kvarstå under en överskådlig framtid 9
3.4 Minskningen av flygtrafiken har lett till avbrott i tillhandahållandet av marktjänster eller svårigheter att få tillgång till finansiering för marktjänstföretag 11
3.5 Flygrestriktioner är inte längre nödvändiga för att hantera den ihållande covid-19-pandemin 12
4 Slutsatser 13

1 Inledning

Sedan början av 2020 har covid-19-pandemin haft en stor negativ inverkan på luftfarten i Europa och resten av världen. De hälsoskyddsåtgärder och reserestriktioner som infördes av EU:s medlemsstater och tredjeländer som svar på pandemin har kraftigt minskat konsumenternas efterfrågan och förtroende, vilket i sin tur har lett till en rekordstor minskning av flygtrafiken i Europa.[1]

Antalet flygningar i det europeiska luftrummet sjönk med upp till 90 % under mars–april 2020 jämfört med samma period 2019.[2] Flygplatserna i Europa tog fortfarande emot över fem miljoner passagerare den 1 mars 2020, men den siffran hade den 31 mars 2020 sjunkit till endast 174 000 (en minskning med 97,1 % jämfört med samma dag 2019). Den 2 augusti 2020 var minskningen omkring 70 % jämfört med samma dag 2019.[3] Godstransporterna påverkas mindre och var 19 % lägre i augusti i fråga om lasttonkilometer.[4] Enligt uppgifter som samlats in för Internationella civila luftfartsorganisationens (Icao) ekonomiska konsekvensbedömning i oktober 2020 kommer år 2020 att kännetecknas av en total minskning av antalet platser som erbjuds av flygbolag på mellan 50 och 52 %, en minskning av antalet passagerare på 2 875 till 2 978 miljoner och en minskning av bruttointäkterna för passagerartrafik på mellan 330 och 340 miljarder euro.

Covid-19-pandemin har gjort det svårt att uppfylla vissa bestämmelser i lufttrafikförordningen[5] och marktjänstdirektivet[6]. Den rekordstora nedgången i efterfrågan och den stora andelen inställda flygningar har skapat ett antal hastigt påkomna problem för flygbolag och marktjänstföretag. För det första stod flygbolag inför allvarliga likviditetsproblem som skulle kunna leda till att deras operativa licens återkallas tillfälligt eller permanent, eller ersätts med en tillfällig licens, utan att det föreligger ett strukturellt ekonomiskt behov av detta. För det andra hade marktjänstföretag vars avtal/tillstånd höll på att löpa ut stora svårigheter att få tillgång till finansiering. För det tredje hamnade flygplatserna i en utsatt situation på grund av marktjänstföretagens finansiella exponering, vilket innebar att de kunde förlora den enda leverantören av marktjänster om företaget i fråga gick i konkurs.

Dessutom ledde antalet smittade eller döda till följd av covid-19, liksom det faktum att det var en okänd sjukdom, till att många medlemsstater införde restriktioner för flygningar inom EU enligt artikel 21 i lufttrafikförordningen i ett försök att stoppa eller bromsa sjukdomens spridning, vilket på grund av krisens aldrig tidigare skådade längd och de tillämpliga förfaranderegelna skapade en tung och onödig administrativ börda för medlemsstaterna och kommissionen.

---

1 Världshälsoorganisationen slog fast att covid-19 var ett internationellt hot mot människors hälsa den 30 januari och en pandemi den 11 mars 2020 (se 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 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning), EUT L 293, 31.10.2008, s. 3.

6 Rådets direktiv 96/67/EG av den 15 oktober 1996 om tillträde till marknaden för marktjänster på flygplatserna inom gemenskapen,
EGT L 272, 25.10.1996, s. 36.

Mot bakgrund av covid-19-pandemin antog därför Europaparlamentet och rådet den 25 maj 2020 förordning (EU) 2020/696 om ändring av lufttrafikförordningen för att ta itu med ovannämnda problem och erbjuda de berörda parterna, medlemsstaterna och kommissionen den lättnad från vissa administrativa regler som krävdes och säkerställa bättre ekonomiska utsikter för de berörda parterna i sektorn i fråga.

I enlighet med artiklarna 9.1c, 21a.5 och 24a.4 i lufttrafikförordningen ska kommissionen kontinuerligt övervaka situationen med användning av de kriterier som anges i förordningen.[7]

Enligt samma artiklar ska kommissionen utifrån tillgänglig information lägga fram en sammanfattande rapport om detta för Europaparlamentet och rådet senast den 15 november 2020. Vid behov ska kommissionen också anta delegerade akter som förlänger de tillfälliga bestämmelsernas giltighetstid. Dessa delegerade befogenheter beviljas kommissionen för en period på ett år från och med den 28 maj 2020.

I denna sammanfattande rapport bedöms situationen på grundval av uppgifter som samlats in från Eurocontrol och uppgifter om inställda flygningar och kabinfaktorer från ett antal flygbolag i EU. Den bygger även på belägg och uppgifter som offentliggjorts av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) om covid-19-pandemins varaktighet. I juli och augusti 2020 samrådde kommissionen dessutom med relevanta berörda parter, närmare bestämt medlemsstaterna och organisationer som företräder flygbolag, flygplatser och marktjänstföretag, om genomförandet och det fortsatta behovet av åtgärderna.

2 Beskrivning av de tillfälliga åtgärderna

2.1 Åtgärder rörande tillfälliga operativa licenser

Enligt artikel 9.1 i lufttrafiksförordningen ska medlemsstaternas behöriga tillståndsmyndigheter tillfälligt eller permanent återkalla den operativa licensen för ett EU-flygbolag med ekonomiska svårigheter och får ersätta den med en tillfällig licens.

Flygbolag i EU som var ekonomiskt sunda före covid-19-pandemin står nu inför likviditetsproblem som skulle kunna leda till att deras operativa licens återkallas tillfälligt eller permanent, eller ersätts med en tillfällig licens, utan att det föreligger ett strukturellt ekonomiskt behov av detta. Att utfärda en tillfällig licens skulle kunna skicka en negativ signal till marknaden om ett flygbolags förmåga att överleva, vilket i sin tur skulle förvärra eventuella ekonomiska problem som i annat fall skulle vara tillfälliga.

Genom förordning (EU) 2020/696 infördes därför en möjlighet för de behöriga tillståndsmyndigheterna att inte återkalla eller tillfälligt dra in den operativa licensen under perioden 1 mars–31 december 2020, om bedömningen av den ekonomiska bärkraften gjordes under den perioden och förutsatt att säkerheten inte äventyrades och att det fanns realistiska utsikter till en tillfredsställande finansiell omorganisation inom tolv månader.

2.2 Nödåtgärder (flygrestriktioner) i samband med covid-19-pandemin

Enligt artikel 21 i lufttrafikförordningen får en medlemsstat avvisa, begränsa eller införa villkor för utövandet av trafikrättigheter för att lösa plötsligt uppkomna kortvariga problem

[7] Dessa kriterier anges i artiklarna 9.1b, 21a.4 och 24a.3 och förtecknas i avsnitt 4.

som uppstått till följd av oförutsebara och oundvikliga omständigheter. Sådana åtgärder ska följa principerna om proportionalitet och öppenhet och ska grundas på objektiva och icke-diskriminerande kriterier.

För att försäkra sig om att sådana åtgärder följer principerna om proportionalitet och öppenhet samt objektiva och icke-diskriminerande kriterier ska kommissionen och övriga medlemsstater genast underrättas om åtgärderna och erhålla en lämplig motivering för dem. Om de problem som gör åtgärderna nödvändiga består i mer än 14 dagar ska medlemsstaten i fråga underrätta kommissionen och de andra medlemsstaterna om detta och får, med kommissionens godkännande, förlänga åtgärderna i ytterligare perioder om högst 14 dagar. Kommissionen beviljar förlängningsperioderna genom ett beslut.

Artikel 21 gäller kortvariga problem, och erfarenheten från de tidiga stadierna av covid-19-utbrottet visade att den inte var anpassad till covid-19-krisen som förväntas pågå i flera månader. Artikeln medför därmed en onödig administrativ börda för kommissionen och medlemsstaterna.

Genom förordning (EU) 2020/696 infördes därför ett tillfälligt undantag från de förfarandekrav som anges i artikel 21 för perioden 1 mars–31 december 2020. Detta undantag gör det möjligt för medlemsstaterna att behålla en tillfällig, motiverad och proportionerlig nödåtgärd för att hantera covid-19-pandemin utan kommissionens samtycke, förutsatt att den följer principerna om proportionalitet och öppenhet och grundas på objektiva och icke-diskriminerande kriterier.

2.3 Tillfälliga regler för marktjänster – kontrakt

Enligt artiklarna 6.2 och 9 i marktjänstdirektivet får medlemsstaterna begränsa antalet leverantörer av marktjänster på flygplatser. I sådana fall får leverantörerna väljas ut för en period på högst sju år. Covid-19-pandemin har lett till en plötslig minskning av lufttrafiken i en aldrig tidigare skådad omfattning, vilket har lett till allvarliga ekonomiska svårigheter för leverantörer av marktjänster. Leverantörer vars kontrakt löper ut under krisen eller i slutet av året efter krisens början kan därför inte ge sina fordringsägare tillräckliga garantier för hållbarhet som ett kriterium för att få ett lån och kan därför ha svårt att få tillgång till finansiering.

Därför föreskrevs i förordning (EU) 2020/696 att kontrakt med leverantörer som löper ut mellan den 28 maj 2020 och den 31 december 2021 får förlängas till och med den 31 december 2022.

2.4 Tillfälliga regler för marktjänster – urvalsförfarande

I artikel 11.1 e i marktjänstdirektivet anges att om en leverantör av marktjänster upphör med sin verksamhet före utgången av den period för vilken den valts ut genom en upphandling som utförts i enlighet med den artikeln, ska en ersättare väljas ut enligt samma förfarande.

Covid-19-pandemin kan eventuellt leda till att leverantörer av marktjänster blir insolventa, med resultatet att deras verksamhet upphör. På flygplatser där antalet leverantörer är begränsat skulle det kunna leda till att en eller flera leverantörer upphör att tillhandahålla sina tjänster innan en ny leverantör kan väljas ut med det normala förfarande som fastställs i artikel 11.1 i marktjänstdirektivet. För att säkerställa tjänstens kontinuitet skulle det vara nödvändigt att snabbt byta ut denna leverantör.

Förordning (EU) 2020/696 gör det därför möjligt för flygplatsens ledningsenhet att under perioden 1 mars 2020–31 december 2020 välja en tjänsteleverantör direkt för att tillhandahålla tjänsterna under högst sex månader, eller under en period fram till den 31 december 2020, varvid den längsta av dessa två tidsperioder ska väljas.

3 Villkor för förlängning av de relevanta perioderna

Genom förordning (EU) 2020/696 ges kommissionen delegerade befogenheter att förlänga tillämpningsperioderna för de relevanta undantagsåtgärder som nämns i punkterna 3.1–3.5. Tabellen nedan innehåller en översikt över de villkor som ska uppfyllas.

	Flygtrafiken fortsätter att minska jämfört med flygtrafiken under motsvarande period 2019	Minskningen av flygtrafiken beror på covid-19-pandemin	Minskningen av flygtrafiken kommer troligtvis att kvarstå under en överskådlig framtid	Avbrott i tillhandahållandet av marktjänster eller svårigheter att få tillgång till finansiering för leverantörer av marktjänster på flygplatser i EU	Covid-19-pandemin fortsätter	Begränsningar eller införande av villkor för medlemsstaternas utövande av trafikrättigheter kommer sannolikt att bli nödvändiga efter den 31 december 2020
Åtgärder rörande tillfälliga operativa licenser (artikel 9.1b)	x	x	x			
Nödåtgärder (flygrestriktioner) i samband med covid-19-pandemin (artikel 21a.4)					x	x
Tillfälliga regler för marktjänster – kontrakt (artikel 24a.3)	x	x	x	x		
Tillfälliga regler för marktjänster – urvalsförfarande (artikel 24a.3)	x	x	x	x		

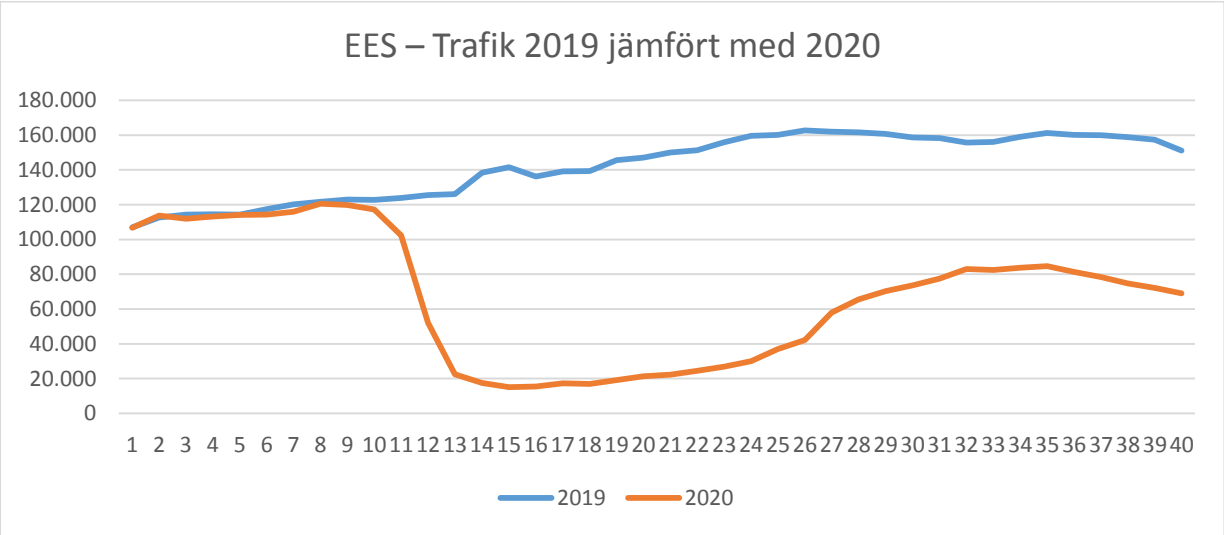
3.1 Flygtrafiken fortsätter att minska jämfört med flygtrafiken under motsvarande period 2019

I denna rapport har uppgifter om flygtrafikvolymen, utnyttjandet av ankomst- och avgångstider, kabinfaktorn och antalet inställda flygningar under en vecka 2020 jämförts med samma vecka 2019.

Enligt uppgifter från Eurocontrol började trafiknedgången i EES under vecka 11 år 2020, med en minskning på 17 % jämfört med samma vecka 2019. Lufttrafiken fortsatte att minska snabbt, till en nedgång på 59 % och 82 % jämfört med 2019 under veckorna 12 respektive 13. De lägsta siffrorna noterades under veckorna 15 och 16 (en minskning med 89 %). Därefter började trafiken gradvis att öka igen, men låg den 22 juni 2020 (vecka 26) fortfarande bara på

26 % av 2019 års nivåer, vilket var en minskning med 74 % jämfört med föregående år. Under augusti 2020 (veckorna 32–36) låg lufttrafiken på 53 % jämfört med augusti 2019, men i början av september 2020 började nivåerna återigen att minska, och i slutet av den månaden låg nivån på 46 % jämfört med samma period 2019.

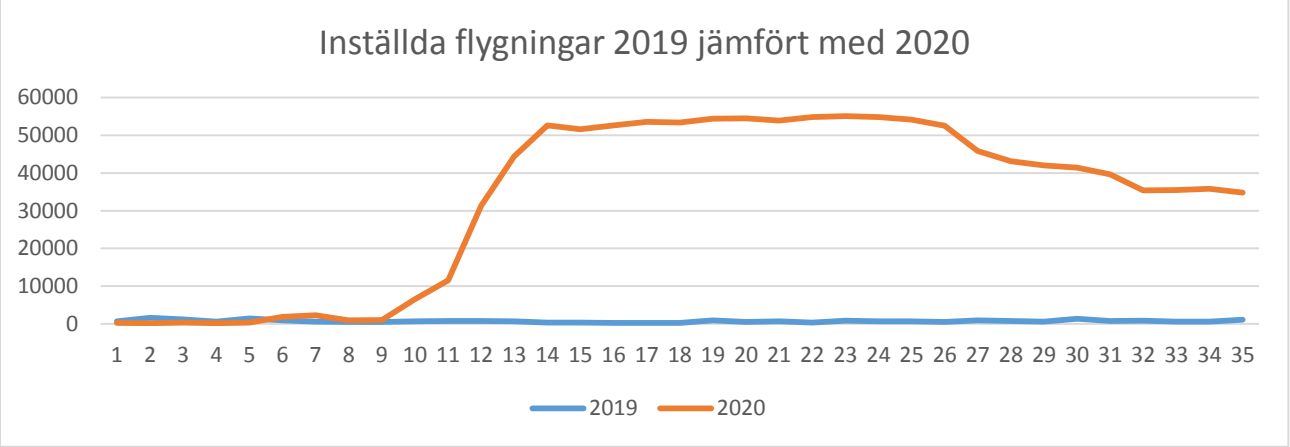
Figur 1.1



(Källa: Eurocontrol.)

Till följd av nedgången i trafiken sköt antalet inställda flygningar i höjden (se figur 1.2) jämfört med samma period 2019. Antalet inställda flygningar började först öka under vecka 9, och ökade sedan ännu mer från vecka 11.

Figur 1.2



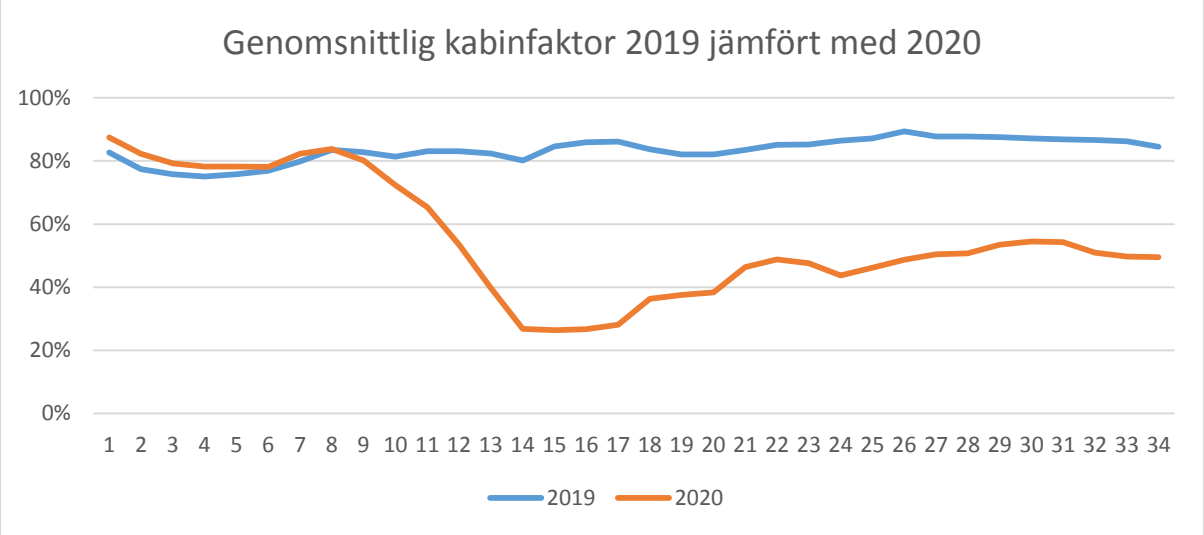
Källa: uppgifter som kommissionen samlat in från flygbolag.[8]

[8] Sex stora europeiska flygbolag (äldre flygbolag, lågprisbolag och regionala flygbolag) försåg kommissionen med uppgifterna om utnyttjande av ankomst- och avgångstider. Siffrorna avser antalet avgångs- och ankomsttider som trafikerades jämfört med antalet avgångs- och ankomsttider före säsongens början (historiskt referensdatum). Sex stora europeiska flygbolag (äldre flygbolag, lågprisbolag och regionala flygbolag) försåg kommissionen med uppgifterna om inställda flygningar.

Samtidigt sjönk den genomsnittliga kabinfaktorn från 80 % under vecka 9 till 26 % under vecka 15 för tio europeiska flygbolag som försåg kommissionen med uppgifter. Flygbolagen flyger inte bara mindre; de få återstående flygningarna är också fortsatt underbokade.

Vecka 23, när flygtrafiken inom EU i hög grad hade återupptagits, återhämtade sig den genomsnittliga kabinfaktorn till 44 % och steg till 56 % i mitten av augusti. Under samma vecka 2019 var den genomsnittliga kabinfaktorn för samma flygbolag mellan 75 % (vecka 4) och 89 % (vecka 26).

Figur 1.3



Källa: uppgifter som kommissionen samlat in från flygbolag.[9]

3.2 Minskningen av flygtrafiken beror på covid-19-pandemin

Många länder svarade på covid-19-utbrottet genom att införa förbud och reserestriktioner, varav vissa fortfarande gäller.[10] Det har kraftigt påverkat den EU-interna och internationella flygtrafiken, eftersom restriktioner som endast tillåter ”nödvändiga resor” dämpar efterfrågan till en nivå där de flesta linjer inte längre kan trafikeras kommersiellt.[11]

Restriktioner för flygningar inom EU användes tidigt av vissa medlemsstater för att förhindra eller begränsa ytterligare spridning av covid-19. För att främja det fortsatta tillhandahållandet av frakttjänster införde kommissionen riktlinjer för att underlätta flygfrakt under covid-19-pandemin.[12] Kulmen på passagerarflygförbuden mellan medlemsstaterna inträffade den 20–26 mars 2020, då 20 medlemsstater hade infört flygförbud. Därefter har en långsam minskning skett: Den 31 mars 2020 hade 16 medlemsstater flygförbud och den 6 april var denna siffra 14 medlemsstater. Elva medlemsstater hade utfärdat flygrestriktioner när förfarandeundantaget trädde i kraft. Den 7 juli tillämpade sju medlemsstater flygförbud mot

9 Sex stora europeiska flygbolag (äldre flygbolag, lågprisbolag och regionala flygbolag) försåg kommissionen med uppgifterna om kabinfaktorn.

10 Se https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_sv för en översikt över de åtgärder som fortfarande tillämpas.

11 Detta framgår av den nedgång i trafiken som beskrivs i avsnitt 3.1 och är skälet till att undantaget infördes.

12 Europeiska kommissionens riktlinjer för att underlätta flygfrakt under utbrottet av covid-19, antagna den 26 mars 2020, https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf

ett fåtal specifika medlemsstater med fler covid-19-fall. I slutet av september tillämpade fyra medlemsstater fortfarande flygförbud (se avsnitt 4).

Vad gäller flygningar till och från länder utanför EU antog kommissionen den 16 mars 2020 ett meddelande[13] där den rekommenderade en tillfällig restriktion för icke nödvändiga resor från tredjeländer till EU+-området[14] under en månad. Den 17 mars 2020 enades EU:s stats- och regeringschefer om att införa denna tillfälliga restriktion för icke nödvändiga resor. De fyra Schengenassocierade länderna införde också denna. Denna restriktion förlängdes flera gånger.

Under sommaren började medlemsstaterna återinföra reserestriktioner inom EU. Den 4 september 2020 antog kommissionen ett förslag till rådets rekommendation[15] för att säkerställa att de åtgärder som EU-länderna vidtar för att begränsa den fria rörligheten på grund av covid-19-pandemin samordnas och kommuniceras tydligt på EU-nivå. I kommissionens förslag fastställs fyra nyckelområden där medlemsstaterna bör samarbeta närmare, till exempel om gemensamma kriterier och gränsvärden för medlemsstaterna när de fattar beslut om huruvida reserestriktioner ska införas, en gemensam ram för åtgärder som gäller för resenärer från högriskområden och snabb och tydlig information om eventuella restriktioner till allmänheten.

Utöver lagstiftningen är konsumenternas förtroende en viktig faktor som påverkar trafikvolymen och tyder på ett samband mellan den minskade flygtrafiken och covid-19-utbrottet. Det finns ännu inte särskilt mycket uppgifter om detta. Den irländska statistiska centralbyrån undersökte passagerarnas förtroende för flygresor. Nästan fyra av fem (78,0 %) av de tillfrågade uppgav att de kände sig ”obekväma” eller ”mycket obekväma” med tanken på att resa internationellt med flyg.[16] Återinförandet av gräns- och karantånåtgärder i ett antal medlemsstater på ett icke samordnat och ofta oförutsägbart sätt har ytterligare undergrävt konsumenternas förtroende, vilket framgår av de senaste uppgifterna. Detta hämmar resandet långt utöver de direkta effekterna av de faktiska restriktionerna.

Iatas ekonomiska rapport om krisen, som offentliggörs regelbundet, visar att antalet bokningar jämfört med året innan minskade i allt snabbare takt från februari 2020 fram till ungefär mitten av april. Sedan dess har de återhämtat sig något, men siffran var fortfarande 82 % lägre i slutet av juni 2020. Det verkar finnas ett samband mellan ökningen av nya fall och minskningen av bokningar.[17] Dessutom har Iata beställt regelbundna undersökningar om passagerarnas förtroende sedan covid-19-utbrottet. I april uppgav omkring 60 % av de tillfrågade att de sannolikt skulle börja resa igen inom några månader efter att pandemin hade lugnat sig. I juni hade denna siffra sjunkit till 45 %. I september uppgav mer än hälften av de tillfrågade att de skulle vänta mellan sex månader och ett år innan de började resa igen. Därför förblir villigheten att flyga låg, och denna situation förväntas kvarstå under de närmaste månaderna. Risken för obligatorisk karantän i ankomstlandet är också en av de

---

13 COM(2020) 115, 16.3.2020.

14 EU+-området omfattar alla Schengenmedlemsstater (inbegripet Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien) samt de fyra Schengenassocierade länderna.

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. Det bör noteras att Irland tillämpade karantän för alla internationella resenärer som kom till Irland när undersökningen gjordes, vilket påverkade allmänhetens uppfattning om hur säkert det var att flyga.

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

viktigaste avskräckande faktorerna: 83 % av de tillfrågade uppgav att de inte kommer att resa om det finns en risk för karantän vid ankomsten.

Ovanstående visar att det finns ett starkt samband mellan nedgången i flygtrafik och covid-19-utbrottet.

3.3 Minskningen av flygtrafiken kommer troligtvis att kvarstå under en överskådlig framtid

I den nuvarande situationen är det svårt att förutsäga den exakta utvecklingen av flygtrafiknivåerna, men tillgängliga prognoser visar att minskningen av flygtrafiken kommer att fortsätta under 2021 och att en återgång till nivåerna före covid-19 inte kommer att ske förrän 2024.[18] Faktorer som kommer att påverka hur flygtrafikvolymen utvecklas är flyg- och reserestriktioner, konsumenternas bokningsmönster och hälsoföreskrifter som införs för sektorn. Dessa är nära kopplade till risken för ny smittspridning och avsaknaden av vaccin. Alla prognoser präglas av stor osäkerhet.

Enligt Eurocontrol[19] förväntas det totala antalet flygningar i Europa återigen minska successivt. I augusti noterades en liten återhämtning till 51 % efter den lägsta punkten i april 2020, men den blev inte långvarig. I januari 2021 förväntas antalet flygningar vara 60 % lägre än 2019 (i stället för 20 % i det tidigare scenariot). Detta scenario utgår från sannolikheten för att medlemsstaternas åtgärder för gränsöverskridande flygresor förblir osamordnade, att passagerarnas efterfrågan förblir extremt låg till följd av osäkerhet, oförutsägbarhet och förvirring om vad som gäller för restriktioner/karantänåtgärder i samband med covid-19 samt att flygbolagen kommer att minska kapaciteten ytterligare mot bakgrund av det mycket låga antalet förbokningar. Enligt Eurocontrol bör trafiken långsamt börja öka från februari 2021, men den förväntas fortfarande vara 50 % lägre än i februari 2020.

Den 29 september 2020[20] nedgraderade Iata också sin ekonomiska prognos. Nu räknar man med att de totala intäkterna för passagerarkilometer[21] kommer att minska med 66 % under 2020 jämfört med 2019, och med 68 % i december 2020 jämfört med december 2019, vilket ska ses i förhållande till den minskning på 55 % som Iata förväntade i juli 2020.

När det gäller reserestriktioner rekommenderade kommissionen[22] Schengenmedlemsstaterna och de Schengenassocierade länderna att avskaffa gränskontrollerna vid de inre gränserna senast den 15 juni 2020. De flesta medlemsstater som tidigare återinfört kontroller vid de inre gränserna på grund av covid-19-pandemin följde rekommendationen, vilket ledde till att den kommersiella reguljära passagerartrafiken ökade (se figur 1.1). När det gäller restriktionen avseende icke nödvändiga resor till unionen rekommenderade rådet[23] att denna skulle upphävas från och med den 1 juli 2020 för vissa tredjeländer som förts upp på en inledande förteckning, vilken kommer att ses över regelbundet.

---

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

19 Se Eurocontrols senaste rapport *Current Status Scenario* från september 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 Intäkt per passagerarkilometer är en metrisk enhet inom flygbranschen som visar antalet kilometer som betalande passagerare tillryggalägger. Den beräknas som antalet betalande passagerare gånger den totala tillryggalagda sträckan.

22 COM(2020) 399 final.

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

Man förväntade sig att få se en fortsatt ökning av flygtrafiken under den europeiska sommaren, med anledning av åtgärdslättnader och upphävningar av restriktioner till följd av ett minskat antal covid-19-fall i Europa som helhet. Emellertid rapporterade många EES-länder att covid-19-fallen återigen ökade under sommaren 2020.[24] Det finns också historiska exempel på att pandemier utvecklas i flera vågor. Det kan leda till att flygtrafiken återigen minskar.

När det gäller den framtida efterfrågan på flygtrafik och konsumenternas förtroende, särskilt i samband med den sammanfattande rapporten om avgångs- och ankomsttider[25], förklarade berörda parter som kommissionen kontaktade (flygbolag, resebyråer, datoriserade bokningssystem) att det är mycket svårt att göra prognoser om tiden efter vintersäsongen 2020/2021. Före covid-19 kunde flygbolag ibland redan vid denna tid på året erbjuda tidtabeller för det kommande året, men för närvarande har de svårt att förutsäga tidtabellerna för den kommande säsongen. Flygbolagen ser regelbundet över sina tidtabeller för att kunna reagera på oförutsedda förändringar av rese- eller flygrestriktionerna och svårförutsägbara ändringar i efterfrågan från passagerarna.[26]

Bokningarna inom EU började visserligen öka under sommaren 2020, men återhämtningen i passagerartrafiken inom det europeiska flygplatsnätet upphörde i augusti, med största sannolikhet till följd av de reserestriktioner som återinfördes av flera länder.[27] Antalet bokningar för flyg till länder utanför EU var ännu lägre. Iatas senaste uppdatering om utsikterna för globala flygresor visar på färre passagerarbokningar under fjärde kvartalet jämfört med tredje kvartalet 2020.[28]

När det gäller andra hälsoföreskrifter håller sanitära åtgärder för luftfarten på att införas som en del av exitstrategin som i stort bygger på riktlinjerna från Easa och ECDC.[29] Åtgärder för distansering och desinfektion av ytor kan minska antalet passagerare och flygningar som flygplatserna kan hantera, jämfört med situationen före utbrottet. Det kan tillfälligt eller varaktigt minska den faktiska flygplatskapaciteten jämfört med situationen före covid-19. Dessa åtgärder kan samtidigt i viss mån bidra till att återskapa konsumenternas förtroende.

Till följd av detta minskar flygbolagen åter gradvis den kapacitet som erbjuds på marknaden. Ovanstående tyder på att passagerartrafiken under 2020 inte ens kommer att uppgå till hälften av 2019 års nivåer. De inhemska marknaderna kommer att återhämta sig snabbare än de internationella. Icao förväntar sig en minskning av antalet erbjudna platser i Europa under

---

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. ECDC rapporterade den 10 augusti 2020 att det fanns en generell risk för ett större antal covid-19 i alla EU-/EES-länder.

25 COM (2020) 558 final.

26 Flygbolagen måste planera och förbereda sig på flera scenarier på grund av frånvaron av tydliga trender när det gäller konsumenternas beteende, sjukdomens utveckling och lättnader av reglerna om utnyttjande av ankomst- och avgångstider. Det leder till bristfälliga beslut om kostnader för infrastruktur, arbetskraft och marknadsföring. Även under ett normalt år är vintersäsongen mer utmanande för flygbolagen, som vanligtvis gör de största vinsterna under sommarsäsongen. I år, utan bufferten från en lönsam sommarsäsong bakom sig, ser utsikterna för flygbolagen för vintern och därefter svåra ut.

27 Flygbolagen påpekar att konsumenternas bokningsbeteende har förändrats. Tidigare brukade de boka flera månader i förväg, men nu sker bokningarna mycket senare till följd av den minskade förutsägbarheten och det minskade förtroendet. Uppgifter från Iata visar att cirka 60 % av bokningarna nu görs under de två veckorna före flygningen. Samma period 2019 gjordes mer än 60 % av bokningarna minst 20–11 dagar i förväg.

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

2020 med 52–58 % för internationell passagerartrafik och med 33–36 % för inrikesflygningar.[30]

Mot bakgrund av ovanstående är utsikterna efter 2020 mycket osäkra. Den nya ökningen av covid-19-fall och behovet av att upprätthålla sanitära skyddsåtgärder tyder dock på att passagerarflyget inte kommer att nå upp till 2019 års nivåer på flera år, även om man förutsätter att ett covid-19-vaccin kommer att bli tillgängligt under 2021.

3.4 Minskningen av flygtrafiken har lett till avbrott i tillhandahållandet av marktjänster eller svårigheter att få tillgång till finansiering för marktjänstföretag

Enligt den information som kommissionen har tillgång till har marktjänstföretagen drabbats hårt av covid-19-pandemin och den minskning av flygtrafiken som beskrivs ovan. Många marktjänstleverantörer har upplevt ekonomiska svårigheter, vilket framgår av Swissportkoncernens omstrukturering och nyheterna om dess dotterbolags ekonomiska svårigheter[31], Wisags uppsägning av 800 anställda i Tyskland[32], räddningspaketet till Aviapartner Belgium och Malév Ground Handlings upphörda verksamhet[33]. Det visar den minskade flygtrafiken leder till avbrott i tillhandahållandet av marktjänster och svårigheter att få tillgång till finansiering för marktjänstföretag.

Baserat på prognoserna för flygtrafikvolymen fram till slutet av december 2021 är det sannolikt att fler leverantörer av marktjänster kommer att behöva avbryta sitt tillhandahållande av marktjänster innan marknaden har återhämtat sig från covid-19-krisen.[34] Det finns en verklig risk för ytterligare konkurser bland marktjänstleverantörerna under 2021. Det är mycket sannolikt att sådana konkurser skulle leda till plötsliga avbrott i marktjänsterna. Flygplatser kan därför komma att hamna i en situation där de måste hitta en alternativ marktjänstleverantör på mycket kort tid. Fallet med Bryssels flygplats, där Brussels Airport Company (BAC) snabbt kunde hitta en ersättare efter Swissport Belgiums konkurs, visade att åtgärden var till nytta.[35]

Leverantörer av marktjänster som har svårt att få tillgång till finansiering på grund av att deras kontrakt löper ut kan dock fortsätta att omfattas av förlängningen enligt det nuvarande undantaget (fram till den 31 december 2022) för att få de krediter som krävs och säkerställa kontinuiteten i sin verksamhet. De förlängda kontrakten ger dessutom flygplatserna tillräckligt med tid för att begära in anbud från ytterligare marktjänstleverantörer, så att de kan bli mer motståndskraftiga om instabiliteten inom lufttransportsektorn fortsätter.

---

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

31 T.ex. Swissport Belgiums konkurs, Swissport Finlands tillkännagivande om att de måste säga upp 700 av sina 1 350 anställda (https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488) och Swissport Western Europes eventuella nedskärningar av omkring 4 500 arbetstillfällen i Storbritannien och Irland (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

35 Den 8 juni 2020 ansökte Swissport Belgium om konkurs, vilket innebar att det bara fanns ett marktjänstföretag kvar på Bryssels flygplats. Sedan den 1 juli 2020 tillhandahåller Alyzia SAS tjänsterna. I avvaktan på att det ordinarie förfarandet för att välja ut en ny operatör kan tillämpas har detta franska företag beviljats en tillfällig licens för en period på sex månader för bagagehantering och ramptjänster. Företaget får också erbjuda passagerartjänster (t.ex. incheckning) och städning. Källa: BAC.

3.5 Flygrestriktioner är inte längre nödvändiga för att hantera den ihållande covid-19-pandemin

Sedan artikel 21a i lufttrafikförordningen antogs har kommissionen haft nära kontakt med medlemsstaterna, särskilt de civila luftfartsmyndigheterna, för att kontinuerligt övervaka situationen. Det har visat att flygrestriktioner i sig inte nödvändigtvis är den lämpligaste och mest nödvändiga åtgärden för att begränsa covid-19-utbrottet, vilket förklaras närmare nedan.

De olika medlemsstaterna har använt relativt olika tillvägagångssätt under förordningens tillämpningsperiod.[36] Kommissionen offentliggjorde informationen så snart den mottagits från medlemsstaterna för att säkerställa öppenhet[37], och Eurocontrol har dagligen utfärdat sammanfattningar av de motsvarande NOTAM-meddelandena[38]. I enlighet med sina riktlinjer för hur transporttjänster, kommunikationer och fri rörlighet gradvis ska återställas så snart hälsosituationen tillåter det[39], och med beaktande av genomförandet av Easas och ECDC:s hälsoprotokoll för luftfarten[40] som ger vägledning om hur man kan underlätta ett säkert och gradvist återställande av passagerarflygtrafiken, har kommissionen regelbundet uppmanat de civila luftfartsmyndigheterna att se över sina flygförbud. Till följd av detta har medlemsstaterna gradvis hävt sina flygrestriktioner och i vissa fall ersatt dem med andra åtgärder såsom reserestriktioner och folkhälsoåtgärder. Under sommaren började dock ett fåtal medlemsstater återigen att förbjuda flygningar till ett antal medlemsstater som en reaktion på ökningen av covid-19-fall i flera länder.[41]

Det förenklade förfarandet enligt förordning (EU) 2020/696 gör det möjligt för medlemsstaterna att vidta nödåtgärder för att hantera covid-19-pandemin utan en onödig administrativ börda. De är emellertid skyldiga att motivera åtgärderna på ett adekvat sätt, med tanke på deras betydande negativa effekter på den inre marknadens funktion, och säkerställa att de står i proportion till det folkhälsomål som eftersträvas.

Covid-19 har nu spridit sig över hela jorden med fall på fem kontinenter. I krisens tidiga skeden ansåg både WHO tillsammans med Icao och ECDC att kortvariga reserestriktioner skulle kunna bidra till att begränsa utbrottet genom att bromsa sjukdomens spridning. Det finns dock bevis för att en begränsning av rörligheten för personer och varor på längre sikt är ineffektiv när det gäller att motverka pandemier i de flesta situationer, och att det även kan avleda resurser från andra insatser.[42] Trots att pandemin fortsätter att utgöra ett allvarligt hot mot folkhälsan i EU-länderna har viktiga framsteg gjorts sedan krisens början. Exempelvis har man fått bättre kunskaper om risken för överföring och utvecklat andra diagnostiska och förebyggande åtgärder, vilket gör det möjligt att gradvis återställa transporttjänsterna.[43] Alla

---

36 Några medlemsstater införde förbud mot alla flygningar inom EU med vissa undantag (t.ex. för nöd- eller hemtransporter). Vissa förbud riktades mot en eller några få medlemsstater. Sju medlemsstater utnyttjade inte den möjlighet som erbjuds i artiklarna 21 och 21a i förordningen, eftersom de ansåg att det inte fanns något folkhälsobehov av att göra det. De föredrog i stället åtgärder som begränsade eller villkorade tillträdet till deras territorium för personer från vissa regioner eller länder samt hälsoåtgärder (t.ex. testning och smittspårning).

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

38 På https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html finns meddelanden till flygtrafikaktörer som innehåller all information om de villkor som länderna fastställt för drift av flygtrafik.

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

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

41 Den 1 oktober 2020 tillämpade fyra medlemsstater fortfarande flygförbud inom EU.

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 Se Easas och ECDC:s hälsoprotokoll för luftfarten,.

medlemsstater har infört andra åtgärder, såsom hälsoåtgärder och sanitära åtgärder, som förefaller vara mer lämpliga, ändamålsenliga och proportionerliga än flygrestriktioner när det gäller att begränsa covid-19-pandemin.[44]

Få medlemsstater tror att de kommer att behöva återinföra flygförbud på grund av den svårförutsägbara epidemiologiska situationen, medan de andra medlemsstater som deltog i kommissionens samråd anser att det finns andra åtgärder och mekanismer för att begränsa smittspridningen och att införandet av ensidiga restriktioner för flygningar skulle inverka negativt på det samordnade svaret på covid-19 och försvåra återhämtningen. Dessutom anser de att artikel 21 i lufttrafikförordningen även i fortsättningen kommer att göra det möjligt för medlemsstaterna att vidta nödvändiga nödåtgärder när så är motiverat.

I och med antagandet av Easas och ECDC:s hälsoprotokoll för luftfarten[45] anser flygbolagen att ensidiga flygrestriktioner inte längre är nödvändiga och skulle kunna upphävas, detta eftersom kontroller före flygning och en hög hälso- och säkerhetsnivå ombord anses vara mer effektiva och proportionerliga än flygförbud när det gäller att hantera passagerare från länder med stor smittspridning. Ensidiga flygförbud inom EU baserade på olika kriterier i de olika länderna, som ibland införts med bara några timmars varsel och oftast för korta perioder, har skapat stor förvirring och rättsosäkerhet på marknaden. Det får negativa konsekvenser för både flygbolagen och passagerarna och påverkar indirekt situationen för marktjänstföretag och flygplatser. Branschen anser att en samordnad strategi på EU-nivå med objektiva kriterier som tillämpas enhetligt i hela EU skulle bidra till att undvika förvirring på marknaden.[46]

Det står klart att covid-19-pandemin kommer att pågå under en längre tid, men pandemins utveckling, förbättrade kunskaper om viruset och dess epidemiologi och alla medlemsstaters genomförande av omfattande hälsoåtgärder och sanitära åtgärder innebär att det inte längre förefaller motiverat att medlemsstater inför flygrestriktioner inom EU för att hantera covid-19-pandemin. Villkoret i artikel 21a.4 avseende förlängning de förenklade förfarandena efter den 31 december 2020 är därför inte uppfyllt.

4 Slutsatser

När denna rapport läggs fram för Europaparlamentet och rådet är flygtrafikvolymen fortfarande avsevärt lägre jämfört med samma period 2019. Trots svårigheterna med att exakt förutsäga flygtrafikens återhämtning är det rimligt att förvänta sig att den ringa omfattningen på flygtrafiken och den låga efterfrågan från passagerarnas sida till följd av covid-19-pandemin kommer att bestå under hela 2021. En återgång till nivåerna före covid-19 förväntas inte på flera år. Det är dock för tidigt att i detta skede dra slutsatser om huruvida kapacitetsminskningarna kommer att ligga kvar på samma höga nivå efter 2021.

Nationella och osamordnade restriktioner för passagerare och flygningar till/från vissa destinationer, karantänkrav, sanitära åtgärder som möjliggör säkra resor och konsumenternas förtroende kommer att vara avgörande faktorer för hur snabbt flygtrafiken återhämtar sig.

---

44 Enligt ECDC bör länderna, med tanke på att det nu införts särskilda övervakningssystem för covid-19, omfattande folkhälsoåtgärder och pågående testning och kontaktspårning av befolkningen, vara bättre förberedda på att förebygga och kontrollera eventuella återkommande ökningar i antalet fall.

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

46 Se fotnot 15 i Förslag till rådets rekommendation om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin.

På grund av att covid-19-pandemin fortsätter, med fortsatta effekter på flygtrafiken, förväntas lufttrafikföretag fortsätta stå inför likviditetsproblem under 2021, vilket kan leda till att deras operativa licens återkallas tillfälligt eller permanent. Det förväntas också att de svåra marknadsförhållandena inom marktjänstsektorn fortsätter under 2021 och ytterligare förvärrar den finansiella situationen för marktjänstleverantörerna, vilket kan leda till fler konkurser. Avbrottet i tillhandahållandet av marktjänster och svårigheterna med att få tillgång till finansiering för marktjänstföretag kommer därför sannolikt också att kvarstå under hela 2021.

Villkoren för att genom en delegerad akt förlänga åtgärderna i artiklarna 9.1b avseende tillfälliga licenser och 24a.3 avseende marktjänster, som för närvarande är tänkta att upphöra den 31 december 2020, är således uppfyllda.

Med hänsyn till ovanstående, med tanke på att åtgärderna löper ut redan den 31 december 2020 samt mot bakgrund av att de fortfarande kan anses nödvändiga enligt villkoren i artiklarna 9.1b och 24a.3, kommer kommissionen genom en delegerad akt att förlänga undantagen avseende **operativa licenser** och **val av marktjänstleverantörer** till den 31 december 2021.

När det gäller det nuvarande undantaget om förlängd **giltighet för kontrakt avseende marktjänster**, som gör det möjligt att förlänga kontrakten fram till den 31 december 2022, och på grundval av de begränsade långsiktiga uppgifter som finns tillgängliga, anser kommissionen i detta skede inte att villkoren för att förlänga denna åtgärd efter utgången av 2022 är uppfyllda. Kommissionen kommer dock även i fortsättningen att övervaka situationen noggrant.

När det gäller medlemsstaternas möjlighet att vidta **nödåtgärder för att avvisa, begränsa eller införa villkor för utövandet av trafikrättigheter** för att hantera covid-19-pandemin anses det med hänsyn till artikel 21 i lufttrafikförordningen och på grundval av tillgängliga bevis om pandemins utveckling och kunskaperna om smittorisken att sådana åtgärder inte längre är nödvändiga eftersom det finns andra och mer lämpliga åtgärder för att begränsa smittspridningen, såsom effektiva hälsoåtgärder och sanitära åtgärder. Villkoret i artikel 21a.4 om att förlänga åtgärden genom en delegerad akt efter den 31 december 2020 är således inte uppfyllt och den nuvarande giltighetstiden kommer inte att förlängas.

Kommissionen kommer att fortsätta att följa situationen inom luftfartssektorn och är beredd att överväga ytterligare åtgärder, om de är motiverade, för att hantera krisen och återhämtningsstödet.