KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.11.2020 r.
COM(2020) 714 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na podstawie art. 9 ust. 1c, art. 21a ust. 5 i art. 24a ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/696 z dnia 25 maja 2020 r. w związku z pandemią COVID-19

1 Spis treści

1 Wprowadzenie 2
2 Opis środków łagodzących 3
2.1 Środki dotyczące koncesji tymczasowych 3
2.2 Środki nadzwyczajne (ograniczenia lotów) związane z pandemią COVID-19 4
2.3 Tymczasowe przepisy dotyczące usług obsługi naziemnej – umowy 4
2.4 Tymczasowe przepisy dotyczące usług obsługi naziemnej – procedura selekcyjna 5
3 Warunki przedłużenia odpowiednich okresów 5
3.1 Utrzymujące się ograniczenie natężenia ruchu lotniczego między rokiem 2019 a rokiem 2020 (okres analogiczny) 6
3.2 Ograniczenie ruchu lotniczego w związku z pandemią COVID-19 8
3.3 Ograniczenie ruchu lotniczego prawdopodobnie utrzyma się w przewidywalnej przyszłości 10
3.4 Ograniczenie ruchu lotniczego spowodowało zakłócenia w świadczeniu usług obsługi naziemnej lub utrudniło dostęp do finansowania podmiotom świadczącym te usługi 12
3.5 Ograniczenia lotów nie są już niezbędne do zwalczania problemu utrzymującej się pandemii COVID-19 13
4 Wnioski 15

1 Wprowadzenie

Od początku 2020 r. pandemia COVID-19 wywiera ogromny negatywny wpływ na sektor transportu lotniczego w Europie i na świecie. W związku ze stanem pandemii państwa członkowskie i państwa trzecie wprowadziły ograniczenia służące ochronie zdrowia oraz ograniczenia podróży, co spowodowało znaczny spadek popytu i zaufania wśród konsumentów, a to z kolei skutkowało rekordowym i utrzymującym się spadkiem ruchu lotniczego w Europie[1].

W okresie od marca do kwietnia 2020 r. liczba lotów obsługiwanych w europejskiej przestrzeni powietrznej spadła nawet o 90 % w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r.[2]. Porty lotnicze w Europie nadal obsługiwały ponad 5 mln pasażerów w dniu 1 marca 2020 r., jednak liczba ta spadła do zaledwie 174 000 do dnia 31 marca 2020 r. (spadek o 97,1 % w porównaniu z tym samym dniem w 2019 r.). Od dnia 2 sierpnia 2020 r. spadek ten wyniósł około 70 % w porównaniu z tym samym dniem w 2019 r.[3] Transport towarowy został dotknięty w mniejszym stopniu – w sierpniu odnotowano spadek o 19 % pod względem tonokilometrów ładunku[4]. W październiku 2020 r. dzięki danym zgromadzonym w ramach przeprowadzonej przez ICAO analizy skutków gospodarczych oszacowano, że rok 2020 będzie charakteryzował się ogólnym spadkiem liczby miejsc oferowanych przez linie lotnicze o 50–52 %, zmniejszeniem liczby pasażerów o 2,875–2,978 mln oraz utratą przychodów brutto z obsługi pasażerów w wysokości 330–340 mld EUR.

Pandemia COVID-19 doprowadziła do trudności w zapewnianiu zgodności z niektórymi przepisami rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych[5] oraz dyrektywy w sprawie usług obsługi naziemnej[6]. Bezprecedensowy spadek popytu i wysoki odsetek odwołanych lotów spowodowały szereg nagłych problemów u operatorów i przedsiębiorstw świadczących usługi obsługi naziemnej. Po pierwsze, przewoźnicy lotniczy napotkali problemy z płynnością, które mogły doprowadzić do zawieszenia lub cofnięcia ich koncesji lub też zastąpienia ich koncesjami tymczasowymi, mimo iż nie jest to podyktowane przyczynami gospodarczymi o charakterze strukturalnym. Po drugie, przedsiębiorstwa świadczące usługi obsługi naziemnej, których umowy/upoważnienia wygasały, napotkały poważne trudności związane z dostępem do finansowania. Po trzecie, z uwagi na zaangażowanie finansowe przedsiębiorstw świadczących usługi obsługi naziemnej, porty lotnicze znalazły się w trudnej sytuacji, w której mogły stracić jedynego operatora usług obsługi naziemnej w przypadku jego upadłości.

Ponadto liczba zakażeń i zgonów związanych z COVID-19, jak również fakt, że była to choroba nieznana, sprawiły, że wiele państw członkowskich wprowadziło ograniczenia lotów wewnątrzunijnych na podstawie art. 21 rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych, próbując w ten sposób powstrzymać lub spowolnić rozprzestrzenianie się choroby, co ze

---

1 Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła „stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym" w dniu 30 stycznia, a w dniu 11 marca 2020 r. – pandemię (zob. 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 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona), Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3.

6 Dyrektywa Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty, Dz.U. L 272 z 25.10.1996, s. 36.

względu na niespotykany wcześniej czas trwania kryzysu oraz obowiązujące przepisy proceduralne nałożyło znaczne i niepotrzebne obciążenia administracyjne na państwa członkowskie i Komisję.

W związku z powyższym w dniu 25 maja 2020 r. w kontekście pandemii COVID-19 Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) 2020/696 zmieniające rozporządzenie w sprawie przewozów lotniczych w celu rozwiązania wspomnianych wyżej problemów i zaoferowania zainteresowanym stronom, których dotyczą te trudności, państwom członkowskim oraz Komisji niezbędnego złagodzenia niektórych przepisów administracyjnych oraz zapewnienia zainteresowanym stronom w sektorze dotkniętym kryzysem lepszych perspektyw finansowych.

Zgodnie z art. 9 ust. 1c, art. 21a ust. 5 i art. 24a ust. 4 rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych Komisja w sposób ciągły monitoruje sytuację, aby reagować na kryteria określone w tym rozporządzeniu[7].

Zgodnie z tymi samymi artykułami Komisja ma przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na podstawie dostępnych jej informacji oraz danych, sprawozdanie podsumowujące do dnia 15 listopada 2020 r. oraz w razie konieczności przyjąć akty delegowane wydłużające okresy obowiązywania przepisów tymczasowych. Przedmiotowe uprawnienia delegowane przyznaje się Komisji na okres jednego roku, począwszy od dnia 28 maja 2020 r.

Niniejsze sprawozdanie podsumowujące zawiera ocenę sytuacji dokonaną na podstawie danych zgromadzonych przez Eurocontrol oraz danych dotyczących odwołanych lotów i współczynników obciążenia pochodzących z próby linii lotniczych z UE. Sprawozdanie to opiera się również na dowodach naukowych oraz danych opublikowanych przez Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC) dotyczących utrzymywania się pandemii COVID-19. W okresie między lipcem a sierpniem 2020 r. Komisja przeprowadziła również konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, a mianowicie z państwami członkowskimi oraz organizacjami reprezentującymi linie lotnicze, porty lotnicze i podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej, na temat wdrożenia i konieczności utrzymywania tych środków.

2 Opis środków łagodzących

2.1 Środki dotyczące koncesji tymczasowych

Zgodnie z art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych właściwe organy państw członkowskich wydające koncesje muszą cofnąć lub zawiesić koncesję przyznaną unijnemu przewoźnikowi lotniczemu znajdującemu się w trudnej sytuacji finansowej i mogą zastąpić ją koncesją tymczasową.

W obliczu pandemii COVID-19 unijni przewoźnicy lotniczy, którzy byli w dobrej kondycji finansowej, zaczęli zmagać się z problemami z płynnością, co mogło doprowadzić do zawieszenia lub cofnięcia ich koncesji lub też zastąpienia ich koncesjami tymczasowymi, mimo iż nie jest to podyktowane przyczynami gospodarczymi o charakterze strukturalnym. Wydanie koncesji tymczasowej mogłoby stanowić negatywny sygnał dla rynku

[7] Kryteria te określono w art. 9 ust. 1b, art. 21a ust. 4 i art. 24a ust. 3 oraz wymieniono je w sekcji 4.

w odniesieniu do perspektywy przetrwania przewoźnika lotniczego, co z kolei pogłębiłoby jego problemy finansowe, które w innej sytuacji miałyby charakter jedynie tymczasowy.

W rozporządzeniu (UE) 2020/696 zezwolono zatem, aby właściwe organy wydające koncesje mogły zadecydować o niezawieszaniu lub niecofaniu koncesji w okresie od dnia 1 marca do dnia 31 grudnia 2020 r., jeżeli w tym okresie zostanie przeprowadzona ocena rentowności finansowej oraz pod warunkiem, że nie jest zagrożone bezpieczeństwo oraz że występuje realna perspektywa odbudowy sytuacji finansowej w ciągu następnych 12 miesięcy.

2.2 Środki nadzwyczajne (ograniczenia lotów) związane z pandemią COVID-19

Zgodnie z art. 21 rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych państwo członkowskie może odmówić wykonywania praw przewozowych, ograniczyć ich wykonywanie lub nałożyć na nie warunki, w związku z nagłymi krótkotrwałymi problemami, wynikającymi z okoliczności, których nie można było przewidzieć i których nie można było uniknąć. Działanie takie musi być zgodne z zasadami proporcjonalności i przejrzystości oraz opierać się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach.

W celu zapewnienia, aby takie działanie było zgodne z zasadami proporcjonalności i przejrzystości oraz opierało się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach, Komisja i pozostałe państwa członkowskie powinny być bezzwłocznie informowane o takim działaniu wraz z jego odpowiednim uzasadnieniem. Ponadto, jeżeli problemy wymagające zastosowania tego działania utrzymują się ponad 14 dni, państwo członkowskie musi poinformować odpowiednio Komisję oraz pozostałe państwa członkowskie i może, za zgodą Komisji, przedłużyć działanie na dalsze okresy nieprzekraczające 14 dni. Komisja wydaje zgody na okresy przedłużenia w drodze decyzji.

Art. 21 zawiera odniesienie do krótkotrwałych problemów, a doświadczenia z wczesnych etapów epidemii COVID-19 pokazały, że przepis ten nie został dostosowany do kryzysu związanego z COVID-19, który miał trwać kilka miesięcy, co nałożyło niepotrzebne obciążenie administracyjne na Komisję i państwa członkowskie.

Rozporządzeniem (UE) 2020/696 wprowadzono zatem tymczasowe odstępstwo od wymogów proceduralnych określonych w art. 21 na okres od dnia 1 marca do dnia 31 grudnia 2020 r. W ramach tego odstępstwa państwa członkowskie mają możliwość utrzymania, bez zgody Komisji, tymczasowego, uzasadnionego i proporcjonalnego środka nadzwyczajnego w odpowiedzi na pandemię COVID-19, pod warunkiem że działanie to jest zgodne z zasadami proporcjonalności i przejrzystości oraz opiera się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach.

2.3 Tymczasowe przepisy dotyczące usług obsługi naziemnej – umowy

Zgodnie z art. 6 ust. 2 i art. 9 dyrektywy w sprawie usług obsługi naziemnej państwa członkowskie mogą ograniczyć liczbę podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej w portach lotniczych. W takich przypadkach podmioty świadczące te usługi muszą być wybierane na maksymalny okres siedmiu lat. Pandemia COVID-19 spowodowała nagłe ograniczenie działalności związanej z transportem lotniczym na niespotykaną dotąd skalę, w wyniku czego podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej znalazły się w trudnej sytuacji finansowej. Podmioty, których umowy wygasną w trakcie kryzysu lub do końca roku następującego po jego rozpoczęciu, nie mogą zatem zapewnić swoim wierzycielom wystarczających gwarancji trwałości jako kryterium uzyskania kredytu i w związku z tym mogą mieć trudności z uzyskaniem dostępu do finansowania.

Z tego powodu rozporządzenie (UE) 2020/696 stanowi, że umowy podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej, które wygasają w okresie między dniem 28 maja 2020 r. a 31 grudnia 2021 r., mogą zostać przedłużone do dnia 31 grudnia 2022 r.

2.4 Tymczasowe przepisy dotyczące usług obsługi naziemnej – procedura selekcyjna

Art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy w sprawie usług obsługi naziemnej stanowi, że w przypadku gdy podmiot świadczący usługi obsługi naziemnej zaprzestanie działalności przed zakończeniem okresu, na który został wybrany, zostanie on zastąpiony według tej samej procedury.

Pandemia COVID-19 może spowodować ewentualną niewypłacalność podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej, co w konsekwencji może prowadzić do zaprzestania działalności przez te podmioty. W rezultacie w portach lotniczych, w których liczba podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej jest ograniczona, może zdarzyć się, że jeden lub większa liczba podmiotów świadczących te usługi zaprzestanie działalności, zanim będzie można wybrać nowy podmiot na podstawie standardowej procedury określonej w art. 11 ust. 1 dyrektywy w sprawie usług obsługi naziemnej. W celu zapewnienia ciągłości usług konieczne byłoby szybkie zastąpienie tego podmiotu.

W rozporządzeniu (UE) 2020/696 zezwala się zatem, aby organ zarządzający portem lotniczym mógł, w okresie między dniem 1 marca 2020 r. a 31 grudnia 2020 r., wybrać podmiot świadczący usługi obsługi naziemnej bezpośrednio na maksymalny okres sześciu miesięcy lub na okres do dnia 31 grudnia 2020 r., w zależności od tego, który z tych okresów jest dłuższy.

3 Warunki przedłużenia odpowiednich okresów

Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2020/696 Komisja otrzymuje uprawnienia delegowane do przedłużenia okresów obowiązywania odpowiednich środków nadzwyczajnych, o których mowa w pkt 3.1–3.5. W poniższej tabeli przedstawiono przegląd warunków, które należy spełnić:

	Ograniczenie natężenia ruchu lotniczego w porównaniu z poziomem w analogicznym okresie w 2019 r. utrzymuje się	Ograniczenie ruchu lotniczego w związku z pandemią COVID-19	Ograniczenie ruchu lotniczego prawdopodobnie utrzyma się w przewidywalnej przyszłości	Zakłócenia obsługi naziemnej lub trudności podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej w portach lotniczych Unii związane z dostępem do finansowania	Utrzymywanie się pandemii COVID-19	Ograniczenia i nakładanie warunków na wykonywanie praw przewozowych przez państwa członkowskie mogą być konieczne po 31 grudnia 2020 r.
Środki dotyczące koncesji tymczasowych (art. 9 ust. 1b)	x	x	x			
Środki					x	x

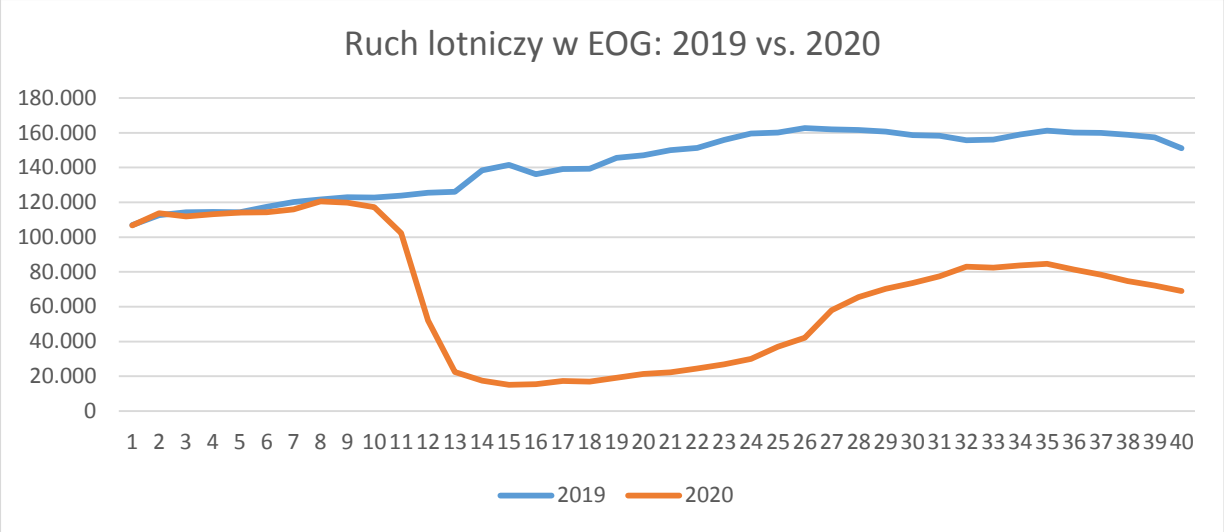
nadzwyczajne (ograniczenia lotów) związane z pandemią COVID-19 (art. 21a ust. 4)						
Tymczasowe przepisy dotyczące usług obsługi naziemnej – umowy (art. 24a ust. 3)	x	x	x	x		
Tymczasowe przepisy dotyczące usług obsługi naziemnej – procedura selekcyjna (art. 24a ust. 3)	x	x	x	x		

3.1 Utrzymujące się ograniczenie natężenia ruchu lotniczego między rokiem 2019 a rokiem 2020 (okres analogiczny)

Do celów niniejszego sprawozdania dane dotyczące poziomów ruchu lotniczego, wykorzystania przydziałów czasu na start lub lądowanie, współczynnika obciążenia oraz lotów odwołanych w danym tygodniu w 2020 r. porównano z danymi z tego samego tygodnia w 2019 r.

Z danych Eurocontrol wynika, że tendencja zniżkowa w ruchu lotniczym w EOG rozpoczęła się w 11. tygodniu 2020 r. spadkiem o 17 % w porównaniu z tym samym tygodniem w 2019 r. Następnie nastąpił dalszy szybki spadek ruchu lotniczego o 59 % oraz 82 % w porównaniu z 2019 r. odpowiednio w tygodniach 12 i 13. Najniższe wyniki odnotowano w tygodniach 15 i 16 (spadek o 89 %). Później nastąpiło stopniowe odbicie, ale w dniu 22 czerwca 2020 r. (tydzień 26) osiągnięto jedynie 26 % poziomów z 2019 r., co oznaczało spadek ruchu lotniczego o 74 % w porównaniu z poprzednim rokiem. W sierpniu 2020 r. (tygodnie 32–36) natężenie ruchu lotniczego osiągnęło poziom 53 % w porównaniu z sierpniem 2019 r., ale na początku września 2020 r. zaczęło ponownie spadać i pod koniec miesiąca było na poziomie 46 % w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r.

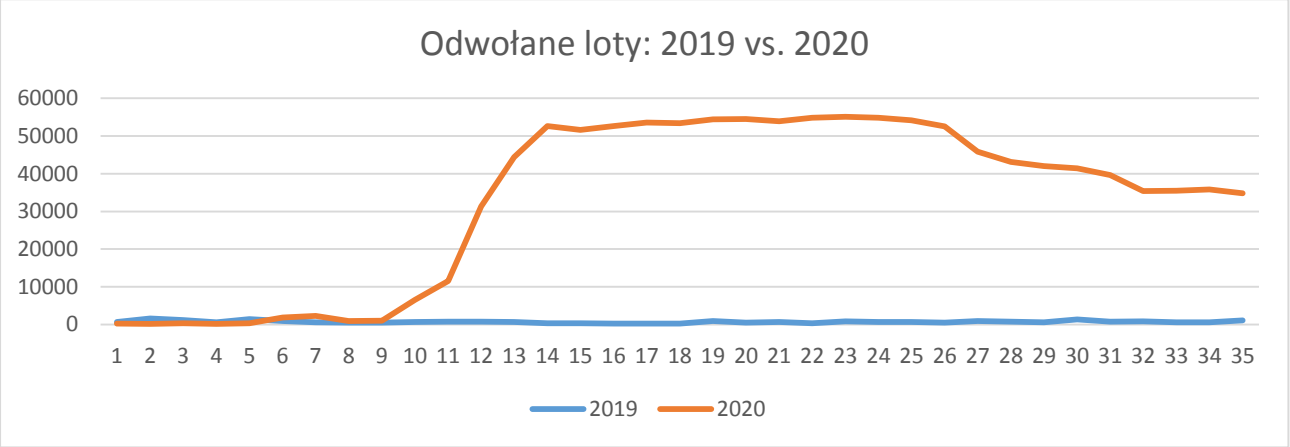
Wykres 1.1



(Źródło: Eurocontrol)

Ograniczony ruch skutkował wzrostem liczby odwołanych lotów (wykres 1.2) w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. Liczba odwołanych lotów zaczęła rosnąć w 9. tygodniu, a w 11. tygodniu nastąpiło znaczne przyspieszenie tempa tego wzrostu.

Wykres 1.2



Źródło: zgromadzone przez Komisję dane pochodzące od przewoźników lotniczych[8]

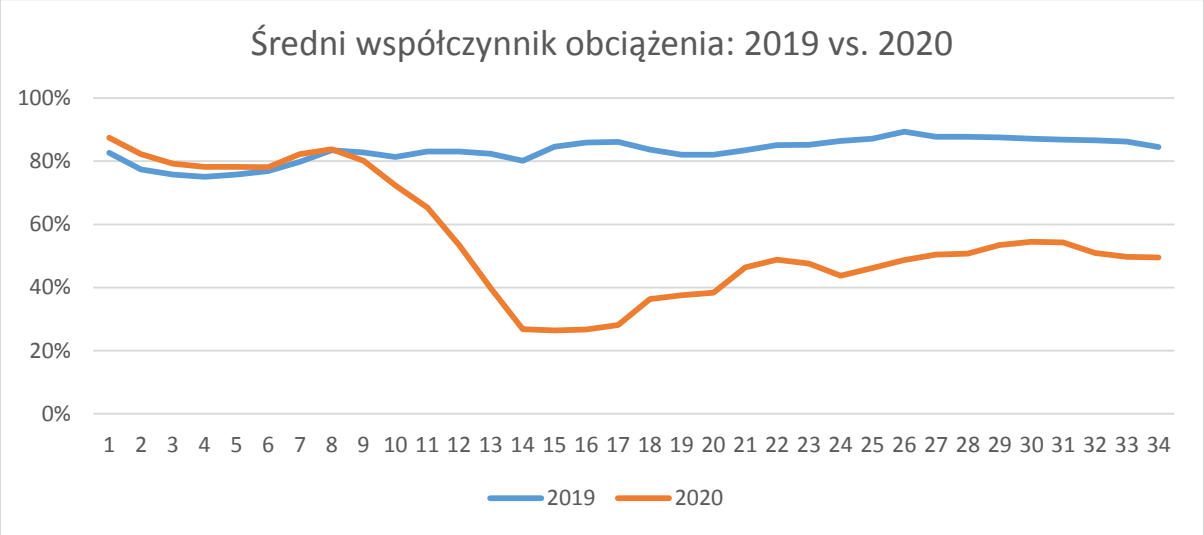
Jednocześnie średni współczynnik obciążenia w przypadku dziesięciu europejskich przewoźników lotniczych, którzy dostarczyli dane Komisji, spadł z 80 % w tygodniu 9 do 26 % w tygodniu 15. Przewoźnicy lotniczy odbywają mniej lotów, a co więcej w przypadku tych nielicznych pozostałych lotów wykorzystana zostaje niedostateczna liczba miejsc.

Do 23. tygodnia, w którym w znacznym stopniu wznowiono wewnątrzunijne podróże lotnicze, średni współczynnik obciążenia wrócił do poziomu 44 %, a w połowie sierpnia

[8] 6 głównych europejskich przewoźników lotniczych (tradycyjnych, tanich i regionalnych) przekazało Komisji zbiory danych dotyczących wykorzystania przydziałów czasu na start lub lądowanie. Dane dotyczą liczby przydziałów czasu na start lub lądowanie w porównaniu z przydziałami posiadanymi przed rozpoczęciem sezonu (historyczna data odniesienia). 6 głównych europejskich przewoźników lotniczych (tradycyjnych, tanich i regionalnych) przekazało Komisji zbiory danych dotyczących odwołanych lotów.

osiągnął poziom 56 %. W tym samym tygodniu w 2019 r. średni współczynnik obciążenia w przypadku tych samych przewoźników lotniczych wahał się między 75 % (4. tydzień) a 89 % (26. tydzień).

Wykres 1.3



Źródło: zgromadzone przez Komisję dane pochodzące od przewoźników lotniczych[9]

3.2 Ograniczenie ruchu lotniczego w związku z pandemią COVID-19

Wiele państw w odpowiedzi na pandemię COVID-19 wprowadziło zakazy lotów i ograniczenia podróży, z których część nadal obowiązuje do tej pory[10]. W rezultacie poważnie ucierpiał sektor wewnątrzunijnych i międzynarodowych podróży lotniczych, gdyż ograniczenia dopuszczające wyłącznie „niezbędne podróże" powodują zmniejszenie popytu do poziomu, na którym obsługa większości tras jest niemożliwa na zasadach komercyjnych[11].

Niektóre państwa członkowskie już na wczesnym etapie wprowadziły ograniczenia lotów wewnątrzunijnych jako środek mający zapobiegać dalszemu rozprzestrzenianiu się lub powstrzymywać COVID-19. Aby wspierać ciągłość przewozów ładunków lotniczych, Komisja przyjęła wytyczne mające na celu ułatwianie operacji lotniczego transportu towarowego w trakcie pandemii COVID-19[12]. Szczytowy poziom zakazów lotów pasażerskich między państwami członkowskimi odnotowano w okresie między 20 marca a 26 marca 2020 r., kiedy to 20 państw członkowskich wprowadziło zakazy lotów. Od tamtej pory powoli znoszono te zakazy i w dniu 31 marca 2020 r. zakazy lotów obowiązywały w 16 państwach członkowskich, a w dniu 6 kwietnia – w 14 państwach członkowskich. 11 państw członkowskich wprowadziło ograniczenia lotów w momencie wejścia w życie zwolnienia proceduralnego. Według stanu na dzień 7 lipca zakazy lotów obowiązują w siedmiu państwach członkowskich i dotyczą kilku konkretnych państw członkowskich o wysokim

[9] 6 głównych europejskich przewoźników lotniczych (tradycyjnych, tanich i regionalnych) przekazało Komisji zbiory danych dotyczących współczynników obciążenia.

[10] Aby uzyskać informacje na temat obowiązujących środków, zob. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_pl

[11] O czym świadczy spadek ruchu opisany w sekcji 3.1 i co stanowi pierwotną przyczynę wprowadzenia przedmiotowego zwolnienia.

[12] Wytyczne Komisji Europejskiej: Ułatwianie operacji lotniczego transportu towarowego w trakcie epidemii COVID-19, przyjęte w dniu 26 marca 2020 r., https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf

wskaźniku przypadków zakażeń COVID-19. Pod koniec września zakazy lotów nadal obowiązywały w czterech państwach członkowskich (zob. sekcja 4).

Jeżeli chodzi o loty poza UE, w dniu 16 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat[13] zalecający tymczasowe ograniczenie podróży innych niż niezbędne z państw trzecich na obszar UE+[14] na okres jednego miesiąca. W dniu 17 marca 2020 r. szefowie państw lub rządów UE uzgodnili wdrożenie tymczasowego ograniczenia podróży innych niż niezbędne. Zostało ono wdrożone także przez cztery państwa stowarzyszone w ramach Schengen. Okres obowiązywania tego ograniczenia przedłużano kilkukrotnie.

W lecie państwa członkowskie zaczęły ponownie wprowadzać ograniczenia podróży wewnątrz UE. W dniu 4 września 2020 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący zalecenia Rady[15] w celu zapewnienia, by wszelkie środki podejmowane przez państwa członkowskie, które ograniczają swobodne przemieszczanie się w związku z pandemią COVID-19, były koordynowane i jasno podawane do wiadomości na szczeblu UE. We wniosku Komisji określono cztery kluczowe obszary, w których państwa członkowskie powinny ściślej współpracować, np. wspólne kryteria i progi w odniesieniu do państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu ograniczeń podróży, wspólne ramy dotyczące środków stosowanych wobec osób podróżujących z obszarów podwyższonego ryzyka oraz dostarczanie społeczeństwu jasnych i aktualnych informacji o wszelkich ograniczeniach.

Poza otoczeniem regulacyjnym zaufanie konsumentów stanowi kolejny kluczowy czynnik mający wpływ na poziomy ruchu i wskazujący na związek między spadkiem ruchu lotniczego i pandemią COVID-19. Na razie nie istnieje jeszcze wiele danych dotyczących tego czynnika. Irlandzki Centralny Urząd Statystyczny przeprowadził badanie dotyczące zaufania pasażerów do lotów samolotem. Niemal czterech na pięciu (78,0 %) respondentów wskazało, że czują się „niekomfortowo" lub „bardzo niekomfortowo" na myśl o odbyciu międzynarodowej podróży samolotem[16]. Ponowne wprowadzenie środków w zakresie granic i kwarantanny w szeregu państw członkowskich w sposób nieskoordynowany i często nieprzewidywalny dodatkowo osłabiło zaufanie konsumentów, o czym świadczą ostatnie dane, ograniczając podróże w stopniu wykraczającym znacznie bardziej poza bezpośredni wpływ rzeczywistych ograniczeń.

IATA regularnie publikuje sprawozdania gospodarcze dotyczące kryzysu, z których wynika, że w ujęciu rocznym od lutego 2020 r. do około połowy kwietnia wskaźnik rezerwacji coraz szybciej spadał. Od tego czasu odnotowano poprawę w tym zakresie, choć na koniec czerwca 2020 r. wskaźnik rezerwacji nadal wykazywał spadek o 82 %. Wydaje się, że zachodzi korelacja między wzrostem nowych zachorowań a spadkiem rezerwacji[17]. Ponadto IATA zleca regularne badania dotyczące zaufania pasażerów od początku pandemii COVID-19. W kwietniu ok. 60 % respondentów wskazało, że prawdopodobnie znowu podróżowaliby po upływie kilku miesięcy od osłabnięcia pandemii. W czerwcu liczba ta spadła do 45 %.

---

13 COM(2020) 115 z 16.3.2020.

14 „Obszar UE+" obejmuje wszystkie państwa członkowskie strefy Schengen (w tym Bułgarię, Chorwację, Cypr i Rumunię), a także cztery państwa stowarzyszone w ramach 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. Należy zauważyć, że momencie przeprowadzania badania w Irlandii obowiązywała kwarantanna, która dotyczyła wszystkich podróżnych przybywających do tego kraju z zagranicy, co miało wpływ na postrzeganie bezpieczeństwa latania przez społeczeństwo.

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

We wrześniu ponad połowa respondentów wskazała, że zaczęliby podróżować po odczekaniu 6–12 miesięcy. Chęć odbywania lotów pozostaje zatem na niskim poziomie i oczekuje się, że w najbliższych miesiącach nadal będzie można obserwować tendencję spadkową w tym zakresie. Ryzyko obowiązkowej kwarantanny w miejscu docelowym również jest jednym z kluczowych czynników powstrzymujących przed podróżami. 83 % respondentów wskazało, że nie będzie podróżować, jeśli istnieje ryzyko, że będą musieli odbyć kwarantannę po przyjeździe.

Z powyższego wynika, że istnieje istotna zależność między spadkiem ruchu lotniczego a pandemią COVID-19.

3.3 Ograniczenie ruchu lotniczego prawdopodobnie utrzyma się w przewidywalnej przyszłości

W obecnej sytuacji trudno jest przewidzieć, jak dokładnie będzie się zmieniać natężenie ruchu lotniczego, ale według dostępnych prognoz ograniczenie ruchu lotniczego utrzyma się w 2021 r., a powrót do poziomu sprzed pandemii COVID nie nastąpi przed 2024 r.[18] Czynniki, które będą miały wpływ na to, w jaki sposób będą zmieniały się poziomy ruchu lotniczego, to: ograniczenia lotów i podróży, wzorce rezerwacji dokonywanych przez konsumentów oraz regulacyjne środki ochrony zdrowia nakładane na branżę. Czynniki te ściśle wiążą się z możliwością nawrotu zachorowań i brakiem szczepionki. Wszystkie prognozy są obarczone znacznym stopniem niepewności.

Według Eurocontrol[19] całkowita oczekiwana liczba lotów w Europie będzie ponownie stopniowo spadać. Po tym, jak w kwietniu 2020 r. odnotowano najniższy poziom, w sierpniu nastąpiło niewielkie odbicie do 51 %, ale nie było ono trwałe. Oczekuje się, że w styczniu 2021 r. liczba lotów będzie o 60 % niższa niż w 2019 r. (zamiast 20 % we wcześniejszym scenariuszu). W tym scenariuszu zakłada się prawdopodobieństwo, że działania państw członkowskich w kwestii transgranicznych podróży lotniczych pozostaną nieskoordynowane, że popyt na przewozy pasażerskie pozostanie na skrajnie niskim poziomie ze względu na niepewność związaną z pandemią COVID-19, nieprzewidywalność i brak jasności co do ograniczeń/środków kwarantanny, a także że linie lotnicze będą nadal ograniczać zdolności przewozowe w kontekście bardzo niskich wskaźników rezerwacji z wyprzedzeniem. Według Eurocontrol w lutym 2021 r. powinien nastąpić powolny wzrost w ruchu lotniczym, ale jego poziom będzie jednak nadal o 50 % niższy niż w lutym 2020 r.

Według stanu na dzień 29 września 2020 r.[20] IATA obniżyło również swoją prognozę gospodarczą. Obecnie spodziewa się, że łączne przychody w przeliczeniu na pasażerokilometry (ang. RPK – *revenue passenger kilometres*)[21] spadną o 66 % w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. oraz o 68 % w grudniu 2020 r. w porównaniu z grudniem 2019 r. wobec prognozowanego w lipcu 2020 r. spadku na poziomie 55 %.

---

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

19 Zob. najnowsza publikacja Eurocontrol „Current Status Scenario" [Scenariusz stanu obecnego] z września 2020 r.: 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 Przychody w przeliczeniu na pasażerokilometry (RPK) to miara stosowana przez linie lotnicze, która wskazuje liczbę kilometrów przebytych przez płacących pasażerów. Oblicza się ją poprzez pomnożenie liczby płacących pasażerów przez całkowity przebyty dystans.

Jeśli chodzi o ograniczenia podróży, Komisja zaleciła[22], aby państwa członkowskie strefy Schengen i państwa stowarzyszone w ramach Schengen zniosły wewnętrzne kontrole graniczne do dnia 15 czerwca 2020 r. Większość państw członkowskich, które wcześniej przywróciły wewnętrzne kontrole graniczne ze względu na pandemię COVID-19, uwzględniła zalecenie Komisji, co skutkowało wznowieniem komercyjnego regularnego ruchu pasażerskiego (zob. wykres 1.1). Jeśli chodzi o ograniczenia podróży inne niż niezbędne w kierunku do Unii Europejskiej od dnia 1 lipca 2020 r., w zaleceniu Rady[23] zasugerowano, aby znoszenie ograniczeń w odniesieniu do państw trzecich figurujących we wstępnym wykazie podlegało regularnemu przeglądowi.

Choć w okresie letnim w Europie spodziewano się ciągłego zwiększania ruchu lotniczego w związku ze złagodzeniem środków i zniesieniem ograniczeń w kontekście tendencji spadkowych pod względem łącznej liczby zakażeń w Europie, to jednak latem 2020 r. w wielu państwach EOG ponownie odnotowano wzrost wskaźnika zachorowań na COVID-19[24]. Istnieje również precedens historyczny dotyczący pandemii rozwijających się w kilku falach. Może to spowodować ponowny spadek poziomu ruchu lotniczego.

Jeżeli chodzi o przyszły popyt na ruch lotniczy oraz zaufanie konsumentów, zwłaszcza w kontekście sprawozdania podsumowującego dotyczącego przydziałów czasu na start lub lądowanie[25], zainteresowane strony, z którymi skontaktowały się służby Komisji (linie lotnicze, biura podróży, podmioty obsługujące komputerowe systemy rezerwacji), wskazały, że bardzo trudno jest formułować prognozy na okres po sezonie rozkładowym „zima 2020/2021". O ile przed pandemią COVID-19 linie lotnicze mogły już oferować rozkłady z rocznym wyprzedzeniem, to obecnie mają one trudności z przewidywaniem rozkładów na nadchodzący sezon. Linie lotnicze prowadzą ciągły przegląd rozkładów lotów w celu reagowania na nieprzewidywalne zmiany ograniczeń podróży lub lotów oraz trudny do przewidzenia popyt na przewozy pasażerskie[26].

Podczas gdy poziomy wewnątrzunijnych rezerwacji zaczęły nabierać tempa latem 2020 r., ożywienie ruchu pasażerskiego w całej europejskiej sieci portów lotniczych ustało w sierpniu, najprawdopodobniej w wyniku przywrócenia przez szereg państw ograniczeń podróży[27]. Wskaźniki rezerwacji lotów pozaunijnych były na jeszcze niższym poziomie. Najnowsze zaktualizowane informacje IATA na temat globalnych perspektyw dotyczących

---

22 COM(2020) 399 final.

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

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf W dniu 10 sierpnia 2020 r. ECDC poinformowało o ogólnym ryzyku eskalacji zachorowań na COVID-19 we wszystkich państwach UE/EOG.

25 COM(2020) 558 final.

26 Linie lotnicze muszą opracowywać wiele scenariuszy i przygotowywać się na nie w obliczu braku wyraźnych tendencji w zakresie zachowania konsumentów, rozwoju choroby oraz zwolnienia z zasad dotyczących wykorzystania przydziałów czasu na start lub lądowanie. Taka sytuacja prowadzi do podejmowania nieoptymalnych decyzji w zakresie kosztów infrastruktury, pracy i marketingu. Nawet w zwykłym roku sezon zimowy stanowi większe wyzwanie dla linii lotniczych, które zazwyczaj większość zysków generują w sezonie letnim. W tym roku bez bufora w postaci rentownego sezonu letniego wydaje się, że sezon zimowy i dalsze okresy będą trudne dla linii lotniczych.

27 Linie lotnicze wskazują, że zmieniły się praktyki konsumentów w zakresie dokonywania rezerwacji. Wcześniej konsumenci zazwyczaj dokonywali rezerwacji z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, natomiast obecnie – ze względu na ograniczoną przewidywalność i ograniczone zaufanie w zakresie podróżowania – rezerwacje dokonywane są znacznie później. Z informacji przedstawionych przez IATA wynika, że obecnie około 60 % rezerwacji jest dokonywanych na 2 tygodnie przed realizacją lotu, podczas gdy w tym samym okresie w 2019 r. ponad 60 % rezerwacji dokonano z wyprzedzeniem wynoszącym co najmniej 20 do 11 dni.

podróży lotniczych wskazują na niższe wskaźniki rezerwacji dokonywanych przez pasażerów w czwartym kwartale w porównaniu z trzecim kwartałem 2020 r.[28]

Jeżeli chodzi o pozostałe regulacyjne środki ochrony zdrowia, w ramach strategii wyjścia w sektorze lotnictwa wprowadza się środki sanitarne, oparte w dużej mierze na wytycznych EASA/ECDC[29]. Obowiązywanie środków dotyczących utrzymania dystansu fizycznego i dezynfekcji powierzchni może spowodować ograniczenie liczby pasażerów i lotów, które porty lotnicze są w stanie obsłużyć, w porównaniu z sytuacją sprzed wybuchu epidemii. Może to również doprowadzić do tymczasowego lub trwałego ograniczenia skutecznej przepustowości portu lotniczego w porównaniu ze stanem sprzed pandemii COVID-19. Środki te mogą jednocześnie przyczynić się do przywrócenia zaufania konsumentów, jednak nadal w ograniczonym zakresie.

W rezultacie linie lotnicze ponownie zwiększają obecnie stopniowo przepustowość oferowaną na rynku. Z powyższego można wnioskować, że poziomy pasażerskiego ruchu lotniczego w 2020 r. nawet w połowie nie osiągną poziomów z 2019 r. Rynki krajowe odbudują się szybciej niż rynki międzynarodowe. ICAO spodziewa się spadku liczby miejsc oferowanych w Europie w 2020 r. o 52–58 % w przypadku międzynarodowego ruchu pasażerskiego oraz o 33–36 % w przypadku lotów krajowych[30].

W związku z powyższym perspektywy na okres po 2020 r. są bardzo niepewne, ale na podstawie ponownego wzrostu liczby zachorowań na COVID-19 i konieczności utrzymania sanitarnych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się tej choroby można wnioskować, że powrót do poziomów pasażerskiego ruchu lotniczego z 2019 r. nie nastąpi przez kilka lat, nawet jeśli założyć, że szczepionka na COVID-19 byłaby dostępna w 2021 r.

3.4 Ograniczenie ruchu lotniczego spowodowało zakłócenia w świadczeniu usług obsługi naziemnej lub utrudniło dostęp do finansowania podmiotom świadczącym te usługi

Zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Komisja, przedsiębiorstwa świadczące usługi obsługi naziemnej silnie odczuły skutki pandemii COVID-19 i opisanego powyżej ograniczenia ruchu lotniczego. Wiele podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej stanęło w obliczu problemów finansowych, czego przykładem jest wejście grupy Swissport w fazę restrukturyzacji oraz informacje o trudnej sytuacji finansowej jej spółek zależnych[31], zwolnienie 800 pracowników w Niemczech przez przedsiębiorstwo Wisag[32], pakiet ratunkowy dla Aviapartner Belgium oraz zaprzestanie działalności przez Malév Ground Handling[33]. To pokazuje, że ograniczenie ruchu lotniczego powoduje zakłócenia w świadczeniu usług obsługi naziemnej oraz trudności podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej związane z dostępem do finansowania.

---

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

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

31 Np. upadek Swissport Belgium i ogłoszenie przez Swissport Finland konieczności zwolnienia do 700 pracowników spośród kadry liczącej 1 350 osób (https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488) podczas gdy Swissport Western Europe rozważa redukcję około 4 500 etatów w Wielkiej Brytanii i Irlandii (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

Biorąc pod uwagę prognozy dotyczące poziomu ruchu lotniczego do końca grudnia 2021 r., istnieje prawdopodobieństwo, że większa liczba operatorów usług obsługi naziemnej będzie musiała przerwać realizację tych usług, zanim rynek wyjdzie z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19[34]. Istnieje realne ryzyko, że w 2021 r. może mieć miejsce kolejna fala upadłości wśród operatorów usług obsługi naziemnej. Takie upadłości mogą z dużym prawdopodobieństwem prowadzić do nagłych zakłóceń w świadczeniu usług obsługi naziemnej. Dlatego też porty lotnicze mogą znaleźć się w sytuacji, w której będą musiały w bardzo krótkim czasie znaleźć alternatywnego operatora usług obsługi naziemnej. Przydatności tego środka dowiódł przypadek portu lotniczego w Brukseli, gdzie przedsiębiorstwo Bruxelles Airport Company (BAC) było w stanie w trybie pilnym wybrać podmiot zastępczy po upadku Swissport Belgium[35].

Z drugiej strony podmioty świadczące usługi obsługi naziemnej, które borykają się z trudnościami związanymi z dostępem do finansowania ze względu na wygaśnięcie ich umów, nadal mogą korzystać z przedłużenia tych umów w ramach obecnie obowiązującego odstępstwa (do dnia 31 grudnia 2022 r.) w celu uzyskania odpowiednich kredytów i zabezpieczenia ciągłości działania. Ponadto dzięki przedłużonym umowom porty lotnicze mogą przeznaczyć wystarczająco dużo czasu na przetargi na dodatkowych operatorów usług obsługi naziemnej, aby wzmocnić swoją odporność na wypadek utrzymującej się niestabilności w sektorze transportu lotniczego.

3.5 Ograniczenia lotów nie są już niezbędne do zwalczania problemu utrzymującej się pandemii COVID-19

Od czasu przyjęcia art. 21a rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych Komisja pozostaje w ścisłym kontakcie z państwami członkowskimi, w szczególności z organami lotnictwa cywilnego, w celu stałego monitorowania sytuacji. To pokazuje, że ograniczenia lotów jako takie mogą nie być najodpowiedniejszym i najbardziej koniecznym środkiem na potrzeby powstrzymywania pandemii COVID-19, jak dokładniej wyjaśniono poniżej.

W całym okresie obowiązywania przedmiotowego rozporządzenia państwa członkowskie stosowały bardzo różne podejścia[36]. Komisja publikowała informacje otrzymane od państw członkowskich w celu zapewnienia przejrzystości[37], a Eurocontrol codziennie wydawała streszczenia odpowiednich NOTAM[38]. Komisja regularnie zaprasza organy lotnictwa cywilnego do dokonania przeglądu zakazów lotów zgodnie z wytycznymi Komisji

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

[35] W dniu 8 czerwca 2020 r. przedsiębiorstwo Swissport Belgium złożyło wniosek o ogłoszenie upadłości, zostawiając port lotniczy w Brukseli z jednym przedsiębiorstwem świadczącym usługi obsługi naziemnej. Od dnia 1 lipca 2020 r. usługi te świadczy przedsiębiorstwo Alyzia SAS. W oczekiwaniu na przygotowanie zwykłej procedury wyboru nowego operatora francuskie przedsiębiorstwo uzyskało tymczasową koncesję na okres sześciu miesięcy na obsługę bagażu i ramp. Może również oferować usługi obsługi pasażerów (np. w zakresie odprawy) oraz usługi sprzątania. Źródło: BAC.

[36] Kilka państw członkowskich zgłosiło zakazy wszystkich lotów wewnątrzunijnych z nielicznymi wyłączeniami (np. w przypadku lotów w nagłych wypadkach czy lotów repatriacyjnych). Niektóre zgłoszone zakazy były skierowane do jednego państwa członkowskiego lub większej ich liczby. Siedem państw członkowskich nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 21 lub 21a przedmiotowego rozporządzenia, ponieważ uznały, że względy ochrony zdrowia publicznego nie wskazują na taką konieczność. Nadały one pierwszeństwo środkom ograniczającym lub warunkującym dostęp do ich terytorium dla osób z określonych regionów lub państw oraz środkom ochrony zdrowia (takim jak wykonywanie testów i ustalanie kontaktów zakaźnych).

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

[38] https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html – NOTAM zawierają wszelkie informacje na temat warunków nakładanych przez państwa w odniesieniu do wykonywania przewozów lotniczych.

dotyczącymi stopniowego przywracania usług transportowych, połączeń i swobodnego przepływu tak szybko, jak pozwoli na to sytuacja zdrowotna[39], a także uwzględniając wdrożenie przyjętego przez EASA/ECDC protokołu COVID-19 dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego w lotnictwie[40], który zawiera wytyczne na temat sposobów ułatwienia bezpiecznego i stopniowego przywrócenia pasażerskich przewozów lotniczych. W rezultacie państwa członkowskie stopniowo znoszą ograniczenia lotów, niekiedy zastępując je innymi środkami, takimi jak ograniczenia podróży i środki ochrony zdrowia publicznego. W okresie letnim kilka państw członkowskich zaczęło jednak przywracać zakazy lotów do szeregu państw członkowskich w odpowiedzi na wzrost liczby zachorowań na COVID-19 w kilku państwach[41].

W ramach procedury uproszczonej zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2020/696 państwa członkowskie mogą wprowadzać środki nadzwyczajne w celu zaradzenia pandemii COVID-19 bez zbędnego obciążenia administracyjnego, lecz nadal ciąży na nich obowiązek odpowiedniego uzasadnienia danego środka ze względu na jego znaczący niekorzystny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz zapewnienia jego proporcjonalności w odniesieniu do wyznaczonego celu w zakresie ochrony zdrowia publicznego.

Pandemia COVID-19 rozprzestrzeniła się obecnie na całym świecie, a przypadki zachorowań występują na pięciu kontynentach. Na początkowych etapach kryzysu zarówno WHO wraz z Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), jak i ECDC zasugerowały, że krótkoterminowe ograniczenia podróży mogą przyczynić się do powstrzymania epidemii poprzez spowolnienie rozprzestrzeniania się choroby. Dowody wskazują jednak, że ograniczanie przepływu osób i towarów w dłuższej perspektywie jest w większości sytuacji nieskuteczne, jeśli chodzi o przeciwdziałanie pandemiom, i może powodować odciąganie zasobów od innych interwencji[42]. Obecnie, nawet jeśli pandemia nadal stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego w państwach UE, od początku kryzysu zaszły istotne zmiany, takie jak poprawa stanu wiedzy na temat ryzyka zakażenia oraz opracowanie innych środków diagnostycznych i zapobiegawczych, które pozwalają na stopniowe przywracanie usług transportowych[43]. Wszystkie państwa członkowskie wprowadziły inne środki, takie jak środki ochrony zdrowia i środki sanitarne, które wydają się bardziej odpowiednie, skuteczne i proporcjonalne, jeśli chodzi o powstrzymywanie pandemii COVID-19, niż ograniczenia lotów jako takie[44].

Niewiele państw członkowskich jest zdania, że ponieważ trudno jest przewidzieć sytuację epidemiologiczną, może zaistnieć potrzeba przywrócenia zakazów lotów, podczas gdy pozostałe państwa członkowskie, które przekazały swoje odpowiedzi w ramach konsultacji Komisji, uważają, że wdrożono inne środki i mechanizmy mające na celu zapewnienie możliwości ograniczenia rozprzestrzeniania się choroby oraz że nałożenie jednostronnych

[39] Zob. https://ec.europa.eu/info/files/covid-19-guidelines-progressive-restoration-transport-services-and-connectivity_pl

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

[41] W dniu 1 października 2020 r. cztery państwa członkowskie nadal stosowały zakazy lotów wewnątrzunijnych.

[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] Zob. protokół EASA/ECDC dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego w lotnictwie.

[44] Według ECDC, biorąc pod uwagę, że obecnie istnieją specjalne systemy monitorowania w zakresie COVID-19, wdrożono szeroko zakrojone środki ochrony zdrowia publicznego, a także że na bieżąco wykonywane są testy i ustalane są kontakty zakaźne, państwa powinny być lepiej przygotowane, aby zapobiegać wszelkim nawrotom zachorowań oraz je kontrolować.

ograniczeń lotów kolidowałoby ze skoordynowaną reakcją na COVID-19 i utrudniałoby odbudowę. Ponadto państwa te argumentują, że art. 21 rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych nadal będzie zapewniał państwom członkowskim możliwość wprowadzania niezbędnych środków nadzwyczajnych w uzasadnionych przypadkach.

W związku z wdrożeniem przyjętego przez EASA/ECDC protokołu COVID-19 dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego w lotnictwie[45] linie lotnicze są zdania, że jednostronne ograniczenia lotów nie są już konieczne i mogą zostać uchylone, ponieważ środki monitorowania przed lotem oraz wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na pokładach uznaje się za bardziej skuteczne i proporcjonalne środki postępowania w odniesieniu do pasażerów z państw o wysokich wskaźnikach zakażeń niż same zakazy lotów. Jednostronne zakazy lotów wewnątrzunijnych oparte na różnych kryteriach w zależności od państwa, nakładane niekiedy z kilkugodzinnym wyprzedzeniem, a w większości przypadków na krótkie okresy, spowodowały znaczne zakłócenia i brak pewności prawa na rynku, co niekorzystnie odbiło się na przewoźnikach, ale także na pasażerach, a także pośrednio miało wpływ na sytuację podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej i portów lotniczych. Sektor jest zdania, że skoordynowane podejście na szczeblu UE wraz z obiektywnymi kryteriami stosowanymi w sposób jednolity w całej UE pomogłoby uniknąć zakłóceń na rynku[46].

Chociaż niewątpliwie pandemia COVID-19 utrzymuje się, wydaje się, że jej rozwój, wyższy poziom wiedzy na temat wirusa wywołującego tę chorobę oraz jego epidemiologii, a także wdrożenie przez wszystkie państwa członkowskie kompleksowych środków ochrony zdrowia oraz środków sanitarnych nie stanowią już uzasadnienia konieczności nakładania przez państwa członkowskie ograniczeń lotów wewnątrzunijnych jako takich na potrzeby walki z pandemią COVID-19. Warunek określony w art. 21a ust. 4 dotyczący przedłużenia okresu obowiązywania uproszczonych przepisów proceduralnych po dniu 31 grudnia 2020 r. nie jest zatem spełniony.

4 Wnioski

W chwili przedstawienia niniejszego sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie poziomy ruchu lotniczego są nadal znacznie ograniczone w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. Mimo że trudno jest dokładnie przewidzieć, jak będzie przebiegał proces poprawy poziomów ruchu lotniczego, można racjonalnie oczekiwać, że niskie poziomy ruchu lotniczego i popytu na przewozy pasażerskie, które można przypisać pandemii COVID-19, utrzymają się w całym 2021 r. Oczekuje się, że przez kilku lat nie nastąpi powrót do poziomów sprzed pandemii COVID. Na tym etapie jest jednak zbyt wcześnie, aby stwierdzić, czy po 2021 r. ograniczenia zdolności będą nadal na podobnie wysokim poziomie.

Kluczowymi czynnikami, które będą miały wpływ na tempo odbudowy ruchu lotniczego, będą krajowe i nieskoordynowane ograniczenia dotyczące pasażerów i lotów do/z niektórych miejsc docelowych, wymogi w zakresie kwarantanny, środki sanitarne umożliwiające bezpieczne podróżowanie oraz zaufanie konsumentów.

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

[46] Zob. przypis 15 – wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

Z uwagi na utrzymującą się pandemię COVID-19 i jej wpływ na ruch lotniczy oczekuje się, że przewoźnicy lotniczy będą nadal zmagali się w 2021 r. z problemami z płynnością, które mogą doprowadzić do zawieszenia lub cofnięcia ich koncesji. Oczekuje się również, że trudne warunki rynkowe w sektorze usług obsługi naziemnej utrzymają się w 2021 r. i przyczynią się do pogorszenia sytuacji finansowej podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej, skutkując ryzykiem dalszych upadłości. W związku z tym zakłócenia w świadczeniu usług obsługi naziemnej oraz trudności podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej związane z dostępem do finansowania prawdopodobnie utrzymają się w całym 2021 r.

Warunki przedłużenia w drodze aktu delegowanego okresu obowiązywania środków określonych w art. 9 ust. 1b dotyczącym koncesji tymczasowych oraz art. 24a ust. 3 dotyczącym usług obsługi naziemnej, które obecnie wygasają w dniu 31 grudnia 2020 r., są zatem spełnione.

W kontekście powyższego, biorąc pod uwagę wygaśnięcie tych środków już w dniu 31 grudnia 2020 r., oraz w świetle konieczności ich dalszego stosowania zgodnie z warunkami określonymi w art. 9 ust. 1b i art. 24a ust. 3, Komisja przedłuży okres obowiązywania odstępstw dotyczących **koncesji** oraz **wyboru podmiotów świadczących usługi obsługi naziemnej** w drodze aktu delegowanego do dnia 31 grudnia 2021 r.

Jeśli chodzi o obecne odstępstwo dotyczące przedłużenia **ważności umów z operatorami usług obsługi naziemnej**, w ramach którego możliwe jest przedłużenie umów do dnia 31 grudnia 2022 r., to w oparciu o ograniczone dostępne dane długookresowe Komisja nie uważa na tym etapie, aby warunki przedłużenia na okres po 2022 r. były spełnione. Komisja będzie jednak w dalszym ciągu ściśle monitorować sytuację.

Jeśli chodzi o przysługującą państwom członkowskim możliwość wprowadzania nadzwyczajnych **środków w zakresie odmowy wykonywania praw przewozowych, ograniczenia ich wykonywania lub nałożenia na nie warunków** w odpowiedzi na pandemię COVID-19, w oparciu o dostępne dowody dotyczące rozwoju pandemii oraz wiedzę na temat ryzyka przenoszenia choroby, środki te nie są już konieczne w związku z innymi, bardziej odpowiednimi środkami służącymi powstrzymywaniu rozprzestrzeniania się choroby, takimi jak skuteczne środki ochrony zdrowia i środki sanitarne, a także w związku z art. 21 rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych. Warunek określony w art. 21a ust. 4 dotyczący przedłużenia w drodze aktu delegowanego okresu obowiązywania tego środka po dniu 31 grudnia 2020 r. nie jest zatem spełniony i obecny okres jego ważności nie zostanie przedłużony.

Komisja będzie w dalszym ciągu śledzić sytuację w sektorze lotnictwa i jest gotowa rozważyć wprowadzenie – w uzasadnionych przypadkach – dalszych środków na potrzeby zarządzania kryzysem i pomocy w odbudowie.