EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.11.2020
COM(2020) 714 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v skladu s členom 9(1c), členom 21a(5) in členom 24a(4) Uredbe (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti, kot je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2020/696 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 2020 zaradi pandemije COVID-19

1 Vsebina

1 Uvod 2
2 Opis ukrepov pomoči 3
2.1 Ukrepi v zvezi z začasnimi operativnimi licencami 3
2.2 Izredni ukrepi (omejitev letov), povezani s pandemijo COVID-19 3
2.3 Začasna pravila za storitve zemeljske oskrbe – pogodbe 4
2.4 Začasna pravila za storitve zemeljske oskrbe – postopek izbire 4
3 Pogoji za podaljšanje zadevnih obdobij 4
3.1 Vztrajno zmanjševanje obsega zračnega prometa med letoma 2019 in 2020 (ustrezno obdobje) 5
3.2 Zmanjšanje obsega zračnega prometa je posledica pandemije COVID-19 7
3.3 Zmanjševanje obsega zračnega prometa se bo v bližnji prihodnosti verjetno nadaljevalo ... 9
3.4 Zmanjšanje zračnega prometa je povzročilo prekinitev opravljanja storitev zemeljske oskrbe ali težave pri dostopu do financiranja za izvajalce storitev zemeljske oskrbe 11
3.5 Omejitve letov niso več potrebne za obvladovanje dolgotrajne pandemije COVID-19 11
4 Sklepna ugotovitev 13

1 Uvod

Od začetka leta 2020 je pandemija COVID-19 zelo negativno vplivala na zračni prevoz v Evropi in po svetu. Zaradi omejitev v zvezi z zdravstvenim varstvom in potovanji, ki so jih države članice in tretje države uvedle zaradi pandemije, sta se močno zmanjšala povpraševanje in zaupanje potrošnikov, s tem pa je rekordno in trajno upadel zračni promet v Evropi[1].

Število letov, izvedenih v evropskem zračnem prostoru, se je v marcu in aprilu 2020 zmanjšalo za do 90 % v primerjavi z istim obdobjem leta 2019[2]. Na evropskih letališčih je bilo 1. marca 2020 še vedno več kot 5 milijonov potnikov, vendar se je to število do 31. marca 2020 zmanjšalo na le 174 000 (97,1-odstotno zmanjšanje v primerjavi z istim dnem leta 2019). Število se je od 2. avgusta 2020 v primerjavi z istim dnem leta 2019 zmanjšalo za približno 70 %[3]. Vse to je manj vplivalo na tovor, saj se je število tonskih kilometrov avgusta zmanjšalo za 19 %[4]. Podatki, zbrani na podlagi analize organizacije ICAO glede ekonomskega učinka, iz oktobra 2020 kažejo, da bodo za leto 2020 značilni splošno zmanjšanje števila sedežev, ki jih ponujajo letalski prevozniki, od 50 do 52 %, zmanjšanje števila potnikov od 2 875 do 2 978 milijonov in izguba bruto prihodkov iz poslovanja s potniki v vrednosti od 330 do 340 milijard evrov.

Pandemija COVID-19 je povzročila težave pri izpolnjevanju nekaterih določb uredbe o zračnih prevozih[5] in direktive o zemeljski oskrbi[6]. Izjemno velik upad povpraševanja in visoka stopnja odpovedi sta povzročila številne nenadne težave za letalske prevoznike in podjetja, ki opravljajo storitve zemeljske oskrbe. Prvič, letalski prevozniki so se srečali z resnimi likvidnostnimi težavami, ki bi lahko privedle do začasnega odvzema ali preklica njihovih operativnih licenc ali njihovega nadomestila z začasno licenco, ne da bi bila strukturna gospodarska potreba, da bi se to zgodilo. Drugič, podjetja, ki opravljajo storitve zemeljske oskrbe in katerih pogodbe/dovoljenja so se iztekli, so imela resne težave pri dostopu do financiranja. Tretjič, zaradi finančne izpostavljenosti podjetij, ki opravljajo storitve zemeljske oskrbe, so bila letališča v ranljivem položaju, v katerem bi lahko v primeru stečaja izgubila edinega izvajalca storitev zemeljske oskrbe.

Poleg tega so številne države članice zaradi stopnje okužb ali smrti zaradi COVID-19 in dejstva, da gre za neznano bolezen, uvedle omejitve letov znotraj EU v skladu s členom 21 uredbe o zračnih prevozih, da bi zaustavile ali upočasnile širjenje bolezni, kar je zaradi doslej najdaljšega trajanja krize in postopkovnih pravil, ki se uporabljajo, povzročilo veliko in nepotrebno upravno breme za države članice in Komisijo.

Zato sta Evropski parlament in Svet 25. maja 2020 zaradi pandemije COVID-19 sprejela Uredbo (EU) 2020/696 o spremembi uredbe o zračnih prevozih, da bi odpravila navedene težave, zadevnim deležnikom, državam članicam in Komisiji ponudila potrebno oprostitev

---

1 Svetovna zdravstvena organizacija je 30. januarja 2020 razglasila „izredne razmere mednarodnih razsežnosti na področju javnega zdravja“, 11. marca 2020 pa pandemijo (glej 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 Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti (prenovitev) (UL L 293, 31.10.2008, str. 3).

6 Direktiva Sveta 96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti (UL L 272, 25.10.1996, str. 36).

upoštevanja nekaterih upravnih pravil in zagotovila boljšo finančno perspektivo za deležnike v prizadetem sektorju.

Komisija v skladu s členom 9(1c), členom 21a(5) in členom 24a(4) uredbe o zračnih prevozih stalno spremlja razmere glede na merila iz navedene uredbe[7].

V skladu z istimi členi bo Komisija na podlagi informacij in podatkov, ki jih ima na voljo, do 15. novembra 2020 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila zbirno poročilo in po potrebi sprejela delegirane akte, s katerimi bo podaljšala obdobje veljavnosti začasnih določb. Navedena prenesena pooblastila se Komisiji podelijo za eno leto od 28. maja 2020.

To zbirno poročilo ocenjuje stanje na podlagi podatkov, ki jih je zbral Eurocontrol, ter podatkov o odpovedih letov in dejavnikih zasedenosti iz vzorca letalskih prevoznikov v EU. Opira se tudi na dokaze in podatke, ki jih je objavil Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) o nadaljevanju pandemije COVID-19. Poleg tega se je Komisija julija in avgusta 2020 posvetovala z zadevnimi deležniki, in sicer z državami članicami in organizacijami, ki zastopajo letalske prevoznike, letališča in izvajalce storitev zemeljske oskrbe, o izvajanju in stalni potrebi po ukrepih.

2 Opis ukrepov pomoči

2.1 Ukrepi v zvezi z začasnimi operativnimi licencami

V skladu s členom 9(1) uredbe o zračnih prevozih morajo pristojni organi držav članic za izdajo licenc letalskemu prevozniku Unije v finančnih težavah preklicati ali začasno odvzeti operativno licenco, to licenco pa lahko nadomestijo z začasno operativno licenco.

Zaradi pandemije COVID-19 so se letalski prevozniki Unije, ki so bili pred pandemijo v dobrem finančnem stanju, začeli srečevati z likvidnostnimi težavami, ki bi lahko privedle do začasnega odvzema ali preklica njihovih operativnih licenc ali njihovega nadomestila z začasno licenco, ne da bi bila strukturna gospodarska potreba, da bi se to zgodilo. Izdaja začasne licence bi lahko trgu poslala negativno sporočilo o zmožnosti letalskega prevoznika, da preživi, kar bi še poslabšalo kakršne koli, sicer začasne, finančne težave.

Z Uredbo (EU) 2020/696 se zato organom, pristojnim za izdajo licenc, dovoli, da v obdobju od 1. marca do 31. decembra 2020 ne prekličejo ali začasno odvzamejo operativne licence, če je bila v tem obdobju opravljena ocena finančne sposobnosti, če varnost ni ogrožena in če obstaja realna možnost zadovoljive finančne obnove v naslednjih dvanajstih mesecih.

2.2 Izredni ukrepi (omejitev letov), povezani s pandemijo COVID-19

V skladu s členom 21 uredbe o zračnih prevozih lahko država članica zavrne, omeji ali uvede pogoje za uresničevanje prometnih pravic, da razreši nenadne kratkotrajne težave, ki nastanejo zaradi nepredvidljivih in neizogibnih okoliščin. Pri uvedbi takih ukrepov se spoštujeta načeli sorazmernosti in preglednosti, temeljiti pa morajo na objektivnih in nediskriminatornih merilih.

Da bi zagotovili, da se s takimi ukrepi spoštujeta načeli sorazmernosti in preglednosti ter da ukrepi temeljijo na objektivnih in nediskriminatornih merilih, bi bilo treba Komisijo in druge

[7] Ta merila so navedena v členu 9(1b), členu 21a(4) in členu 24a(3) ter v oddelku 4.

države članice nemudoma obvestiti o takih ukrepih, skupaj z ustrezno utemeljitvijo. Nadalje, če težave, ki zahtevajo take ukrepe, trajajo dlje kot 14 dni, mora država članica o tem obvestiti Komisijo in druge države članice ter lahko, v soglasju s Komisijo, določen ukrep podaljša še za največ 14 dni. Komisija svoje sporazume za obdobja podaljšanja odobri s sklepom.

Člen 21 obravnava kratkotrajne težave, izkušnje v zgodnjih fazah izbruha COVID-19 pa so pokazale, da člen ni bil prilagojen krizi zaradi COVID-19, ki naj bi trajala več mesecev, kar pomeni nepotrebno upravno breme za Komisijo in države članice.

Z Uredbo (EU) 2020/696 se je zato uvedlo začasno odstopanje od postopkovnih zahtev iz člena 21 za obdobje od 1. marca do 31. decembra 2020. To odstopanje državam članicam omogoča, da brez soglasja Komisije ohranijo začasni, upravičeni in sorazmerni nujni ukrep za obravnavanje pandemije COVID-19, če ukrep spoštuje načeli sorazmernosti in preglednosti ter temelji na objektivnih in nediskriminatornih merilih.

2.3 Začasna pravila za storitve zemeljske oskrbe – pogodbe

V skladu s členom 6(2) in členom 9 direktive o zemeljski oskrbi lahko države članice omejijo število izvajalcev storitev zemeljske oskrbe na letališčih. V takih primerih je treba izvajalce izbrati za največ sedem let. Pandemija COVID-19 je povzročila nenadno in izjemno veliko zmanjšanje dejavnosti zračnega prometa, kar je povzročilo hude finančne težave za izvajalce storitev zemeljske oskrbe. Izvajalci, katerih veljavnost pogodb poteče med krizo ali do konca leta po začetku krize, zato svojim upnikom ne morejo zagotoviti zadostnega jamstva za vzdržnost kot merilo za pridobitev posojila, zato imajo lahko težave pri dostopu do financiranja.

Zato Uredba (EU) 2020/696 določa, da se lahko za pogodbe izvajalcev, katerih veljavnost poteče med 28. majem 2020 in 31. decembrom 2021, veljavnost podaljša do 31. decembra 2022.

2.4 Začasna pravila za storitve zemeljske oskrbe – postopek izbire

Člen 11(1)(e) direktive o zemeljski oskrbi določa, da se izvajalec storitev zemeljske oskrbe, če preneha opravljati svojo dejavnost pred koncem obdobja, za katero je bil izbran z razpisom, izvedenim v skladu z navedenim členom, zamenja na podlagi istega postopka.

Pandemija COVID-19 lahko povzroči potencialno plačilno nesposobnost izvajalcev storitev zemeljske oskrbe in posledično njihovo prenehanje dejavnosti. Na letališčih, kjer je število izvajalcev omejeno, bi se tako lahko zgodilo, da eden ali več izvajalcev preneha zagotavljati svoje storitve, preden se lahko nov izvajalec izbere v skladu z običajnim razpisom iz člena 11(1) direktive o zemeljski oskrbi. Da se zagotovi neprekinjenost storitve, bi bila potrebna hitra zamenjava tega izvajalca.

Z Uredbo (EU) 2020/696 se zato upravljavcu letališča omogoča, da za obdobje od 1. marca 2020 do 31. decembra 2020 izvajalca storitev neposredno izbere za največ šest mesecev ali za obdobje do 31. decembra 2020, pri čemer se upošteva daljše obdobje.

3 Pogoji za podaljšanje zadevnih obdobij

V skladu z Uredbo (EU) 2020/696 se na Komisijo prenese pooblastilo za podaljšanje obdobij uporabe ustreznih izrednih ukrepov iz odstavkov 3.1 do 3.5. V spodnji preglednici je pregled pogojev, ki jih je treba izpolniti:

	Obseg zračnega prometa v primerjavi z obsegom v ustreznem obdobju v letu 2019 je še vedno manjši	Zmanjšanje obsega zračnega prometa je posledica izbruha pandemije COVID-19	Zmanjšanje obsega zračnega prometa se bo verjetno nadaljevalo tudi v bližnji prihodnosti	Prekinitev zagotavljanja storitev zemeljske oskrbe ali težave pri dostopu do financiranja za izvajalce storitev zemeljske oskrbe na letališčih Unije	Nadaljevanje pandemije COVID-19	Omejitve ali uvedbe pogojev držav članic za uresničevanje prometnih pravic bodo verjetno potrebne tudi po 31. decembru 2020
Ukrepi v zvezi z začasnimi operativnimi licencami (člen 9(1b))	x	x	x			
Izredni ukrepi (omejitev letov), povezani s pandemijo COVID-19 (člen 21a(4))					x	x
Začasna pravila za storitve zemeljske oskrbe – pogodbe (člen 24a(3))	x	x	x	x		
Začasna pravila za storitve zemeljske oskrbe – postopek izbire (člen 24a(3))	x	x	x	x		

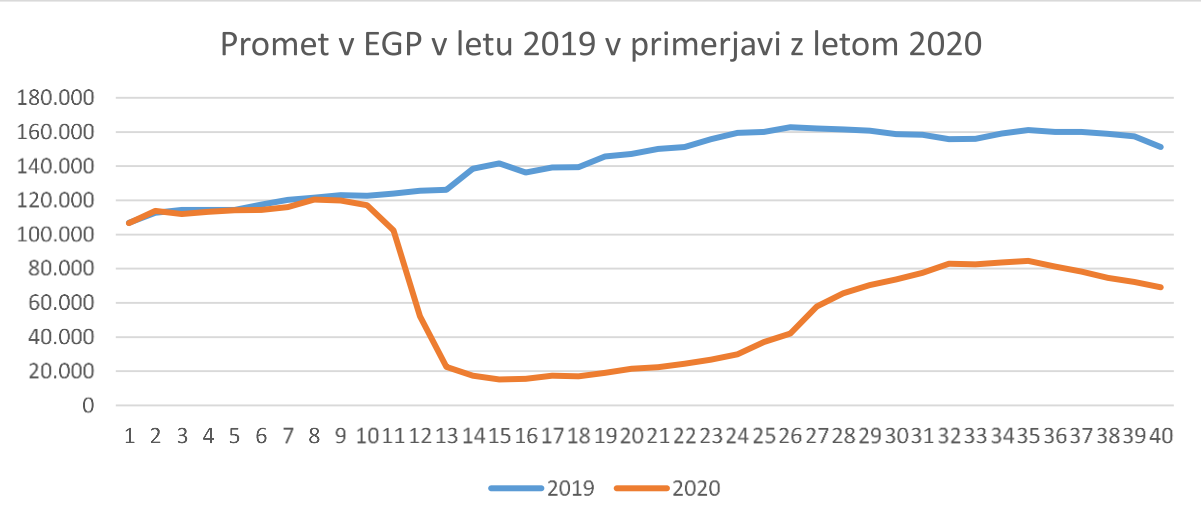
3.1 Vztrajno zmanjševanje obsega zračnega prometa med letoma 2019 in 2020 (ustrezno obdobje)

V tem poročilu se podatki o obsegu zračnega prometa, uporabi slotov, koeficientu zasedenosti in odpovedanih letih v danem tednu v letu 2020 primerjajo z istim tednom v letu 2019.

Po podatkih Eurocontrola se je upadanje zračnega prometa v EGP leta 2020 začelo v 11. tednu, in sicer se je v primerjavi z istim tednom v letu 2019 promet zmanjšal za 17 %. Zračni promet se je zatem še močno zmanjšal ter se je v 12. in 13. tednu v primerjavi z letom 2019 zmanjšal za 59 % oziroma 82 %. Najnižji ravni sta bili evidentirani v 15. in 16. tednu (89-odstotno zmanjšanje). Nato je promet začel postopno naraščati, vendar je 22. junija 2020 (26. teden) kljub temu dosegel le 26-odstotno raven glede na leto 2019, kar je 74-odstotno zmanjšanje zračnega prometa v primerjavi s predhodnim letom. V avgustu 2020

(od 32. do 36. tedna) je obseg zračnega prometa v primerjavi z avgustom 2019 dosegel 53 %, vendar se je v začetku septembra 2020 znova začel zmanjševati in je do konca meseca v primerjavi z istim obdobjem leta 2019 dosegel 46 %.

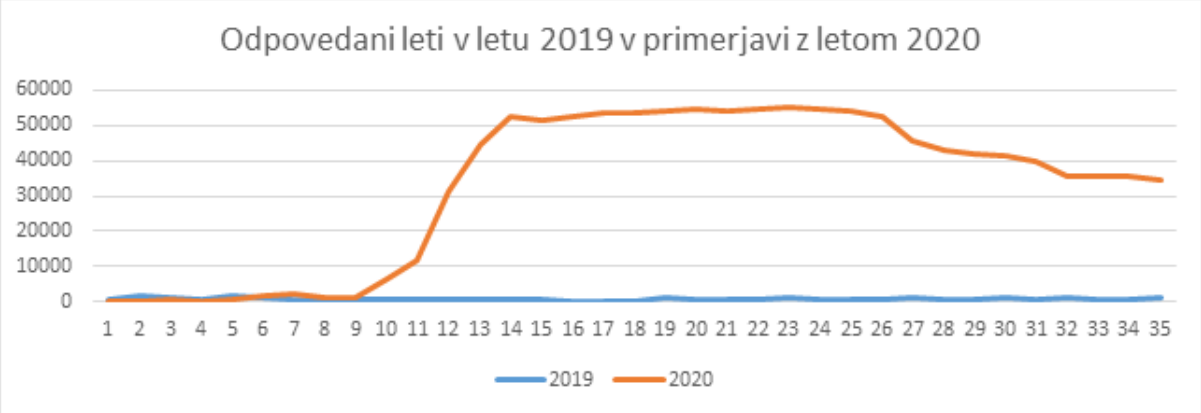
Slika 1.1



Vir: Eurocontrol

Zaradi upada prometa je število odpovedanih letov v primerjavi z istim obdobjem leta 2019 strmo naraslo (slika 1.2). Število odpovedanih letov je v 9. tednu začelo naraščati in se je od 11. tedna še močneje povečevalo.

Slika 1.2



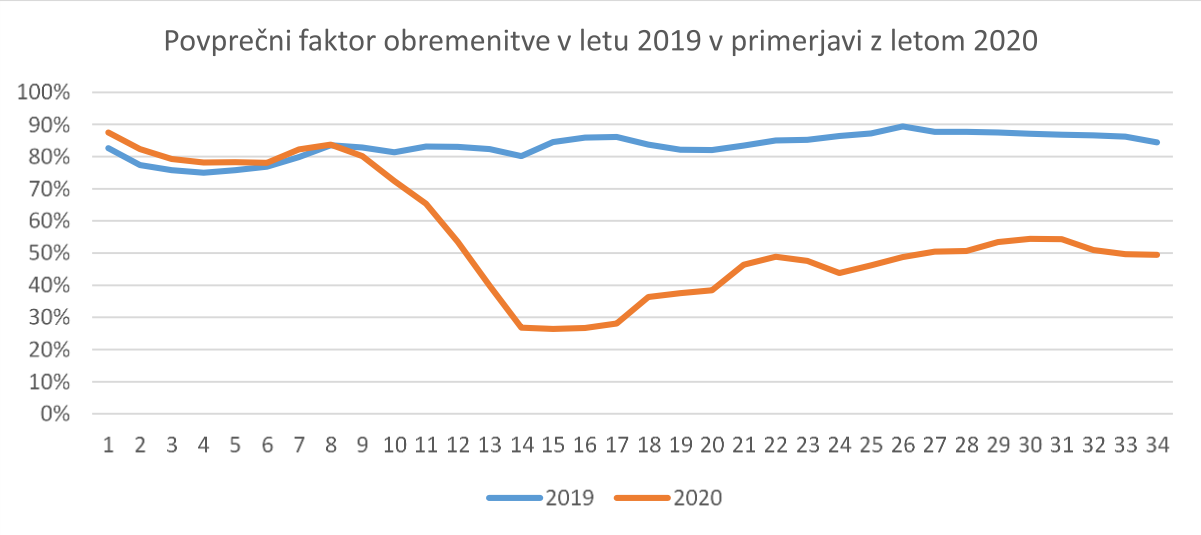
Vir: podatki, ki jih je Komisija zbrala pri letalskih prevoznikih[8]

Ob tem se je povprečni koeficient zasedenosti desetih evropskih letalskih prevoznikov, ki so Komisiji predložili podatke, zmanjšal z 80 % v 9. tednu na 26 % v 15. tednu. Poleg tega, da letalski prevozniki izvajajo manj letov, je rezervacij za redke preostale lete malo.

[8] Komisiji je podatke o uporabi slotov predložilo šest večjih evropskih letalskih prevoznikov (tradicionalni, nizkocenovni in regionalni). Podatki se nanašajo na število slotov v uporabi v primerjavi s številom slotov, dodeljenih pred začetkom sezone (pretekli izhodiščni datum). Komisiji je podatke o odpovedanih letih predložilo šest večjih evropskih letalskih prevoznikov (tradicionalni, nizkocenovni in regionalni).

V 23. tednu, ko se je velik del letalskega prometa znotraj EU znova odprl, se je povprečni koeficient zasedenosti povečal na 44 % in sredi avgusta dosegel 56 %. V istem tednu leta 2019 se je povprečni koeficient zasedenosti istih letalskih prevoznikov gibal od 75 % (4. teden) do 89 % (26. teden).

Slika 1.3



Vir: podatki, ki jih je Komisija zbrala pri letalskih prevoznikih[9]

3.2 Zmanjšanje obsega zračnega prometa je posledica pandemije COVID-19

Veliko držav se je na pandemijo COVID-19 odzvalo z izdajo prepovedi letov in omejitev potovanj, te v nekaterih primerih še vedno veljajo[10]. To je močno vplivalo na letalski promet znotraj EU in mednarodni letalski promet, saj se povpraševanje zaradi omejitev, ki dovoljujejo le „nujna potovanja“, zmanjša do te mere, da izvajanje komercialnih letov večinoma ni več mogoče[11].

Nekatere države članice so omejitve letov znotraj EU že zgodaj uporabljale kot ukrep za preprečevanje ali zajezitev nadaljnjega širjenja COVID-19. Da bi Komisija spodbudila nadaljnje izvajanje storitev tovornega prometa, je sprejela smernice za olajšanje letalskih tovornih operacij med pandemijo COVID-19[12]. Prepovedi potniških letov med državami članicami so vrhunec dosegle od 20. do 26. marca 2020, ko je prepovedi letov uvedlo 20 držav članic. Po tem obdobju se je število držav članic s prepovedmi počasi zmanjševalo, in sicer so se prepovedi letov 31. marca 2020 izvajale v 16 državah članicah, 6. aprila pa v 14 državah članicah. 11 držav članic je omejitve letov izdalo, ko so začela veljati začasna postopkovna pravila. Od 7. julija je sedem držav članic prepovedalo lete v nekatere

[9] Komisiji je podatke o koeficientih zasedenosti predložilo šest večjih evropskih letalskih prevoznikov (tradicionalni, nizkocenovni in regionalni).

[10] https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_sl za pregled ukrepov, ki so še vedno v veljavi.

[11] To je razvidno iz upada prometa, opisanega v oddelku 3.1, in je razlog, da so bila začasna postopkovna pravila sploh uvedena.

[12] Smernice Evropske komisije: olajšanje letalskih tovornih operacij med izbruhom COVID-19, sprejeto 26. marca 2020 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0327(03)&from=SL).

specifične države članice z večjim številom primerov COVID-19. Konec septembra je v štirih državah članicah še vedno veljala prepoved letov (glej oddelek 4).

Kar zadeva lete zunaj EU, je Komisija 16. marca 2020 sprejela sporočilo[13], v katerem je priporočila začasno, enomesečno omejitev nenujnih potovanj iz tretjih držav na območje EU+[14]. Voditelji držav ali vlad EU so se 17. marca 2020 dogovorili o izvajanju začasne omejitve nenujnih potovanj. Omejitev so uvedle tudi štiri pridružene schengenske države. Ta omejitev je bila večkrat podaljšana.

Poleti so države članice znova začele uvajati omejitve potovanj znotraj EU. Komisija je 4. septembra 2020 sprejela predlog priporočila Sveta[15], da bi se zagotovilo, da so vsi ukrepi, ki jih sprejmejo države članice za omejitev prostega gibanja zaradi pandemije COVID-19, usklajeni in da se o njih jasno poroča na ravni EU. Predlog Komisije določa štiri ključna področja, na katerih bi morale države članice tesneje sodelovati, kot so skupna merila in pragovi za države članice pri odločanju o uvedbi omejitev potovanj, skupni okvir za ukrepe, ki se uporabljajo za potnike z območij z visokim tveganjem, ter jasne in pravočasne informacije za javnost o morebitnih omejitvah.

Poleg zakonodajnega okolja je zaupanje potrošnikov ključen dejavnik, ki vpliva na ravni prometa ter kaže na povezavo med upadom zračnega prometa in izbruhom COVID-19. V zvezi s tem še ni veliko podatkov. Irski osrednji statistični urad je izvedel raziskavo o zaupanju potnikov glede potovanja z letalom. Skoraj štiri petine (78,0 %) anketirancev je odgovorilo, da bi se v primeru mednarodnega potovanja z letalom počutili „neprijetno“ ali „zelo neprijetno“[16]. Ponovna uvedba mejnih in karantenskih ukrepov v številnih državah članicah na neusklajen in pogosto nepredvidljiv način je dodatno omajala zaupanje potrošnikov, kot kažejo nedavni podatki, s čimer se je zmanjšalo število potovanj, ki presegajo neposredni učinek dejanskih omejitev.

Glede na gospodarska poročila o krizi, ki jih združenje IATA redno objavlja, se je število rezervacij na medletni ravni od februarja 2020 vse hitreje zmanjševalo do približno sredine aprila. Od takrat se je število rezervacij nekoliko povečalo, vendar je bilo konec junija 2020 še vedno za 82 % manjše. Zdi se, da obstaja povezava med povečanjem števila novih primerov okužb in zmanjšanjem števila rezervacij[17]. Poleg tega združenje IATA od izbruha COVID-19 naroča redne raziskave o zaupanju potnikov. Aprila je približno 60 % anketirancev navedlo, da bodo verjetno spet začeli potovati nekaj mesecev po tem, ko se bo pandemija umirila. Junija se je ta delež zmanjšal na 45 %. Septembra je več kot polovica anketirancev navedla, da bodo s potovanji počakali od šest mesecev do enega leta. Torej, pripravljenost za potovanje z letalom ostaja majhna in tako bo predvidoma ostalo tudi v prihodnjih mesecih. Med ključnimi odvračilnimi ukrepi je tudi tveganje odredbe obvezne karantene v namembnem kraju. 83 % anketirancev je navedlo, da ne bodo potovali, če obstaja možnost uvedbe karantene po prihodu.

---

13 COM(2020) 115, 16. marec 2020.

14 „Območje EU+“ vključuje vse schengenske države članice (vključno z Bolgarijo, Ciprom, Hrvaško in Romunijo) in štiri pridružene schengenske države.

15 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&qid=1604419830867&from=SL.

16 https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions. Opozoriti je treba, da je na Irskem v času raziskave veljala karantena za vse mednarodne potnike, ki so prispeli na Irsko, kar je vplivalo na to, kako je javnost dojemala varnost letenja.

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

Navedeno kaže na tesno povezavo med upadom zračnega prometa in izbruhom COVID-19.

3.3 Zmanjševanje obsega zračnega prometa se bo v bližnji prihodnosti verjetno nadaljevalo

V sedanjih razmerah je težko napovedati natančen razvoj obsega zračnega prometa, vendar razpoložljive napovedi kažejo, da se bo zračni promet v letu 2021 še naprej zmanjševal in da se obseg iz obdobja pred pandemijo COVID-19 ne bo obnovil pred letom 2024[18]. Dejavniki, ki bodo vplivali na razvoj obsega zračnega prometa, so omejitve letov in potovanj, vzorci rezervacij za potrošnike in regulativni zdravstveni ukrepi, uvedeni v sektorju. Ti so tesno povezani z možnostjo ponovitve primerov okužb in neobstojem cepiva. Vse napovedi zaznamuje visoka stopnja negotovosti.

Po podatkih Eurocontrola[19] se bo skupno število letov, ki se pričakujejo v Evropi, spet postopno zmanjševalo. Avgusta je bilo ugotovljeno majhno okrevanje, saj se je obseg povečal na 51 %, potem ko je bila aprila 2020 dosežena najnižja točka, vendar to stanje ni bilo trajno. Januarja 2021 bo število letov po predvidevanjih za 60 % manjše kot leta 2019 (namesto za le 20 %, kot se je prvotno predvidevalo). Ta scenarij predvideva verjetnost, da bodo države članice pri svojem odzivu na čezmejni letalski promet ostale neusklajene, da bo povpraševanje potnikov zaradi negotovosti zaradi COVID-19, nepredvidljivosti in zmede v zvezi z omejitvami/karantenskimi ukrepi ostalo izjemno majhno ter da bodo letalski prevozniki še naprej zmanjševali zmogljivosti glede na zelo malo vnaprejšnjih rezervacij. Po podatkih Eurocontrola naj bi se promet februarja 2021 počasi povečeval, a bo še vedno za 50 % manjši kot februarja 2020.

Tudi združenje IATA je 29. septembra 2020[20] znižalo svojo gospodarsko napoved. Zdaj pričakuje, da se bodo dohodki od opravljenih potniških kilometrov[21] na svetovni ravni v letu 2020 v primerjavi z letom 2019 zmanjšali za 66 %, decembra 2020 v primerjavi z decembrom 2019 pa za 68 %, pri tem pa je julija 2020 napovedalo 55-odstotno zmanjšanje.

Kar zadeva omejitve potovanj, je Komisija schengenskim državam članicam in pridruženim schengenskim državam priporočila[22], naj nadzor na notranjih mejah odpravijo do 15. junija 2020. Večina držav članic, ki so zaradi pandemije COVID-19 predhodno znova uvedle nadzor na notranjih mejah, je priporočilo upoštevala, zaradi česar se je komercialni redni potniški promet povečal (glej sliko 1.1). Kar zadeva omejitev nenujnih potovanj v Unijo, je bilo v priporočilu Sveta[23] priporočeno, naj se po 1. juliju 2020 odpravijo omejitve nenujnih potovanj iz tretjih držav s prvotnega seznama, ki pa ga je treba redno pregledovati.

Čeprav se je v evropskem poletnem obdobju pričakovalo nadaljnje izboljševanje zračnega prometa, so poleti 2020 številne države EGP znova poročale o povečanju števila primerov

---

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

19 Glej najnovejši scenarij Eurocontrola o trenutnem stanju iz septembra 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 Dohodki od opravljenih potniških kilometrov so merska enota letalskega sektorja, ki kaže število kilometrov v okviru komercialnega potniškega prevoza. Izračunajo se tako, da se število potnikov, ki plačajo vozovnico, pomnoži s skupno prepotovano razdaljo.

22 COM(2020) 399 final.

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

COVID-19, in to zaradi ublažitve ukrepov in odprave omejitev glede na trend upadanja števila primerov v Evropi na splošno[24]. Glede na pretekle pojavitve bi se pandemija lahko nadaljevala tudi v več valovih. To lahko povzroči ponovno zmanjšanje zračnega prometa.

Kar zadeva prihodnje povpraševanje po zračnem prevozu in zaupanje potrošnikov, zlasti v okviru zbirnega poročila o slotih[25], so deležniki, ki so jih kontaktirale službe Komisije (letalski prevozniki, potovalne agencije, storitve računalniškega sistema rezervacij), navedli, da je zelo težko oblikovati napovedi za obdobje po zimski letalski sezoni 2020/2021. Čeprav so letalski prevozniki pred pandemijo COVID-19 morda lahko pripravili vozne rede letalskih linij za naslednje leto, trenutno težko napovejo vozne rede za prihodnjo sezono. Letalski prevozniki redno spremljajo vozne rede letov, da bi se odzvali na nepredvidljive spremembe omejitev potovanj in letov ter na povpraševanje potnikov, ki ga je težko predvideti[26].

Število rezervacij znotraj EU se je za poletje 2020 začelo povečevati, a se je okrevanje potniškega prometa v omrežju letališč EU avgusta ustavilo, najverjetneje zaradi ponovne uvedbe omejitev potovanj v več državah[27]. Rezervacij za lete zunaj EU je bilo še manj. Najnovejše poročilo združenja IATA o obetih za svetovni letalski promet kaže na manjše število rezervacij potnikov v zadnjem četrtletju v primerjavi s tretjim četrtletjem leta 2020[28].

Kar zadeva druge regulativne zdravstvene ukrepe, se v letalstvu kot del izhodne strategije izvajajo sanitarni ukrepi, ki močno temeljijo na smernicah agencije EASA in centra ECDC[29]. Zaradi ukrepov glede fizične razdalje in razkuževanja prostorov se v primerjavi z razmerami pred izbruhom lahko zmanjša število potnikov in letov, ki jih letališča lahko sprejmejo. V primerjavi z razmerami pred pandemijo COVID-19 se lahko začasno ali trajno zmanjša efektivna zmogljivost letališča. Ti ukrepi lahko hkrati prispevajo k ponovni vzpostavitvi zaupanja potrošnikov, vendar še vedno v omejenem obsegu.

Zato letalski prevozniki zdaj znova postopoma zmanjšujejo zmogljivost, ki jo ponujajo na trgu. Glede na navedeno obseg potniškega zračnega prometa v letu 2020 ne bo dosegel niti polovice obsega iz leta 2019. Domači trgi bodo okrevali hitreje kot mednarodni trgi. ICAO pričakuje, da se bo število sedežev, ponujenih v Evropi, v letu 2020 zmanjšalo za 52 do 58 % za mednarodni potniški promet in za 33 do 36 % za notranje lete[30].

Glede na navedeno so obeti po letu 2020 zelo negotovi, vendar ponovno povečanje števila primerov COVID-19 in potreba po ohranjanju sanitarnih ukrepov za zajezitev kažeta, da

---

[24] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. ECDC je 10. avgusta 2020 poročal o splošnem tveganju stopnjevanja obolevanja s COVID-19 v vseh državah EU ali EGP.

[25] COM(2020) 558 final.

[26] Letalski prevozniki morajo načrtovati več scenarijev in se pripraviti nanje, saj ni jasnih trendov glede ravnanja potrošnikov, razvoja bolezni in opustitve pravil o uporabi slotov. Na podlagi tega sprejemajo odločitve o stroških za infrastrukturo, delovno silo in trženje, ki niso optimalne. Za letalske prevoznike, ki po navadi večino svojega dobička ustvarijo v poletni sezoni, je zimska sezona tudi v običajnem letu težavnejša. Ker se letos ne morejo zanesti na dobičkonosno poletno sezono, so njihovi obeti za zimo in v prihodnje slabši.

[27] Letalski prevozniki opozarjajo, da so se prakse rezervacij potrošnikov spremenile. Prej so potrošniki opravili rezervacije več mesecev vnaprej, zdaj pa so rezervacije zaradi manjše predvidljivosti in zaupanja v potovanja veliko poznejše. Glede na informacije, ki jih je zagotovilo združenje IATA, je zdaj približno 60 % rezervacij opravljenih v dveh tednih pred storitvijo, v istem obdobju leta 2019 pa je bilo več kot 60 % rezervacij opravljenih več kot 20 do 11 dni vnaprej.

[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.

potniški zračni promet obsega iz leta 2019 morda ne bo dosegel še več let – kljub predvideni razpoložljivosti cepiva proti COVID-19 v letu 2021.

3.4 Zmanjšanje zračnega prometa je povzročilo prekinitev opravljanja storitev zemeljske oskrbe ali težave pri dostopu do financiranja za izvajalce storitev zemeljske oskrbe

Glede na informacije, ki so na voljo Komisiji, so bila podjetja, ki izvajajo storitve zemeljske oskrbe, močno prizadeta zaradi pandemije COVID-19 in zgoraj opisanega zmanjšanja zračnega prometa. Številni izvajalci storitev zemeljske oskrbe so se srečali s finančnimi težavami, kot kažejo švicarska skupina Swissport, ki je začela postopke prestrukturiranja, in novice o finančnih težavah, s katerimi se srečujejo njene hčerinske družbe[31], družba Wisag, ki je v Nemčiji odpustila 800 zaposlenih[32], ter sveženj za reševanje, odobren družbama Aviapartner Belgium in Malév Ground Handling, ki sta prenehali delovati[33]. To kaže, da zmanjšanje zračnega prometa povzroča prekinitev opravljanja storitev zemeljske oskrbe in težave pri dostopu do financiranja za izvajalce storitev zemeljske oskrbe.

Na podlagi napovedi za obseg zračnega prometa do konca decembra 2021 je verjetno, da bo moralo več izvajalcev storitev zemeljske oskrbe prekiniti zagotavljanje storitev zemeljske oskrbe, preden bo trg okreval po krizi, ki jo je povzročila pandemija COVID-19[34]. Obstaja dejansko tveganje, da bi leta 2021 stečaj utrpeli še drugi izvajalci storitev zemeljske oskrbe. Takšni stečaji lahko zelo verjetno povzročijo nenadne prekinitve storitev zemeljske oskrbe. Zato se letališča lahko znajdejo v položaju, v katerem bi morala drugega izvajalca storitev zemeljske oskrbe najti v zelo kratkem času. Primer bruseljskega letališča, na katerem je lahko družba Brussels Airport Company (BAC) po propadu družbe Swissport Belgium nujno izbrala zamenjavo, je pokazal koristnost ukrepa[35].

Vendar lahko izvajalci storitev zemeljske oskrbe, ki imajo zaradi izteka veljavnosti svojih pogodb težave pri dostopu do financiranja, še naprej koristijo njihovo podaljšanje v okviru sedanjega odstopanja (do 31. decembra 2022), da bi pridobili potrebna posojila in zagotovili neprekinjeno poslovanje. Poleg tega podaljšana veljavnost pogodb letališčem omogoča dovolj časa za izvedbo razpisov, da pridobijo dodatne izvajalce storitev zemeljske oskrbe in da tako izboljšajo svojo odpornost v primeru trenutne nestanovitnosti v sektorju zračnega prometa.

---

[31] Npr. propad družbe Swissport Belgium in objava družbe Swissport Finland, da mora odpustiti 700 od svojih 1 350 zaposlenih (https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488), družba Swissport Western Europe pa razmišlja o ukinitvi 4 500 delovnih mest v Združenem kraljestvu in na Irskem (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] Družba Swissport Belgium je 8. junija 2020 vložila predlog za začetek stečajnega postopka, zaradi česar je storitve zemeljske oskrbe na bruseljskem letališču zagotavljal le še en izvajalec. Od 1. julija 2020 storitve opravlja družba Alyzia SAS. Do izvedbe običajnega postopka izbire novega izvajalca je bila francoski družbi podeljena začasna licenca za šest mesecev za prtljago in opravljanje storitev na ploščadi. Izvaja lahko tudi storitve oskrbe potnikov (kot je prijava potnikov) in čiščenje. Vir: BAC.

3.5 Omejitve letov niso več potrebne za obvladovanje dolgotrajne pandemije COVID-19

Po sprejetju člena 21a uredbe o zračnih prevozih je Komisija tesno sodelovala z državami članicami, zlasti z organi za civilno letalstvo, in je stalno spremljala razmere. To je pokazalo, da omejitve letov kot take morda niso najprimernejši in najustreznejši ukrep za zajezitev izbruha COVID-19, kot je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju.

V obdobju uporabe uredbe so se pristopi med državami članicami precej razlikovali[36]. Da bi zagotovila preglednost[37], je Komisija objavila informacije, ki jih je prejela od držav članic, Eurocontrol pa dnevno izdaja povzetke ustreznih NOTAM[38]. Komisija je v skladu s svojimi smernicami o tem, kako postopno znova vzpostaviti prevozne storitve, povezljivost in prosti pretok takoj, ko je mogoče glede na zdravstvene razmere[39], in ob upoštevanju izvajanja protokola o varnosti v letalstvu zaradi COVID-19, ki sta ga sprejela EASA in ECDC[40] in ki zagotavlja smernice o tem, kako olajšati varno in postopno vnovično vzpostavitev potniškega zračnega prometa, organe civilnega letalstva redno pozivala, naj pregledajo svoje prepovedi letov. Zato države članice postopno odpravljajo omejitve letov in jih včasih nadomeščajo z drugimi ukrepi, kot so omejitve potovanj in ukrepi za javno zdravje. V poletnem obdobju pa je nekaj držav članic znova začelo uvajati prepovedi letov za več držav članic, s čimer so se odzvale na povečanje števila primerov COVID-19 v številnih državah[41].

Poenostavljeni postopek na podlagi Uredbe (EU) 2020/696 državam članicam omogoča, da brez nepotrebnega upravnega bremena sprejmejo izredne ukrepe za zajezitev pandemije COVID-19, vendar jim še vedno prepušča obveznost, da ustrezno utemeljijo ukrep zaradi znatnega škodljivega vpliva na delovanje notranjega trga in zagotovijo, da je sorazmeren z zastavljenim ciljem na področju javnega zdravja.

COVID-19 se je razširil po vsem svetu, primeri okužb pa so se pojavili na petih celinah. V zgodnjih fazah krize je Svetovna zdravstvena organizacija skupaj z Mednarodno organizacijo za civilno letalstvo (ICAO) in Evropskim centrom za preprečevanje in obvladovanje bolezni (ECDC) predlagala, da bi lahko kratkoročne omejitve potovanj prispevale k zajezitvi izbruha, saj bi upočasnile širjenje bolezni. Vendar dokazi kažejo, da je dolgoročno omejevanje pretoka ljudi in blaga neučinkovito v boju proti pandemijam v večini primerov in lahko preusmeri sredstva od drugih ukrepov[42]. Čeprav pandemija še vedno pomeni veliko grožnjo za javno zdravje v državah EU, je bil od začetka krize dosežen pomemben napredek, kot sta izboljšanje znanja o tveganju prenosa ter razvoj drugih diagnostičnih in preventivnih

[36] Nekaj držav članic je poslalo obvestilo o prepovedih vseh letov znotraj EU z nekaterimi izjemami (na primer za nujne lete ali lete za repatriacijo). Nekatere priglašene prepovedi so bile usmerjene v eno ali več držav članic. Sedem držav članic ni izkoristilo možnosti iz člena 21 ali 21a uredbe, saj so menile, da ni bilo potrebe po tem zaradi javnega zdravja. Raje so se odločile za ukrepe, ki omejujejo ali pogojujejo dostop do lastnega ozemlja osebam iz nekaterih regij ali držav, in zdravstvene ukrepe (kot sta testiranje in sledenje).

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

[38] https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html NOTAM-i vsebujejo vse informacije o pogojih, ki so jih države uvedle za opravljanje zračnih prevozov.

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

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

[41] 1. oktobra 2020 je prepoved letov znotraj EU še vedno veljala v štirih državah članicah.

[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.

ukrepov, ki omogočajo postopno vnovično vzpostavitev prevoznih storitev[43]. Vse države članice so uvedle druge ukrepe, kot so zdravstveni in sanitarni ukrepi, ki se zdijo primernejši, učinkovitejši in sorazmernejši za zajezitev pandemije COVID-19 kot pa omejitve letov kot take[44].

Le malo držav članic meni, da bi bilo morda treba znova uvesti prepoved letov, ker je epidemiološke razmere težko predvideti, druge države članice, ki so se odzvale na posvetovanje Komisije, pa menijo, da so možni drugi ukrepi in mehanizmi za zagotovitev, da se širjenje lahko omeji, ter da bi uvedba enostranskih omejitev letov ovirala usklajen odziv na COVID-19 in oteževala okrevanje. Poleg tega trdijo, da bo člen 21 uredbe o zračnih prevozih državam članicam še naprej omogočal, da sprejmejo potrebne nujne ukrepe, kadar je to upravičeno.

Z veljavnim protokolom za zdravje in varnost v letalstvu zaradi COVID-19, ki sta ga sprejela EASA in ECDC[45], letalski prevozniki menijo, da enostranske omejitve letov niso več potrebne in bi jih bilo mogoče preklicati, saj se ukrepi spremljanja pred letom ter visoka raven zdravja in varnosti na krovu štejejo za učinkovitejše in sorazmernejše za obravnavanje potnikov iz držav z visokimi stopnjami prenosa kot pa prepovedi letov kot take. Enostranske prepovedi letov znotraj EU, ki temeljijo na različnih merilih med državami članicami, ki so bile včasih uvedene le z nekajurnim odpovednim rokom in večinoma za kratka obdobja, so povzročile veliko zmede in pravne negotovosti na trgu, kar negativno vpliva na prevoznike in na potnike ter posredno vpliva na položaj izvajalcev storitev zemeljske oskrbe in letališč. Sektor meni, da bi usklajen pristop na ravni EU z objektivnimi merili, ki bi se enotno uporabljala po vsej EU, pomagal preprečiti zmedo na trgu[46].

Čeprav je jasno, da se pandemija COVID-19 nadaljuje, se zdi, da razvoj pandemije, boljše poznavanje virusa in njegove epidemiologije ter izvajanje celovitih zdravstvenih in sanitarnih ukrepov v vseh državah članicah ne upravičujejo več potrebe, da države članice uvedejo omejitve letov znotraj EU kot take, da bi se spopadle s pandemijo COVID-19. Pogoj iz člena 21a(4), da se poenostavljena postopkovna pravila podaljšajo po 31. decembru 2020, torej ni izpolnjen.

4 Sklepna ugotovitev

V času, ko je to poročilo predloženo Evropskemu parlamentu in Svetu, se obseg zračnega prometa v primerjavi z istim obdobjem leta 2019 še vedno močno manjša. Kljub težavam pri natančnem napovedovanju poti okrevanja obsega zračnega prometa je mogoče razumno pričakovati, da bosta majhen obseg zračnega prometa in majhno povpraševanje potnikov, ki ju je mogoče pripisati pandemiji COVID-19, vztrajala še v letu 2021. Vrnitev obsega na ravni pred pandemijo COVID-19 se ne pričakuje še več let. Vendar je zdaj še prezgodaj, da bi

[43] Glej EASA/ECDC Aviation Health and Safety Protocol (Protokol agencije EASA in centra ECDC za zdravje in varnost v letalstvu).

[44] Glede na to, da so zdaj vzpostavljeni namenski nadzorni sistemi za COVID-19, obsežni ukrepi za javno zdravje ter stalno testiranje in sledenje stikov med prebivalstvom, bi morale biti države po mnenju ECDC bolje pripravljene, da v primerih širjenja preprečijo in nadzorujejo morebiten ponovni pojav.

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

[46] Glej opombo 15 – predlog priporočila Sveta o usklajenem pristopu k omejevanju prostega gibanja v odziv na pandemijo COVID-19.

lahko ugotovili, ali se bodo zmanjšanja zmogljivosti po letu 2021 nadaljevala na podobno pomembnih ravneh.

Nacionalne in neusklajene omejitve za potnike in lete v nekatere namembne kraje in iz njih, zahteve glede karantene, sanitarni ukrepi, ki omogočajo varno potovanje, in zaupanje potrošnikov bodo ključni dejavniki, ki bodo vplivali na to, kako hitro si bo zračni promet opomogel.

Zaradi nadaljevanja pandemije COVID-19 in vpliva, ki ga ima na zračni promet, se pričakuje, da se bodo letalski prevozniki v letu 2021 še naprej srečevali z resnimi likvidnostnimi težavami, ki bi lahko privedle do začasnega odvzema ali preklica njihovih operativnih licenc. Pričakuje se tudi, da bodo v letu 2021 prevladovale zahtevne tržne razmere v sektorju storitev zemeljske oskrbe, kar bo dodatno poslabšalo finančni položaj izvajalcev storitev zemeljske oskrbe in posledično povzročilo tveganje dodatnih stečajev. Prekinitev opravljanja storitev zemeljske oskrbe in težave pri dostopu do financiranja za izvajalce storitev zemeljske oskrbe bodo zato verjetno trajale tudi vse leto 2021.

Pogoji za razširitev, in sicer z delegiranim aktom, ukrepov iz člena 9(1b) v zvezi z začasnimi licencami in člena 24a(3) v zvezi s storitvami zemeljske oskrbe, katerih veljavnost se bo iztekla 31. decembra 2020, so torej izpolnjeni.

Glede na navedeno bo Komisija glede na njihovo prenehanje veljavnosti že 31. decembra 2020 in glede na njihovo nadaljnjo potrebo v skladu s pogoji iz člena 9(1b) in člena 24a(3) z delegiranim aktom podaljšala odstopanja v zvezi z **operativnimi licencami** in **izborom izvajalcev storitev zemeljske oskrbe** do 31. decembra 2021.

Komisija v zvezi s sedanjim odstopanjem od podaljšanja **veljavnosti pogodb o storitvah zemeljske oskrbe**, ki omogoča podaljšanje pogodb do 31. decembra 2022, in na podlagi omejenih razpoložljivih dolgoročnih podatkov zdaj meni, da pogoji za podaljšanje veljavnosti pogodb po koncu leta 2022 niso izpolnjeni. Kljub temu bo Komisija še naprej pozorno spremljala razmere.

Kar zadeva možnost držav članic, da sprejmejo izredne **ukrepe, s katerimi zavrnejo, omejijo ali uvedejo pogoje za uresničevanje prometnih pravic** za zajezitev pandemije COVID-19, na podlagi razpoložljivih dokazov o razvoju pandemije in poznavanja tveganja prenosa bolezni taki ukrepi niso več potrebni glede na druge ustreznejše ukrepe za zajezitev širjenja bolezni, kot so učinkoviti zdravstveni in sanitarni ukrepi, in ob upoštevanju člena 21 uredbe o zračnih prevozih. Pogoj iz člena 21a(4) za podaljšanje ukrepa z delegiranim aktom po 31. decembru 2020 tako ni izpolnjen, sedanje obdobje veljavnosti pa se ne podaljša.

Komisija bo še naprej spremljala razmere v letalskem sektorju in je po potrebi pripravljena razmisliti o nadaljnjih ukrepih za obvladovanje krize in pomoč pri okrevanju.