EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.11.2020
COM(2020) 714 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i henhold til artikel 9, stk. 1c, artikel 21a, stk. 5, og artikel 24a, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/696 af 25. maj 2020 som følge af covid-19-pandemien

Indhold

1 Indledning 2
2 Beskrivelse af hjælpeforanstaltningerne 3
2.1 Foranstaltninger vedrørende midlertidige licenser 3
2.2 Nødforanstaltninger (flyverestriktioner) i forbindelse med covid-19-pandemien 3
2.3 Midlertidige regler for ground handling-ydelser — kontrakter 4
2.4 Midlertidige regler for ground handling-ydelser — udvælgelsesprocedure 4
3 Betingelser for forlængelse af de relevante perioder 5
3.1 En vedvarende nedgang i lufttrafikken mellem 2019 og 2020 (tilsvarende periode) 5
3.2 Nedgangen i lufttrafikken skyldes covid-19-pandemien 7
3.3 Nedgangen i lufttrafikken forventes at vare ved i den overskuelige fremtid 9
3.4 Nedgangen i lufttrafikken har medført, at leveringen af ground handling-ydelser er afbrudt, eller at ground handling-selskaber har svært ved at få adgang til finansiering. 11
3.5 Flyverestriktioner er ikke længere nødvendige for at håndtere den vedvarende covid-19-pandemi 12
4 Konklusion 14

1 Indledning

Siden starten af 2020 har covid-19-pandemien haft en markant negativ indvirkning på lufttransporten i Europa og på verdensplan. De sundheds- og rejserestriktioner, der blev indført af medlemsstater og tredjelande som reaktion på pandemien, har kraftigt svækket forbrugernes efterspørgsel og tillid, hvilket igen førte til et rekordstort og vedvarende fald i lufttrafikken i Europa[1].

Antallet af flyvninger i det europæiske luftrum faldt med op til 90 % i marts-april 2020 i forhold til samme periode i 2019[2]. Europas lufthavne håndterede stadig over 5 mio. passagerer den 1. marts 2020, men den 31. marts 2020 var dette tal faldet til blot 174 000 (et fald på 97,1 % i forhold til samme dag i 2019). Siden den 2. august 2020 har passagertallet ligget på omkring 70 % i forhold til samme dag i 2019[3]. Fragten er mindre påvirket og ligger 19 % lavere i august i tonkilometer[4]. I oktober 2020 anslås det i de data, der blev indsamlet i ICAO's økonomiske analyse, at 2020 vil blive kendetegnet ved en samlet reduktion af antallet af sæder udbudt af flyselskaber på mellem 50 % og 52 %, et fald i antal passagerer i størrelsesordenen 2 875-2 978 millioner og tabte bruttodriftindtægter fra passagerer på mellem 330 og 340 mia. EUR.

Covid-19-pandemien har gjort det vanskeligt at overholde visse bestemmelser i forordningen om lufttrafiktjenester[5] og direktivet om ground handling[6]. Det hidtil usete fald i efterspørgslen og det store antal aflysninger har pludseligt givet anledning til en række problemer for luftfartsselskaberne og ground handling-selskaberne. For det første stod luftfartsselskaberne over for alvorlige likviditetsproblemer, der kunne give anledning til suspension eller tilbagekaldelse af deres licens eller til, at den ville blive erstattet af en midlertidig licens, selv om der ikke var noget strukturelt økonomisk behov for det. For det andet har ground handling-selskaber, hvis kontrakter/tilladelser var ved at udløbe, haft meget svært ved at få adgang til finansiering. For det tredje befandt lufthavnene sig i en sårbar situation, da ground handling-selskabernes økonomi blev ramt, fordi de risikerede at miste deres eneste ground handling-leverandør, hvis den gik konkurs.

Antallet af smittede og døde som følge af covid-19 og det faktum, at det var en ukendt sygdom, fik desuden mange medlemsstater til at indføre flyverestriktioner inden for EU i henhold til artikel 21 i forordningen om lufttrafiktjenester i et forsøg på at stoppe eller bremse udbredelsen af sygdommen, der på grund af krisens hidtil usete varighed og de gældende procedureregler skabte en tung og unødvendig administrativ byrde for medlemsstaterne og Kommissionen.

På baggrund af covid-19-pandemien vedtog Europa-Parlamentet og Rådet derfor den 25. maj 2020 forordning (EU) 2020/696 om ændring af forordningen om lufttrafiktjenester for at løse ovennævnte problemer og fritage de berørte parter, medlemsstaterne og Kommissionen fra

---

1 Verdenssundhedsorganisationen (WHO) erklærede den en "folkesundhedskrise af international betydning" den 30. januar og en pandemi den 11. marts 2020 (se https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).

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

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

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

5 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1008/2008 af 24. september 2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet (omarbejdning) (EUT L 293 af 31.10.2008, s. 3).

6 Rådets Direktiv 96/67/EF af 15. oktober 1996 om adgang til ground handling-markedet i Fællesskabets lufthavne (EFT L 272 af 25.10.1996, s. 36).

visse administrative regler og give interessenterne i den berørte sektor et bedre økonomisk perspektiv.

I henhold til artikel 9, stk. 1c, artikel 21a, stk. 5, og artikel 24a, stk. 4, i forordningen om lufttrafiktjenester skal Kommissionen løbende overvåge situationen på grundlag af kriterierne i forordningen[7].

Ifølge de samme artikler skal Kommissionen på grundlag af de oplysninger og data, den har til rådighed, senest den 15. november 2020 forelægge en sammenfattende rapport for Europa-Parlamentet og Rådet og om nødvendigt vedtage delegerede retsakter om at forlænge varigheden af de midlertidige bestemmelser. Kommissionen tillægges disse delegerede beføjelser i en periode på et år fra den 28. maj 2020.

I denne sammenfattende rapport vurderes situationen ud fra de data, der er indsamlet fra Eurocontrol, og data om aflyste flyvninger og belægningsgrader fra et udsnit af EU-luftfartsselskaber. Den bygger også på dokumentation og data, som Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) har offentliggjort om den vedvarende covid-19-pandemi. Kommissionen hørte også i juli-august 2020 de relevante interessenter, dvs. medlemsstater og organisationer, der repræsenterer luftfartsselskaber, lufthavne og ground handling-leverandører, om gennemførelsen og om, hvorvidt foranstaltningerne stadig var nødvendige.

2 Beskrivelse af hjælpeforanstaltningerne

2.1 Foranstaltninger vedrørende midlertidige licenser

I henhold til artikel 9, stk. 1, i forordningen om lufttrafiktjenester skal medlemsstaternes kompetente licensudstedende myndigheder tilbagekalde eller suspendere licensen for et EU-luftfartsselskab, der befinder sig i økonomiske vanskeligheder, og erstatte det med en midlertidig licens.

Som følge af covid-19-pandemien begyndte EU-luftfartsselskaber, der før pandemien var finansielt solide, at stå over for likviditetsproblemer, som kunne give anledning til suspension eller tilbagekaldelse af deres licens eller til, at den erstattes af en midlertidig licens, uden at dette underbygges af et strukturelt økonomisk behov. Udstedelsen af en midlertidig licens kan sende et negativt signal til markedet om et luftfartsselskabs evne til at overleve, hvilket yderligere forværrer de i øvrigt midlertidige økonomiske problemer.

Forordning (EU) 2020/696 gav derfor de kompetente licensudstedende myndigheder mulighed for at undlade at tilbagekalde eller suspendere licensen i perioden fra den 1. marts til den 31. december 2020, hvis vurderingen af den økonomiske levedygtighed blev foretaget i denne periode, og forudsat at der ikke er nogen sikkerhedsrisiko, og at der er en realistisk mulighed for, at der vil ske en tilfredsstillende finansiel rekonstruktion inden for 12 måneder.

2.2 Nødforanstaltninger (flyverestriktioner) i forbindelse med covid-19-pandemien

I henhold til artikel 21 i forordningen om lufttrafiktjenester kan en medlemsstat nægte, begrænse eller indføre betingelser for udøvelsen af trafikrettigheder for at løse pludseligt

[7] Disse kriterier er fastsat i artikel 9, stk. 1b, artikel 21a, stk. 4, og artikel 24a, stk. 3, og er opgjort i afsnit 4.

opståede kortvarige problemer, der skyldes uforudseelige og uafvendelige forhold. En sådan foranstaltning skal overholde principperne om proportionalitet og gennemskuelighed og bygge på objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

For at sikre, at sådanne foranstaltninger overholder principperne om proportionalitet, gennemsigtighed og objektive og ikke-diskriminerende kriterier, bør Kommissionen og de øvrige medlemsstater straks underrettes om sådanne foranstaltninger med en passende begrundelse. Hvis de problemer, der ligger til grund for foranstaltningerne, fortsat gør sig gældende i mere end 14 dage, skal medlemsstaten underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom og kan efter aftale med Kommissionen forlænge foranstaltningerne i flere perioder på indtil 14 dage hver. Kommissionen giver sit samtykke til forlængelsesperioden ved en afgørelse.

Artikel 21 omhandler kortvarige problemer, og erfaringerne fra de tidlige stadier af covid-19-udbruddet har vist, at den ikke var tilpasset til covid-19-krisen, som forventedes at vare flere måneder, hvilket pålagde Kommissionen og medlemsstaterne en unødvendig administrativ byrde.

Forordning (EU) 2020/696 indførte derfor en midlertidig undtagelse fra de proceduremæssige krav i artikel 21 for perioden fra den 1. marts til den 31. december 2020. Denne undtagelse gør medlemsstaterne i stand til at opretholde en midlertidig, begrundet og forholdsmæssig nødforanstaltning vedrørende covid-19-pandemien uden Kommissionens samtykke, forudsat at den overholder principperne om proportionalitet og gennemsigtighed og er baseret på objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

2.3 Midlertidige regler for ground handling-ydelser — kontrakter

I henhold til artikel 6, stk. 2, og artikel 9 i direktivet om ground handling kan medlemsstaterne begrænse antallet af ground handling-selskaber i lufthavne. I sådanne tilfælde skal leverandørerne udvælges for en periode på højst syv år. Covid-19-pandemien har givet anledning til en pludselig nedgang i lufttransportaktiviteten i et hidtil uset omfang, hvilket har givet ground handling-selskaber alvorlige økonomiske vanskeligheder. Leverandører, hvis kontrakter udløber under krisen eller ved årets udgang efter krisens start, kan derfor ikke give tilstrækkelig garanti for bæredygtigheden over for deres kreditorer som lånekriterium og har dermed svært ved at få adgang til finansiering.

I henhold til forordning (EU) 2020/696 kan leverandørkontrakter, der udløber mellem den 28. maj 2020 og den 31. december 2021, derfor forlænges indtil den 31. december 2022.

2.4 Midlertidige regler for ground handling-ydelser — udvælgelsesprocedure

Det fremgår af artikel 11, stk. 1, litra e), i direktivet om ground handling, at hvis en leverandør af ground handling-ydelser indstiller sin virksomhed før udløbet af den udbudsperiode, som den er udvalgt til i henhold til udbudsbestemmelser i denne artikel, skal leverandøren udskiftes efter samme procedure.

Covid-19-pandemien kan føre til insolvenssager for ground handling-selskaber, der medfører, at de må indstille deres virksomhed. I lufthavne, hvor antallet af leverandører er begrænset, kan dette medføre, at en eller flere leverandører indstiller deres ydelser, før en ny leverandør kan udvælges efter den sædvanlige procedure i artikel 11, stk. 1, i direktivet om ground handling. For at sikre kontinuiteten af deres ydelser vil det være nødvendigt at udskifte denne leverandør hurtigst muligt.

Forordning (EU) 2020/696 giver således lufthavnens forvaltningsorgan mulighed for i perioden fra den 1. marts 2020 til den 31. december 2020 at vælge en leverandør direkte, som kan levere ydelser i en periode på højst seks måneder eller i en periode indtil den 31. december 2020, alt efter hvad der er længst.

3 Betingelser for forlængelse af de relevante perioder

I henhold til forordning (EU) 2020/696 tillægges Kommissionen beføjelser til at forlænge gyldighedsperioden for de relevante ekstraordinære foranstaltninger, der er nævnt i punkt 3.1-3.5. Nedenstående tabel indeholder en oversigt over de betingelser, der skal opfyldes:

	Der er en fortsat nedgang af lufttrafikken i forhold til trafikniveauet i den tilsvarende periode i 2019	Nedgangen i lufttrafikken skyldes udbruddet af covid-19-pandemien	Nedgangen i lufttrafikken forventes at vare ved i en overskuelig fremtid	Afbrydelse af ground handling-ydelser eller problemer for ground handling-selskaber i Unionens lufthavne med at få adgang til finansiering	Vedvarende covid-19-pandemi	Restriktioner eller indførelse af betingelser for medlemsstaternes udøvelse af trafikrettigheder vil sandsynligvis være nødvendige efter den 31. december 2020
Foranstaltninger vedrørende midlertidige licenser (artikel 9, stk. 1b)	x	x	x			
Hasteforanstaltninger (flyverestriktioner) i forbindelse med covid-19-pandemien (artikel 21a, stk. 4)					x	x
Midlertidige regler for ground handling-kontrakter (artikel 24a, stk. 3)	x	x	x	x		
Midlertidige regler for ground handling — udvælgelsesprocedure (artikel 24a, stk. 3)	x	x	x	x		

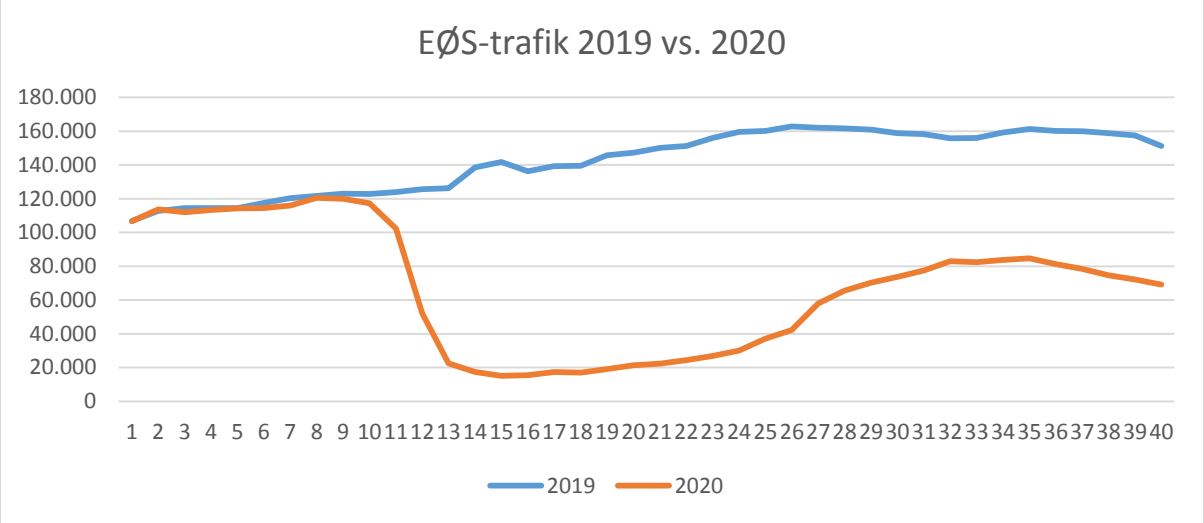
3.1 En vedvarende nedgang i lufttrafikken mellem 2019 og 2020 (tilsvarende periode)

Data om mængden af lufttrafik, slotbrug, belægningsgrad og annullerede flyvninger i en given uge i 2020 sammenlignes i denne rapport med samme uge i 2019.

Ifølge Eurocontrols data startede nedgangen i lufttrafikken i EØS i uge 11 i 2020 med et fald på 17 % i forhold til samme uge i 2019. Lufttrafikken fortsatte sin hastige nedgang, hvilket resulterede i et fald på 59 % og 82 % i forhold til 2019 i henholdsvis uge 12 og 13. De laveste trafikmængder blev registreret i uge 15 og 16 (fald på 89 %). Derefter begyndte trafikken gradvist at stige, men var kun nået op på 26 % af 2019-niveauet den 22. juni 2020 (uge 26),

hvilket svarer til en nedgang i lufttrafikken på 74 % i forhold til det foregående år. I løbet af august 2020 (uge 32-36) nåede lufttrafikken op på 53 % i forhold til august 2019, men i begyndelsen af september 2020 begyndte den at falde igen, og ved månedens udgang lå den på 46 % sammenlignet med samme periode i 2019.

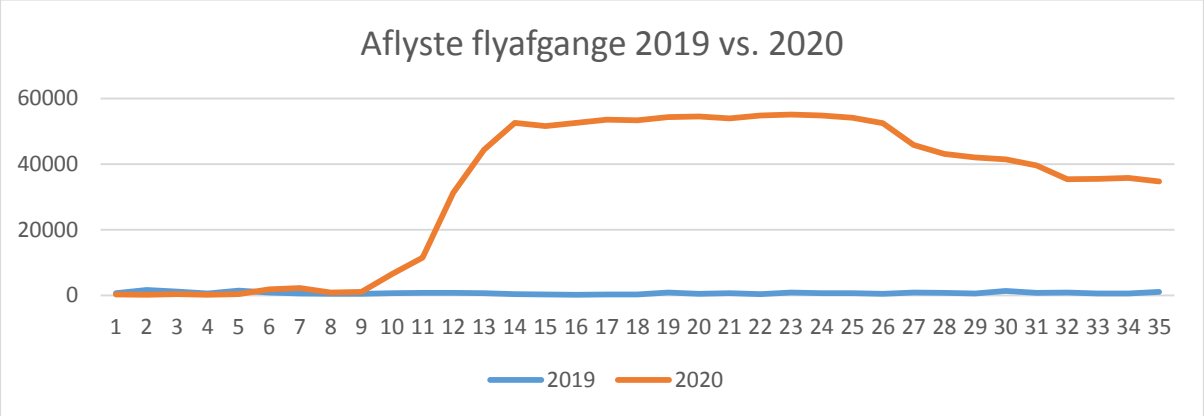
Figur 1.1



(kilde: Eurocontrol)

Som følge af faldet i trafikken steg antallet af annullerede flyafgange kraftigt (figur 1.2) i forhold til samme periode i 2019. Antallet af aflyste flyvninger begyndte at stige i uge 9, og stigningen tog til fra uge 11.

Figur 1.2



Kilde: Data indsamlet af Kommissionen fra luftfartsselskaber[8]

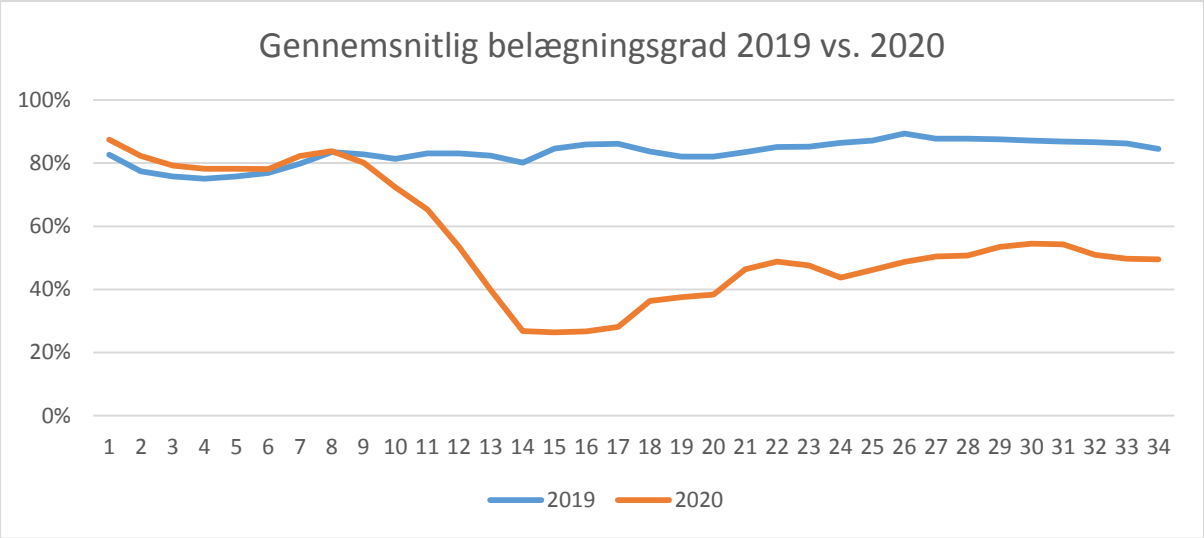
I mellemtiden faldt den gennemsnitlige belægningsgrad for ti europæiske luftfartsselskaber, som har forsynet Kommissionen med data, fra 80 % i uge 9 til 26 % i uge 15. Ikke nok med

[8] Seks store europæiske luftfartsselskaber (traditionelle og regionale selskaber og lavprisselskaber) forsynede Kommissionen med datasættet om slotbrug. Tallene angiver antallet af benyttede slots i forhold til slots indehavet af det pågældende luftfartsselskab før sæsonens start (historisk referencedato). Seks store europæiske luftfartsselskaber (traditionelle og regionale selskaber og lavprisselskaber) forsynede Kommissionen med datasættet om aflyste flyvninger.

at luftfartsselskaberne flyver mindre, men de få resterende flyvninger har fortsat en utilstrækkelig belægningsgrad.

I uge 23, hvor lufttrafikken inden for EU var blevet genåbnet i væsentlig grad, steg den gennemsnitlige belægningsgrad til 44 %, og i midten af august nåede den op på 56 %. I samme uge i 2019 lå den gennemsnitlige belægningsgrad for de samme luftfartsselskaber mellem 75 % (uge 4) og 89 % (uge 26).

Figur 1.3



Kilde: Data indsamlet af Kommissionen fra luftfartsselskaber[9]

3.2 Nedgangen i lufttrafikken skyldes covid-19-pandemien

Mange lande reagerede på covid-19-pandemien ved at indføre forbud og rejserestriktioner, hvoraf nogle stadig er i kraft i dag[10]. Dette har i alvorlig grad påvirket både den europæiske og internationale lufttrafik, da restriktioner, der kun tillader "væsentlige rejser", undertrykker efterspørgslen til et niveau, hvor de fleste ruter ikke længere kan drives kommercielt[11].

Der blev indført restriktioner for flyvninger inden for EU på et tidligt tidspunkt i nogle medlemsstater som en foranstaltning til at forebygge eller inddæmme yderligere spredning af covid-19. For at fremme fragttjenesters fortsatte drift har Kommissionen indført retningslinjer til fremme af luftfragtoperationer under covid-19-pandemien[12]. Flyveforbuddene mellem medlemsstaterne toppede i perioden 20.-26. marts 2020, hvor 20 medlemsstater havde indført flyveforbud. Derefter er der sket en langsom reduktion, så der den 31. marts 2020 var 16 medlemsstater, som havde flyveforbud, mens tallet den 6. april var 14 medlemsstater. 11 medlemsstater havde udstedt flyverestriktioner, da den proceduremæssige fritagelse trådte i kraft. Pr. 7. juli havde syv medlemsstater flyveforbud til nogle få specifikke medlemsstater,

9 Seks store europæiske luftfartsselskaber (traditionelle og regionale selskaber og lavprisselskaber) forsynede Kommissionen med datasættet om belægningsgrader.

10 Der findes en oversigt over foranstaltninger, der stadig er gældende på: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_da.

11 Påvist ved faldet i trafikken som beskrevet i afsnit 3.1 og årsagen til, at fritagelsen overhovedet blev indført.

12 Europa-Kommissionens retningslinjer med henblik på at lette luftfragtoperationer under covid-19-udbruddet, vedtaget den 26. marts 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29.

som havde en højere forekomst af covid-19-tilfælde. Sidst i september havde fire medlemsstater stadig flyveforbud (se afsnit 4).

For så vidt angår flyvninger uden for EU vedtog Kommissionen den 16. marts 2020 en meddelelse[13] med henstilling om midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser fra tredjelande til EU+-området[14] i en måned. Den 17. marts 2020 blev EU's stats- og regeringschefer enige om at gennemføre de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser. De fire associerede Schengenlande gennemførte dem også. Denne restriktion blev forlænget flere gange.

I løbet af sommeren begyndte medlemsstaterne på ny at indføre rejserestriktioner i EU. Den 4. september 2020 vedtog Kommissionen et forslag til en henstilling fra Rådet[15], der skal sikre koordinering og klar kommunikation på EU-plan i forbindelse med tiltag, som medlemslandene træffer for at begrænse den frie bevægelighed som følge af covid-19-pandemien. Kommissionens forslag fastsætter fire nøgleområder, hvor medlemsstaterne bør arbejde tættere sammen, f.eks. om fælles kriterier og tærskler for medlemsstater, når der skal træffes beslutning om, hvorvidt de skal indføre rejserestriktioner, en fælles ramme for foranstaltninger for rejsende fra højrisikoområder og klare og rettidige oplysninger til offentligheden om eventuelle restriktioner.

Ud over de lovgivningsmæssige rammer er forbrugertilliden en vigtig faktor, der påvirker trafikmængden, og som tyder på, at der er en forbindelse mellem faldet i lufttrafikken og udbruddet af covid-19. Der findes endnu ikke mange data om dette. Irish Central Statistics Office har gennemført en undersøgelse af passagerernes tillid til flyrejser. Næsten fire ud af fem (78,0 %) svarede, at de følte sig "skidt" eller "meget skidt" tilpas ved tanken om at skulle foretage en international rejse med fly[16]. Genindførelse af grænse- og karantæneforanstaltninger i en række medlemsstater på en ukoordineret og ofte uoverskuelig måde har yderligere undergravet forbrugernes tillid, som det fremgår af de seneste data, hvilket har medført et fald i antallet af rejsende langt ud over den direkte virkning af de faktiske restriktioner.

IATA's regelmæssigt offentliggjorte økonomiske rapporter om krisen viser, at antallet af reservationer faldt stadig hurtigere fra februar 2020 indtil omkring midten af april. Siden da har antallet af reservationer rettet sig delvist, men det er fortsat 82 % lavere ved udgangen af juni 2020. Der synes at være en sammenhæng mellem stigningen i antallet af nye smittetilfælde og faldet i antal reservationer[17]. Desuden har IATA iværksat regelmæssige undersøgelser af passagerernes tillid siden covid-19-udbruddet. I april angav ca. 60 % af de adspurgte, at de sandsynligvis vil begynde at rejse igen inden for nogle få måneder, efter at pandemien fortager sig. I juni var dette tal nede på 45 %. I september svarede over halvdelen af respondenterne, at de vil vente 6 måneder til et år, før de begynder at rejse igen. Derfor er viljen til at flyve fortsat lav, og det forventes den fortsat at være i de kommende måneder.

---

13 COM(2020) 115 af 16. marts 2020.

14 EU+-området omfatter alle Schengenmedlemsstater (herunder Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien) samt de fire associerede Schengenlande.

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

16 https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions. Det skal bemærkes, at Irland på det tidspunkt, hvor undersøgelsen blev foretaget, havde indført en karantæne for alle internationale rejsende, der ankom til Irland, hvilket havde indflydelse på offentlighedens opfattelse af sikkerheden ved at flyve.

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

Også risikoen for obligatorisk karantæne ved destinationen er en af de største afskrækkelsesfaktorer. 83 % af respondenterne anførte, at de ikke vil rejse, hvis der er risiko for karantæne ved ankomsten.

Ovenstående viser en stærk sammenhæng mellem covid-19-udbruddet og faldet i lufttrafikken.

3.3 Nedgangen i lufttrafikken forventes at vare ved i den overskuelige fremtid

Under de nuværende omstændigheder er det svært at forudsige, præcis hvordan lufttrafikken vil udvikle sig, men den foreliggende prognose viser, at der vil ske en fortsat nedgang i lufttrafikken i 2021, og at en tilbagevenden til niveauet før covid-19 ikke vil finde sted før 2024[18]. De faktorer, der vil få indvirkning på, hvordan lufttrafikken udvikler sig, er flyve- og rejserestriktioner, forbrugernes reservationsmønstre og lovpligtige sundhedsforanstaltninger, der pålægges industrien. Disse faktorer hænger tæt sammen med muligheden for en genopblussen af tilfælde og fraværet af en vaccine. Alle prognoser er behæftet med en høj grad af usikkerhed.

Ifølge Eurocontrol[19] vil det samlede antal flyvninger, der forventes i Europa, igen falde gradvist. I august blev der konstateret en mindre genopretning på 51 %, efter at lavpunktet blev nået i april 2020, men det holdt ikke ved. I januar 2021 forventes antallet af flyvninger at være 60 % lavere end i 2019 (i stedet for 20 % i det tidligere scenarie). Dette scenarie er baseret på, at medlemsstaterne med al sandsynlighed fortsat vil være ukoordinerede i deres reaktion på grænseoverskridende flyrejser, at efterspørgslen blandt passagerer fortsat vil være meget lav som følge af usikkerhed omkring covid-19, uforudsigelighed og forvirring med hensyn til restriktioner/karantæneforanstaltninger, og at luftfartsselskaberne vil reducere kapaciteten yderligere i lyset af det meget lave antal forudbestillinger. Ifølge Eurocontrol burde trafikken langsomt begynde at stige i februar 2021, om end den stadig forventes at være 50 % lavere end i februar 2020.

Den 29. september 2020[20] nedjusterede IATA også sin økonomiske prognose. Det forventer nu, at de globale sædekilometer (RPK)[21] vil falde med 66 % i 2020 i forhold til 2019 og med 68 % i december 2020 i forhold til december 2019, hvilket skal ses i forhold til den reduktion på 55 %, som IATA forventede i juli 2020.

Med hensyn til rejserestriktioner anbefalede Kommissionen[22] Schengenmedlemsstaterne og associerede Schengenlande at ophæve kontrollen ved de indre grænser senest den 15. juni 2020. De fleste af de medlemsstater, der tidligere havde genindført kontrol ved de indre grænser som følge af covid-19-pandemien, tog henstillingen til efterretning, hvilket resulterede i en udvidelse af de kommercielle fartplaner for passagertrafik (se figur 1.1). Med hensyn til de restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU, der blev vedtaget den 1. juli 2020, blev det henstillet til Rådet[23] at ophæve restriktionerne for ikkevæsentlige rejser fra den liste

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

[19] Se Eurocontrols seneste scenarie baseret på nuværende status fra september 2020 — https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-09/eurocontrol-draft-traffic-scenarios-14092020.pdf.

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

[21] Sædekilometer (RPK) er luftfartsindustriens mål for det antal kilometer, der tilbagelægges af betalende passagerer. Det beregnes som antallet af betalende passagerer multipliceret med den samlede tilbagelagte afstand.

[22] COM(2020) 399 final.

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

over tredjelande, der blev opstillet i første omgang, og som skal gennemgås med jævne mellemrum.

Selv om der forventedes en fortsat forbedring af lufttrafikken i den europæiske sommerperiode, fordi foranstaltningerne blev lempet, og restriktionerne blev ophævet i lyset af et faldende antal tilfælde i Europa som helhed, blev der i mange EØS-lande i løbet af sommeren 2020 indberettet en stigning i antallet af covid-19-tilfælde[24]. Der er også historisk præcedens for, at pandemier udvikler sig i flere bølger. Dette kan medføre fornyede fald i lufttrafikken.

For så vidt angår den fremtidige efterspørgsel efter lufttrafik og forbrugertillid, særlig i forbindelse med den sammenfattende rapport om slots[25], har interessenter, som er blevet kontaktet af Kommissionens tjenestegrene (flyselskaber, rejsebureauer og onlinereservationssystemer), anført, at det er meget vanskeligt at foretage fremskrivninger længere frem end vinterfartplansæsonen 2020/2021. Selv om luftfartsselskaberne inden covid-19-krisen kan have været i stand til at fremlægge fartplaner for det kommende år, er det i øjeblikket vanskeligt for dem at planlægge for den kommende sæson. Luftfartsselskaberne opdaterer løbende fartplanerne, så de kan reagere på uforudsigelige ændringer i rejse- eller flyverestriktionerne og passagerernes svært forudsigelige efterspørgsel[26].

Mens antallet af bestillinger inden for EU begyndte at stige i løbet af sommeren 2020, stoppede opsvinget i passagertrafikken i hele det europæiske lufthavnsnet i august, hvilket sandsynligvis skyldes, at flere medlemsstater genindførte rejserestriktioner[27]. Antallet af reservationer til flyvninger til destinationer uden for EU var endnu lavere. IATA's seneste opdatering om globale udsigter for flyrejser viser færre passagerreservationer i fjerde kvartal sammenlignet med tredje kvartal 2020[28].

For så vidt angår andre lovpligtige sundhedsforanstaltninger, gennemføres der som led i exitstrategien sanitære foranstaltninger inden for luftfart, der i vidt omfang er baseret på EASA's og ECDC's retningslinjer[29]. Foranstaltninger vedrørende afstand og desinfektion af steder kan reducere det antal passagerer og flyvninger, som lufthavne kan betjene, i forhold til situationen før udbruddet. De kan midlertidigt eller varigt nedsætte den effektive lufthavnskapacitet sammenlignet med situationen før covid-19. Disse foranstaltninger kan samtidig bidrage til at genskabe forbrugernes tillid, dog stadig kun i begrænset omfang.

---

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. ECDC rapporterede den 10. august 2020, at der forelå en samlet risiko for optrapning af covid-19 i alle EU/EØS-lande.

25 COM(2020) 558 final.

26 Fraværet af tydelige tendenser i forbrugeradfærd, sygdommens udvikling og fravigelsen fra reglerne for slotbrug tvinger luftfartsselskaberne til at planlægge efter og forberede sig på flere scenarier. Dette fører til suboptimale beslutninger om udgifter til infrastruktur, arbejdskraft og markedsføring. Selv i et normalt år er vintersæsonen en større udfordring for luftfartsselskaberne, som typisk genererer størstedelen af deres overskud i sommersæsonen. Uden at have en buffer i form af en profitabel sommersæson bag sig må luftfartsselskabernes i år se frem mod en udfordrende vinter og tiden derefter.

27 Luftfartsselskaberne påpeger, at forbrugernes adfærd i forbindelse med reservationer har ændret sig. Hvor forbrugerne tidligere ville foretage deres reservationer flere måneder i forvejen, sker det nu først langt senere på grund af den ringere forudsigelighed og lavere tillid til det at rejse. Oplysninger fra IATA tyder på, at omkring 60 % af reservationerne nu foretages i de sidste 2 uger før flyvningen, mens mere end 60 % af reservationerne i samme periode i 2019 blev foretaget mellem mere end 20 dage og 11 dage i forvejen.

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.

Som følge heraf reducerer luftfartsselskaberne nu igen gradvist den kapacitet, der udbydes på markedet. Ovenstående tyder på, at mængden af lufttrafik for passagerer i 2020 ikke engang vil nå halvdelen af 2019-niveauet. Hjemmemarkederne vil komme sig hurtigere end de internationale markeder. ICAO forventer et fald i antallet af sæder, der udbydes i Europa i 2020, med 52 %-58 % for international passagertrafik og 33 %-36 % for indenrigsflyvninger[30].

I lyset af ovenstående er udsigterne for tiden efter 2020 meget usikre, men de fornyede stigninger i covid-19-tilfælde og behovet for at opretholde de sundhedsmæssige inddæmningsforanstaltninger tyder på, at passagerlufttrafikken ikke vil vende tilbage til 2019-niveauerne i adskillige år — selv hvis det antages, at der vil være en covid-19-vaccine tilgængelige i 2021.

3.4 Nedgangen i lufttrafikken har medført, at leveringen af ground handling-ydelser er afbrudt, eller at ground handling-selskaber har svært ved at få adgang til finansiering.

Ifølge de oplysninger, som Kommissionen har adgang til, er ground handling-selskaberne hårdt ramt af covid-19-pandemien og den ovenfor beskrevne nedgang i lufttrafikken. Mange ground handling-selskaber er kommet i økonomiske vanskeligheder, eksempelvis Swissport-gruppen, der er gået i gang med en omstrukturering, og dens datterselskaber[31], herunder WISAG, der måtte afskedige 800 ansatte i Tyskland[32], Aviapartner Belgium, som fik en redningspakke, og Maléa Ground Handling, der har måttet indstille driften[33]. Dette viser, at nedgangen i lufttrafikken har givet anledning til en afbrydelse i leveringen af ground handling-ydelser, og ground handling-selskaber har svært ved at få adgang til finansiering.

Ud fra prognoserne for niveauet af lufttrafik indtil udgangen af december 2021 er det sandsynligt, at flere ground handling-selskaber vil være nødt til at afbryde deres levering af ground handling-ydelser, før markedet er kommet sig helt over den krise, som covid-19-pandemien har forårsaget[34]. Der er en reel risiko for, at der vil forekomme yderligere konkurser blandt ground handling-selskaber i hele 2021. Det er meget sandsynligt, at sådanne konkurser vil give anledning til pludselige afbrydelser af ground handling-ydelser. Lufthavne kan derfor komme til befinde sig i en situation, hvor de lige pludselig må finde en anden leverandør af ground handling-ydelser. Sagen om Brussels Airport, hvor Brussels Airport Company (BAC) hurtigt var i stand til at vælge en afløser efter nedlukningen af Swissport Belgium, viste, at foranstaltningen var til gavn[35].

---

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

31 For eksempel Swissport Belgiums lukning og Swissport Finlands meddelelse om, at de er nødt til at afskedige op til 700 af sine 1 350 ansatte (https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488), mens Swissport Western Europe overvejer at nedlægge 4 500 stillinger i Det Forenede Kongerige og Irland (https://www.euronews.com/2020/06/24/swissport-to-cut-over-4-000-jobs-in-uk-and-ireland-due-to-covid-19).

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

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

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

35 Den 8. juni 2020 havde Swissport Belgium indgivet konkursbegæring, så Brussels Airport kun havde ét ground handling-selskab. Alyzia SAS har leveret denne service siden 1. juli 2020. I afventning af at den sædvanlige procedure for udvælgelse af en ny leverandør tilrettelægges, har det franske selskab fået tildelt en midlertidig 6-

Ground handling-selskaber, der har svært ved at få adgang til finansiering, fordi deres kontrakter udløber, kan dog fortsat benytte sig af den opnåede forlængelse i henhold til den nuværende fravigelse (indtil den 31. december 2022) for at opnå de nødvendige bevillinger og sikre forretningskontinuiteten. De forlængede kontrakter giver desuden lufthavne tilstrækkelig tid til at arrangere udbud for andre ground handling-selskaber for at gøre dem mere modstandsdygtige i tilfælde af, at der er vedvarende usikkerhed i lufttransportsektoren.

3.5 Flyverestriktioner er ikke længere nødvendige for at håndtere den vedvarende covid-19-pandemi

Siden vedtagelsen af artikel 21a i forordningen om lufttrafiktjenester har Kommissionen været i tæt kontakt med medlemsstaterne, navnlig de civile luftfartsmyndigheder, for løbende at overvåge situationen. Dette har vist, at flyverestriktioner som sådan ikke er den mest hensigtsmæssige og nødvendige foranstaltning til at begrænse covid-19-udbruddet som forklaret nedenfor.

Der har været ret forskellige tilgange fra medlemsstat til medlemsstat i hele forordningens anvendelsesperiode[36]. Kommissionen har offentliggjort de oplysninger, den modtog fra medlemsstaterne, for at sikre gennemsigtighed[37], og Eurocontrol har dagligt udstedt sammendrag af de tilsvarende NOTAM[38]. Kommissionen har regelmæssigt opfordret de civile luftfartsmyndigheder til at gennemgå deres flyveforbud i overensstemmelse med retningslinjerne for gradvis genoprettelse af transporttjenesterne, konnektiviteten og den frie bevægelighed, så snart sundhedssituationen tillader det[39], og også under hensyntagen til gennemførelsen af COVID-19 Aviation Health Safety Protocol, som er vedtaget af EASA/ECDC[40], og som indeholder retningslinjer for, hvordan man kan muliggøre en sikker og gradvis genopretning af passagerbefordringen. Medlemsstaterne har derfor gradvist ophævet deres flyverestriktioner og undertiden erstattet dem med andre foranstaltninger, såsom rejserestriktioner og folkesundhedsmæssige foranstaltninger. I sommerperioden begyndte enkelte medlemsstater dog at genindføre forbud mod flyvning til en række andre medlemsstater som reaktion på stigningen i covid-19-tilfælde i flere lande[41].

Den forenklede procedure i henhold til forordning (EU) 2020/696 giver medlemsstaterne mulighed for at træffe hasteforanstaltninger for at håndtere covid-19-pandemien uden unødvendige administrative byrder, men pålægger stadig medlemsstaterne at fremlægge tilstrækkelig begrundelse for foranstaltningen i betragtning af den store negative indvirkning på det indre markeds funktion og sikre, at den står i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål på folkesundhedsområdet.

---

måneders licens til baggagehåndtering og forpladshandling. Den kan også tilbyde passagerbetjening (f.eks. check-in) og rengøring. Kilde: BAC.

[36] Enkelte medlemsstater anmeldte forbud mod alle flyvninger inden for EU med visse undtagelser (f.eks. nødhjælps- eller hjemsendelsesflyvninger). Nogle af de anmeldte forbud var rettet mod en eller nogle få medlemsstater. Syv medlemsstater gjorde ikke brug af den mulighed, der er angivet i forordningens artikel 21 eller 21a, da de ikke mente, at det var nødvendigt at gøre det af hensyn til folkesundheden. De foretrak foranstaltninger, der begrænser eller fastsætter betingelser for adgangen til deres område til personer fra bestemte regioner eller lande, og sundhedsforanstaltninger (som f.eks. testning og sporing).

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

[38] https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html NOTAM indeholder alle oplysninger om de betingelser, som landene har pålagt driften af lufttrafik.

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

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

[41] Den 1. oktober 2020 opretholdt fire medlemsstater stadig forbud mod flyvninger inden for EU.

Covid-19 har nu spredt sig over hele verden, så der ses tilfælde på fem kontinenter. I de tidlige faser af krisen foreslog både WHO og Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) og ECDC, at kortsigtede rejserestriktioner kunne bidrage til at inddæmme udbruddet ved at bremse spredningen af sygdommen. Det er imidlertid dokumenteret, at det på længere sigt er ineffektivt at bekæmpe pandemier ved at begrænse bevægeligheden for personer og varer, og at det kan bortlede ressourcer fra andre indgreb[42]. Selv om pandemien i dag fortsat udgør en stor trussel for folkesundheden i EU-landene, er der sket en betydelig udvikling siden krisens begyndelse, såsom øget viden om risikoen for smitteoverførsel og udvikling af andre diagnostiske og forebyggende foranstaltninger, som gør det muligt gradvist at genetablere transporttjenester[43]. Alle medlemsstater har indført andre foranstaltninger, såsom sundhedsforanstaltninger, der lader til at være mere hensigtsmæssige og effektive og forholdsmæssige for at inddæmme covid-19-pandemien end flyverestriktioner[44].

Kun få medlemsstater er af den opfattelse, at eftersom den epidemiologiske situation er vanskelig at forudsige, kan det være nødvendigt at genindføre flyveforbud, mens de andre medlemsstater, der reagerede på Kommissionens høring, mener, at der findes andre foranstaltninger og mekanismer, som kan sikre, at spredningen begrænses, og at indførelsen af ensidige restriktioner på flyvninger ville gribe forstyrrende ind i den koordinerede reaktion på covid-19-problemet og hæmme genopretningen. Endvidere hævder de, at artikel 21 i forordningen om lufttrafiktjenester fortsat vil give medlemsstaterne mulighed for at træffe de nødvendige nødforanstaltninger, når det er berettiget.

Nu hvor covid-19-protokollen om luftfartssikkerhed, som EASA/ECDC[45] har vedtaget, er på plads, er luftfartsselskaberne af den opfattelse, at ensidige flyverestriktioner ikke længere er nødvendige og kan ophæves, da foranstaltninger til overvågning før flyvningen og et højt sundheds- og sikkerhedsniveau om bord anses for at være mere effektive og forholdsmæssige med hensyn til at håndtere passagerer fra lande med høje infektionsrater end et egentligt flyveforbud. Ensidige flyveforbud inden for EU på grundlag af forskellige kriterier fra et land til et andet, der somme tider indføres med få timers varsel og oftest i korte perioder, har skabt stor forvirring og retsusikkerhed på markedet med negative konsekvenser for transportvirksomheder, men også for passagerer, og indirekte indvirkning på situationen for ground handling-selskaber og lufthavne. Industrien mener, at en koordineret tilgang på EU-plan med objektive kriterier, der anvendes ensartet i hele EU, vil bidrage til at undgå forvirring på markedet[46].

Selv om det er klart, at covid-19-pandemien varer ved, forekommer udviklingen af pandemien, bedre viden om virussen og dens epidemiologi og gennemførelsen i alle medlemsstater af omfattende sundhedsforanstaltninger ikke længere at berettige, at medlemsstaterne pålægger restriktioner for flyvninger inden for EU for at håndtere covid-19-pandemien. Betingelsen i artikel 21a, stk. 4, om at forlænge de forenklede procedureregler til efter den 31. december 2020 er derfor ikke opfyldt.

---

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

43 Se EASA/ECDC Aviation Health and Safety Protocol.

44 Ifølge ECDC bør landene være bedre forberedt på at forebygge og kontrollere en eventuel genopblussen af tilfælde, da der nu findes særlige overvågningssystemer for covid-19, omfattende folkesundhedsforanstaltninger og løbende testning og kontaktopsporing af befolkningen.

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

46 Jf. fodnote 15 — Forslag til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner af den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien.

4 Konklusion

På det tidspunkt, hvor denne rapport forelægges for Europa-Parlamentet og Rådet, er lufttrafikken stadig væsentligt reduceret i forhold til samme periode i 2019. På trods af de vanskeligheder, der er forbundet med at forudsige vejen til genopretning af lufttrafikken, er det rimeligt at forvente, at de lave niveauer af lufttrafik og passagertrafik, som kan tilskrives covid-19-pandemien, vil vare ved i 2021. Det forventes ikke, at der vil ske en tilbagevenden til niveauerne før covid-19-pandemien i adskillige år. Det er imidlertid for tidligt på nuværende tidspunkt at konkludere, om kapacitetsreduktionerne vil fortsætte i samme høje omfang efter 2021.

Nationale og ukoordinerede restriktioner for passagerer og flyvninger til/fra bestemte destinationer, karantænebetingelser, sundhedsforanstaltninger, der gør det sikkert at rejse, og forbrugertillid, vil være nøglefaktorer, som vil være bestemmende for, hvor hurtigt lufttrafikken genoprettes.

Som følge af covid-19-pandemiens vedholdenhed og dens indvirkning på lufttrafikken forventes det, at luftfartsselskaberne fortsat vil opleve alvorlige likviditetsproblemer i 2021, som kan udløse suspension eller tilbagekaldelse af deres licens. Det forventes også, at de vanskelige markedsforhold i ground handling-sektoren vil fortsætte i 2021 og forværre den økonomiske situation for ground handling-selskaberne yderligere med den deraf følgende risiko for yderligere konkurser. Afbrydelsen af levering af ground handling-ydelser og problemer med adgang til finansiering for ground handling-selskaber vil derfor sandsynligvis vare ved i 2021.

Betingelserne for gennem en delegeret retsakt at forlænge foranstaltningerne i artikel 9, stk. 1b, vedrørende midlertidige licenser og 24a, stk. 3, vedrørende ground handling-ydelser, der i øjeblikket udløber den 31. december 2020, er således opfyldt.

I lyset af ovenstående, og fordi de allerede udløber den 31. december 2020, på trods af at de fortsat er nødvendige i henhold til betingelserne i artikel 9, stk. 1b, og artikel 24a, stk. 3, vil Kommissionen forlænge undtagelserne vedrørende **licenser** og **udvælgelse af ground handling-selskaber** ved delegeret retsakt indtil 31. december 2021.

Med hensyn til den nuværende undtagelse for den forlængede **gyldighed af ground handling-kontrakter**, der gør det muligt at forlænge kontrakter indtil den 31. december 2022, og på grundlag af de begrænsede data, der foreligger om situationen på lang sigt, mener Kommissionen ikke på nuværende tidspunkt, at betingelserne er opfyldt for at forlænge kontrakterne ud over udgangen af 2022. Kommissionen vil dog fortsat følge situationen nøje.

Med hensyn til medlemsstaternes mulighed for at træffe hasteforanstaltninger, der **nægter, begrænser eller fastsætter betingelser for udøvelsen af trafikrettigheder** for at imødegå covid-19-pandemien, er sådanne foranstaltninger på baggrund af den tilgængelige dokumentation for pandemiens udvikling og kendskabet til risikoen for at overføre sygdommen ikke længere nødvendige, i betragtning af at der er andre og mere velegnede foranstaltninger til at inddæmme sygdommens udbredelse, som f.eks. effektive sundhedsforanstaltninger, og i lyset af artikel 21 i forordningen om lufttrafiktjenester. Betingelsen i artikel 21a, stk. 4, om at forlænge foranstaltningen ved en delegeret retsakt efter den 31. december 2020 er således ikke opfyldt, og den nuværende gyldighedsperiode vil ikke blive forlænget.

Kommissionen vil fortsat overvåge situationen i luftfartssektoren og er rede til at overveje yderligere foranstaltninger, der tager sigte på at håndtere krisen og støtte genopretningen, hvis det er berettiget.