ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.11.2020 г.
COM(2020) 714 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

в съответствие с член 9, параграф 1в, член 21а, параграф 5 и член 24а, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността, изменен с Регламент (ЕС) 2020/696 на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 2020 г., с оглед на пандемията от COVID-19

1 Съдържание

1 Увод 2
2 Описание на мерките за облекчаване 3
2.1 Мерки относно временните оперативни лицензи 3
2.2 Неотложни мерки (ограничения на полетите), свързани с пандемията от COVID-19 4
2.3 Временни правила относно наземното обслужване — договори 5
2.4 Временни правила относно наземното обслужване — процедура за подбор 5
3 Условия за удължаване на съответните периоди 5
3.1 Трайно намаляване на нивото на въздушното движение в периода 2019—2020 г. (съответния период) 6
3.2 Намаляването на въздушното движение е резултат от пандемията от COVID-19 8
3.3 Намаляването на въздушното движение се очаква да продължи в близкото бъдеще 10
3.4 Намаляването на въздушното движение доведе до прекъсване на предоставянето на наземно обслужване или до затруднения при достъпа до финансиране за доставчиците на наземно обслужване 13
3.5 Ограниченията на полетите вече не са необходими за справяне с продължаващата пандемия от COVID-19 14
4 Заключение 16

1 Увод

От началото на 2020 г. досега пандемията от COVID-19 оказа огромно отрицателно въздействие върху въздушния транспорт в Европа и по света. Ограниченията във връзка със здравето и пътуванията, въведени от държавите членки и трети държави в отговор на пандемията, доведоха до значително понижение в потребителското търсене и доверие, което от своя страна породи рекорден и траен спад във въздушното движение в Европа[1].

Броят на полетите, изпълнявани в европейското въздушно пространство, намаля с до 90 % в периода март—април 2020 г. в сравнение със същия период на 2019 г.[2]. Въпреки всичко европейските летища са обслужили над 5 милиона пътници на 1 март 2020 г., но този брой е спаднал до едва 174 000 към 31 март 2020 г. (спад от 97,1 % в сравнение със същия ден на 2019 г.). От 2 август 2020 г. насам броят на пътниците е бил с около 70 % по-малък в сравнение със същия ден на 2019 г.[3]. Товарите са засегнати по-слабо, като те са намалели с 19 % през август от гледна точка на тон/километри[4]. Съгласно данни, събрани през октомври 2020 г. в рамките на анализа на ИКАО на икономическото въздействие, 2020 г. ще се характеризира с цялостно намаление от 50 % до 52 % на броя на предлаганите от авиокомпаниите места в самолетите, намаление на броя на пътниците с между 2875 и 2978 милиона и загуби на брутни оперативни приходи, свързани с обслужването на пътници, в диапазона между 330 и 340 милиарда евро.

Пандемията от COVID-19 доведе до затруднения при осигуряването на съответствие с определени разпоредби на Регламента за въздухоплавателните услуги[5] и Директивата за наземното обслужване[6]. Безпрецедентният спад в търсенето и високият процент на отменените полети създадоха редица неочаквани предизвикателства за авиационните оператори и дружествата за наземно обслужване. На първо място, въздушните превозвачи бяха изправени пред проблеми с ликвидността, които биха могли да доведат до спирането на действието или отнемането на оперативния им лиценз, или до замяната му с временен лиценз, без да е налице структурна икономическа необходимост за това. На второ място, дружествата, предлагащи наземно обслужване, чиито договори/лицензи изтичаха, срещнаха сериозни затруднения по отношение на достъпа до финансиране. На трето място, поради финансовата експозиция на дружествата за наземно обслужване, летищата бяха поставени в уязвима позиция, при която възникна опасност да загубят единствения си доставчик на наземно обслужване, в случай че той бъде обявен в несъстоятелност.

---

1 На 30 януари 2020 г. Световната здравна организация заяви, че положението е „Извънредна ситуация от международно значение, свързана с общественото здраве“, а на 11 март го обяви за пандемия (вж. 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 Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (преработен) (ОВ L 293, 31.10.2008 г., стр. 3—20).

6 Директива 96/67/ЕО на Съвета от 15 октомври 1996 г. относно достъп до пазара на наземни услуги в летищата на Общността.
ОВ L 272, 25.10.1996 г., стр. 36—45.

Освен това темповете на нарастване на броя на заразените или смъртните случаи вследствие на COVID-19, както и фактът, че това беше непознато заболяване, подтикнаха много държави членки да наложат ограничения на полетите в рамките на ЕС съгласно член 21 от Регламента за въздухоплавателните услуги в опит да спрат или да забавят разпространението на болестта, което създаде значителна и ненужна административна тежест за държавите членки и Комисията поради безпрецедентната продължителност на кризата и приложимите процедурни правила.

По тази причина на 25 май 2020 г. във връзка с пандемията от COVID-19 Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) 2020/696 за изменение на Регламента за въздухоплавателните услуги с цел да се обърне внимание на горепосочените проблеми, да се предложи на засегнатите заинтересовани страни, държавите членки и Комисията необходимото освобождаване от определени административни правила и да се осигури по-добра финансова перспектива за заинтересованите страни в засегнатия сектор.

В съответствие с член 9, параграф 1в, член 21а, параграф 5 и член 24а, параграф 4 от Регламента за въздухоплавателните услуги Комисията непрекъснато следи ситуацията, за да отговори на критериите, определени в същия регламент[7].

Съгласно същите членове и въз основа на информацията и данните, с които разполага, Комисията трябва да представи на Европейския парламент и на Съвета обобщаващ доклад по този въпрос до 15 ноември 2020 г. и, ако е необходимо, да приеме делегирани актове, с които се удължават сроковете на действие на временните разпоредби. Тези делегирани правомощия се предоставят на Комисията за срок от една година, считано от 28 май 2020 г.

В настоящия обобщаващ доклад се извършва оценка на ситуацията въз основа на данни, събрани от Евроконтрол, и данни за отменените полети и коефициентите на затоварване от извадка от авиокомпании в ЕС. Той се основава също и на информация и данни, публикувани от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията (ECDC), относно трайното присъствие на пандемията от COVID-19. През периода юли—август 2020 г. Комисията се консултира и със съответните заинтересовани страни, по-специално държавите членки и организациите, представляващи авиокомпаниите, летищата и доставчиците на наземно обслужване, относно въвеждането и текущата необходимост от мерките.

2 Описание на мерките за облекчаване

2.1 Мерки относно временните оперативни лицензи

В съответствие с член 9, параграф 1 от Регламента за въздухоплавателните услуги компетентните лицензиращи органи на държавите членки трябва да отнемат или да спрат действието на оперативния лиценз на въздушен превозвач от ЕС, който среща финансови затруднения, и може да заменят лиценза с временен оперативен лиценз.

[7] Тези критерии са определени в член 9, параграф 1б, член 21а, параграф 4 и член 24а, параграф 3 и са изброени в раздел 4.

В условията на пандемията от COVID-19 въздушните превозвачи от Съюза, които преди пандемията са били в добро финансово състояние, започнаха да срещат проблеми с ликвидността, които биха могли да доведат до спирането на действието или отнемането на оперативния им лиценз, или до замяната му с временен лиценз, без да е налице структурна икономическа необходимост от това. Издаването на временен лиценз би могло да изпрати отрицателен сигнал на пазара относно способността на даден въздушен превозвач да оцелее, което на свой ред би задълбочило някои, иначе временни, финансови проблеми.

По тази причина съгласно Регламент (ЕС) 2020/696 компетентните лицензиращи органи имат право да не отнемат или да не спират действието на оперативния лиценз в периода от 1 март до 31 декември 2020 г., при условие че оценката на финансовата жизнеспособност е била извършена през този период, че безопасността не е застрашена и че са налице реални перспективи за задоволително финансово възстановяване в рамките на следващите 12 месеца.

2.2 Неотложни мерки (ограничения на полетите), свързани с пандемията от COVID-19

В съответствие с член 21 от Регламента за въздухоплавателните услуги дадена държава членка може да откаже, ограничи или наложи условия за упражняване на права за извършване на въздушни превози, за да се справи с внезапни краткотрайни проблеми, които са резултат от непредвидими и неизбежни обстоятелства. Това действие трябва да съответства на принципите на пропорционалност и прозрачност и да се основава на обективни и недискриминационни критерии.

С цел да се гарантира, че подобно действие е в съответствие с принципите на пропорционалност и прозрачност и се основава на обективни и недискриминационни критерии, Комисията и останалите държави членки следва да бъдат уведомени незабавно за това действие заедно със съответното основание за него. Освен това ако проблемите, пораждащи необходимостта от подобно действие, продължават да са налице повече от 14 дни, държавата членка трябва да информира съответно Комисията и другите държави членки и може, със съгласието на Комисията, да продължи действието за допълнителни периоди до 14 дни. Комисията издава решение за одобрението на такива удължени периоди.

В член 21 се обръща внимание на краткотрайните проблеми, но опитът през първите етапи на пандемията от COVID-19 показва, че този член не е адаптиран към извънредното положение във връзка с COVID-19, което се очаква да продължи няколко месеца, и това създава ненужна административна тежест за Комисията и държавите членки.

Ето защо с Регламент (ЕС) 2020/696 се въвежда временна дерогация от процедурните изисквания, определени в член 21, за периода от 1 март до 31 декември 2020 г. Тази дерогация дава възможност на държавите членки да продължават да прилагат временни, обосновани и пропорционални неотложни мерки за справяне с пандемията от COVID-19, без съгласие от страна на Комисията, при условие че тези мерки са в съответствие с принципите на пропорционалност и прозрачност и се основават на обективни и недискриминационни критерии.

2.3 Временни правила относно наземното обслужване — договори

В съответствие с член 6, параграф 2 и член 9 от Директивата за наземното обслужване държавите членки може да ограничат броя на доставчиците на наземно обслужване на летищата. В такива случаи доставчиците трябва да бъдат избрани за максимален период от седем години. Пандемията от COVID-19 доведе до внезапен и безпрецедентен спад в дейностите, свързани с въздушния транспорт, което породи сериозни финансови затруднения за доставчиците на наземно обслужване. Така доставчиците, чиито договори изтичат по време на кризата или до края на годината, следваща началото на кризата, не могат да предоставят достатъчна гаранция за устойчивост на своите кредитори като критерий за получаването на кредит и следователно може да срещнат затруднения при получаването на достъп до финансиране.

По тази причина в Регламент (ЕС) 2020/696 се предвижда, че договорите на доставчици, които изтичат между 28 май 2020 г. и 31 декември 2021 г., може да бъдат удължени до 31 декември 2022 г.

2.4 Временни правила относно наземното обслужване — процедура за подбор

В член 11, параграф 1, буква д) от Директивата за наземното обслужване се посочва, че когато предоставящият наземно обслужване прекрати своята дейност преди края на периода, за който той е избран чрез тръжна процедура, проведена в съответствие с този член, доставчикът се замества чрез същата процедура.

Пандемията от COVID-19 може да причини евентуалната несъстоятелност на доставчиците на наземно обслужване, което да доведе до преустановяване на тяхната дейност. На летищата, където броят на доставчиците е ограничен, това може да доведе до ситуация, при която един или няколко доставчици да престанат да предоставят обслужване, преди да може да бъде избран нов доставчик въз основа на обичайната процедура, предвидена в член 11, параграф 1 от Директивата за наземното обслужване. За да се гарантира непрекъснатостта на обслужването, ще е необходима бърза замяна на този доставчик.

По тази причина за периода от 1 март 2020 г. до 31 декември 2020 г. с Регламент (ЕС) 2020/696 на управляващият орган на летището се предоставя правото да избере директно доставчик на наземно обслужване за предоставяне на обслужване за максимален срок от шест месеца или за срок до 31 декември 2020 г., в зависимост от това кой от двата срока е по-дълъг.

3 Условия за удължаване на съответните периоди

В съответствие с Регламент (ЕС) 2020/696 на Комисията се предоставят делегирани правомощия да удължи периодите на приложимост на съответните извънредни мерки, посочени в параграфи 3.1—3.5. В таблицата по-долу е представен общ преглед на условията, които трябва да бъдат налице:

	Нивото на въздушното движение продължава да е по-ниско в сравнение с	Намаляването на въздушното движение е резултат от пандемията от COVID-19	Намаляването на въздушното движение се очаква да продължи в близкото	Прекъсване на предоставянето на наземно обслужване или затруднения при достъпа до	Трайно присъствие на пандемията от COVID-19	Съществува вероятност наложените от държавите членки ограничения

	нивото на въздушното движение през съответния период на 2019 г.		бъдеще	финансиране за доставчиците на наземно обслужване на летищата в Съюза		или условия за упражняване на права за извършване на въздушни превози да бъдат необходими и след 31 декември 2020 г.
Мерки относно временните оперативни лицензи (член 9, параграф 1б)	x	x	x			
Неотложни мерки (ограничение на полетите), свързани с пандемията от COVID-19 (член 21а, параграф 4)					x	x
Временни правила относно наземното обслужване — договори (член 24а, параграф 3)	x	x	x	x		
Временни правила относно наземното обслужване — процедура за подбор (член 24а, параграф 3)	x	x	x	x		

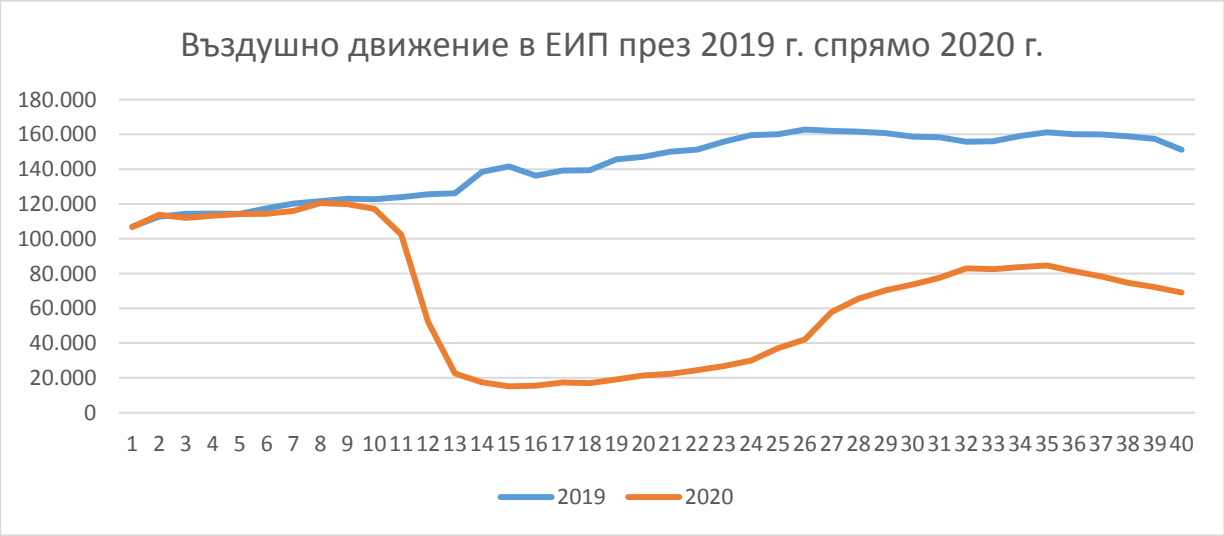
3.1 Трайно намаляване на нивото на въздушното движение в периода 2019—2020 г. (съответния период)

За целите на настоящия доклад данните относно нивата на въздушното движение, използването на слотовете, коефициента на затоварване и отменените полети за определена седмица на 2020 г. са сравнени с данните за същата седмица на 2019 г.

Съгласно данните на Евроконтрол тенденцията към намаляване на въздушното движение в ЕИП е започнала през 11-ата седмица на 2020 г. със спад от 17 % в сравнение със същата седмица на 2019 г. Тази тенденция е продължила с бърз спад до

59 % и 82 % в сравнение съответно с 12-ата и 13-ата седмица на 2019 г. Най-ниските нива са регистрирани през 15-ата и 16-ата седмица (спад от 89 %). След това въздушното движението е започнало постепенно да се възстановява, но към 22 юни 2020 г. (26-а седмица) е било едва на 26 % от нивата през 2019 г., което представлява спад от 74 % в сравнение с предходната година. През месец август 2020 г. (32—36-та седмица) нивата на въздушното движение са достигнали 53 % в сравнение с август 2019 г., но в началото на септември 2020 г. нивата отново са започнали да се понижават и до края на месеца са били 46 % спрямо същия период на 2019 г.

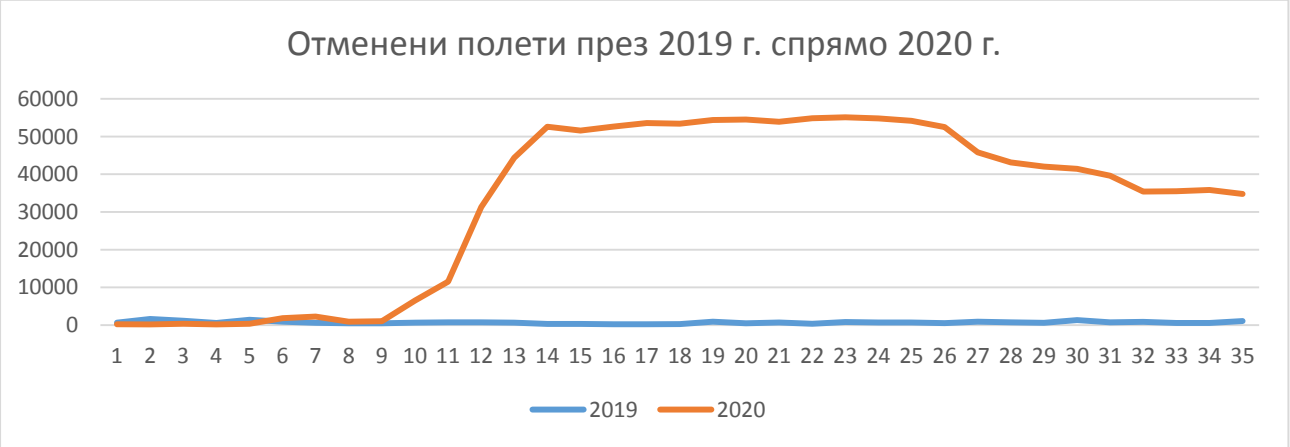
Фигура 1.1



(Източник: Евроконтрол)

В резултат на намаляването на движението броят на отменените полети е скочил (фигура 1.2) в сравнение със същия период на 2019 г. Отменянето на полети започва от 9-ата седмица и се увеличава с по-бързи темпове от 11-ата седмица нататък.

Фигура 1.2



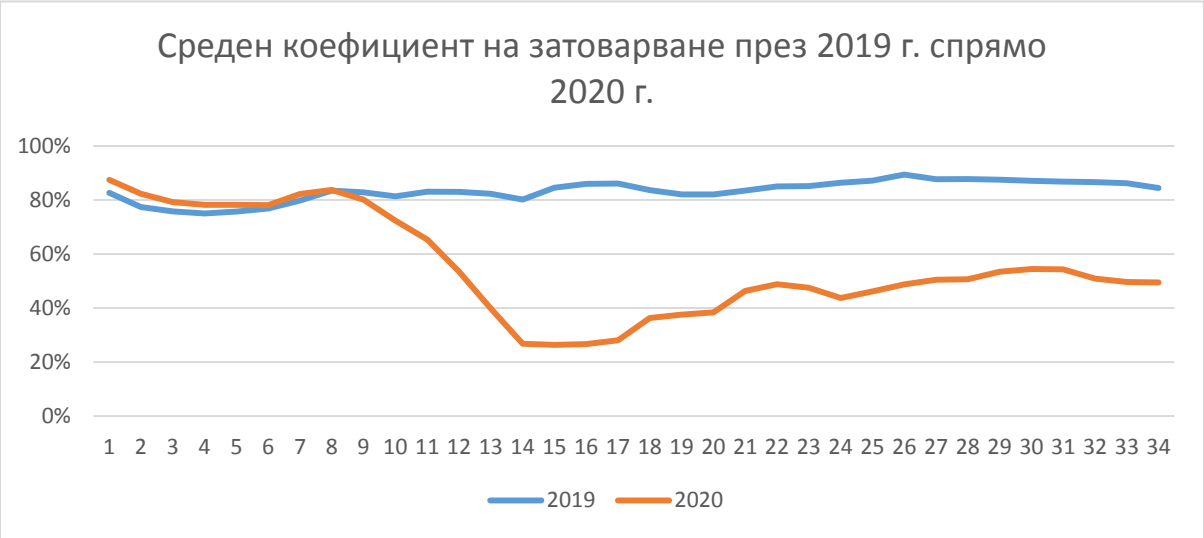
Източник: Данни, събрани от Комисията от въздушни превозвачи[8]

[8] 6 големи европейски въздушни превозвача (национални, нискобюджетни и регионални) са предоставили на Комисията набор от данни за използването на слотовете. Стойностите се отнасят до броя на използваните

Междувременно средният коефициент на затоварване за десет европейски въздушни превозвача, които са предоставили данни на Комисията, е спаднал от 80 % през 9-ата седмица до 26 % през 15-ата седмица. Въздушните превозвачи не само летят по-рядко, но и малкото останали полети не се изпълняват с пълния капацитет на местата.

Към 23-тата седмица, когато въздушният транспорт в рамките на ЕС бе възстановен в значителна степен, средният коефициент на затоварване се възстанови до 44 %, а към средата на август се повиши до 56 %. През същата седмица на 2019 г. средният коефициент на затоварване на същите въздушни превозвачи варира от 75 % (4-та седмица) до 89 % (26-а седмица).

Фигура 1.3



Източник: Данни, събрани от Комисията от въздушни превозвачи[9]

3.2 Намаляването на въздушното движение е резултат от пандемията от COVID-19

Много държави реагираха на пандемията от COVID-19, като въведоха забрани и ограничения за пътуване, някои от които са в сила и до днес[10]. Това оказа силно влияние върху пътуванията по въздух в рамките на ЕС и върху международните полети, тъй като ограниченията, допускащи само „наложителни пътувания“, потискат търсенето до ниво, на което по повечето маршрути вече не могат да бъдат изпълнявани търговски полети[11].

Ограниченията за полетите в рамките на ЕС бяха използвани още в началото на кризата от някои държави членки като мярка за предотвратяване или ограничаване на по-нататъшното разпространение на COVID-19. За да насърчи непрекъснатото

слотове в сравнение със слотовете, заявени преди началото на сезона (дата на историческата базова линия). 6 големи европейски въздушни превозвача (национални, нискобюджетни и регионални) са предоставили на Комисията набор от данни за отменените полети.

9 6 големи европейски въздушни превозвача (национални, нискобюджетни и регионални) са предоставили на Комисията набор от данни за коефициентите на затоварване.

10 Вж. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_bg за общ преглед на мерките, които все още са в сила.

11 Доказателство за това е намаляването на движението, както е описано в раздел 3.1 по-горе, и причината освобождаването изобщо да бъде въведено.

извършване на товарни услуги, Комисията въведе насоки за улесняване на въздушните превози на товари по време на пандемията от COVID-19[12]. Пикът на забраните за пътнически полети между държавите членки беше регистриран в периода 20—26 март 2020 г., когато 20 държави членки въведоха забрани за полети. След това се отчете бавен спад, като на 31 март 2020 г. забрани за полети са имали 16 държави членки, а на 6 април — 14 държави членки. При влизането в сила на освобождаването от процедурата 11 държави членки са били въвели ограничения за полети. Към 7 юли седем държави членки са имали въведена забрана за полети към няколко конкретни държави членки с по-висок процент на случаите на COVID-19. В края на септември в четири държави членки все още са били в сила ограничения за полети (вж. раздел 4).

Що се отнася до полетите извън рамките на ЕС, на 16 март 2020 г. Комисията прие съобщение[13], с което препоръчва временно ограничаване на неналожителните пътувания от трети държави до територията на ЕС+[14] за срок от един месец. На 17 март 2020 г. държавните или правителствените ръководители на ЕС се договориха да въведат временно ограничение на неналожителните пътувания. Четирите асоциирани към Шенген държави също въведоха това ограничение. Оттогава то е удължавано няколко пъти.

През лятото държавите членки започнаха да въвеждат повторни ограничения за пътуване в рамките на ЕС. На 4 септември 2020 г. Комисията прие предложение за препоръка на Съвета[15] с цел да се гарантират координацията и ясното съобщаване на равнище ЕС на всички мерки, предприемани от държавите членки за ограничаване на свободното движение поради пандемията от COVID-19. В предложението на Комисията се посочват четири основни области, в които държавите членки следва да работят в по-тясно сътрудничество, като например общи критерии и прагове за държавите членки, когато решават дали да въведат ограничения за пътуване, обща рамка за мерките, прилагани по отношение на пътниците от райони с висок риск, и ясна и навременна информация за обществеността относно всички ограничения.

Извън регулаторната среда доверието на потребителите е основен фактор, влияещ върху нивата на движението и предполагащ зависимост между намаляване на въздушното движение и епидемията от COVID-19. Все още няма достатъчно данни в тази насока. Централната статистическа служба на Ирландия проведе проучване за доверието на пътниците при пътуване със самолет. Почти четирима от всеки петима (78,0 %) запитани са посочили, че се чувстват „некомфортно“ или „много некомфортно“ от перспективата да предприемат международно пътуване със самолет[16]. Некоординираното и често непредвидимо повторно въвеждане на граничните мерки и карантинните мерки в редица държави членки доведе до допълнително намаляване на доверието на потребителите, както е видно от последните

[12] Насоки на Европейската комисия: улесняване на въздушните превози на товари по време на епидемията от COVID-19, приети на 26 март 2020 г. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0327(03)&from=bg

[13] COM(2020) 115 от 16 март 2020 г.

[14] „Територията на ЕС+” включва всички държави — членки на Шенген (включително България, Хърватия, Кипър и Румъния), както и четирите асоциирани към Шенген държави.

[15] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0499&from=EN

[16] https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions. Следва да се отбележи, че Ирландия е въвела карантина за всички международни пътници, пристигащи в Ирландия по време на проучването, което е оказало въздействие върху представата на обществеността за безопасността на полетите.

данни, което води до допълнителен спад в пътуванията много повече от директното въздействие от реалните ограничения.

Редовно публикуваните икономически доклади на IATA за кризата показват, че от февруари 2020 г. на годишна база броят на резервациите е намалявал с нарастващо темпо до към средата на април. Оттогава те са се възстановили частично, но все още са с 82 % по-малко на брой към края на юни 2020 г. Изглежда, че съществува зависимост между увеличаването на новите случаи и намаляването на броя на резервациите[17]. Освен това след началото на епидемията от COVID-19 IATA възлага редовни проучвания на доверието на пътниците. През април около 60 % от запитаните са посочили, че има вероятност да подновят пътуванията си до няколко месеца след отшумяването на пандемията. През юни това число е спаднало до 45 %. През септември повече от половината от запитаните отбелязват, че ще изчакат от 6 месеца до една година, преди да подновят пътуванията си. Следователно желанието за пътуване по въздух остава ниско и се очаква това да остане така и през следващите месеци. Също така рискът от задължителна карантина на местоназначението е един от основните възпиращи фактори. 83 % от запитаните посочват, че не биха пътували, ако има вероятност да бъдат поставени под карантина след пристигането.

Горепосоченото показва силна връзка между намаляването на въздушното движение и епидемията от COVID-19.

3.3 Намаляването на въздушното движение се очаква да продължи в близкото бъдеще

При настоящите обстоятелства е трудно да се предвидят точно промените в нивата на въздушното движение, но според наличните прогнози намаляването на въздушното движение ще продължи през 2021 г. и преди 2024 г. няма да настъпи връщане до нивата отпреди пандемията от COVID-19[18]. Факторите, които ще окажат въздействие върху промяната в нивата на въздушното движение, са ограниченията за полетите и за пътуване, моделите на резервации на потребителите и регулаторните здравни мерки, наложени на сектора. Те са пряко свързани с вероятността за повторна поява на случаи и липсата на ваксина. Всички прогнози са изложени на висока степен на неопределеност.

Според Евроконтрол[19] общият брой на очакваните полети в Европа постепенно ще намалее отново. След като през април 2020 г. беше достигната най-ниската точка, през август е отбелязано ограничено възстановяване до 51 %, но то не се е запазило. Очаква се броят на полетите през януари 2021 г. да бъде с 60 % по-нисък от 2019 г. (вместо с 20 %, както в по-ранния сценарий). В този сценарий се допуска, че ще продължава да липсва координация между държавите членки в техния отговор по отношение на трансграничните пътувания със самолет, че търсенето на пътниците ще остане изключително ниско в резултат на несигурността, свързана с COVID-19, и непредсказуемостта и объркването по отношение на ограниченията/карантинните мерки, както и че авиокомпаниите ще намалят допълнително своя капацитет с оглед на

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

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

[19] Вж. последния сценарий на Евроконтрол относно текущото състояние от септември 2020 г. — https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-09/eurocontrol-draft-traffic-scenarios-14092020.pdf

много малкия брой предварителни резервации. Според Евроконтрол въздушното движение най-вероятно ще започне бавно да се увеличава през февруари 2021 г., като все пак ще бъде 50 % по-ниско спрямо февруари 2020 г.

IATA също промени в посока намаляване своята икономическа прогноза към 29 септември 2020 г.[20]. Асоциацията вече очаква показателят „носещи приходи пътник-километри“ (НППК)[21] да спадне с 66 % през 2020 г. в сравнение с 2019 г. и с 68 % през декември 2020 г. в сравнение с декември 2019 г., докато прогнозата към юли 2020 г. беше за спад от 55 %.

По отношение на ограниченията за пътуване Комисията препоръча на[22] държавите — членки на Шенген, и на асоциираните към Шенген държави да премахнат контрола по вътрешните граници до 15 юни 2020 г. Повечето държави членки, които вече бяха въвели повторно контрол на вътрешните граници поради пандемията от COVID-19, спазиха препоръката, което доведе до увеличаване на движението на пътници по търговските полети по разписание (вж. фигура 1.1). По отношение на ограничението на неналожителните пътувания към Съюза съгласно препоръка на Съвета[23] след 1 юли 2020 г. следва редовно да се преразглежда премахването на ограничението на неналожителните пътувания от първоначалния списък с трети държави.

Въпреки че се очакваше постоянно увеличаване на въздушното движение през летния период в Европа поради облекчаването на мерките и премахването на ограниченията с оглед на тенденцията на намаляване на броя на случаите в Европа като цяло, през лятото на 2020 г. отново беше докладвано увеличение на случаите на COVID-19 в много държави от ЕИП[24]. Съществува и исторически прецедент за протичане на пандемиите на няколко вълни. Това може да доведе до подновен спад във въздушното движение.

По отношение на бъдещите нужди във връзка с въздушното движение и доверието на потребителите, по-специално в контекста на обобщаващия доклад относно слотовете[25], заинтересованите страни, с които службите на Комисията са осъществили контакти (авиокомпании, туристически агенции, компютризирани системи за резервация), заявиха, че е много трудно да се правят прогнози за периоди след зимния летателен сезон 2020/2021 г. Докато преди COVID-19 авиокомпаниите можеха да изготвят разписания за предстоящата година, в момента те изпитват затруднения да прогнозират разписанията за предстоящия сезон. Авиокомпаниите непрекъснато следят разписанията на полетите, за да реагират на непредвидимите промени в ограниченията

---

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

[21] „Носещи приходи пътник-километри“ (НППК) е показател от въздухоплаването, който показва броя на километрите, изминати от плащащи пътници. Изчислява се като се умножи броят на носещите приходи пътници по общото изминато разстояние.

[22] COM(2020)399 final.

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

[24] https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. На 10 август 2020 г. ECDC докладва за цялостен риск от влошаване на ситуацията, свързана с COVID-19, във всички държави от ЕС/ЕИП.

[25] COM(2020) 558 final.

за пътуване или за полетите и на труднопредвидимото търсене от страна на пътниците[26].

Въпреки че броят на резервациите за полети в рамките на ЕС започна да се увеличава през лятото на 2020 г., възстановяването на движението на пътници в рамките на европейската летищна мрежа спря през август — най-вероятно поради ограниченията за пътуване, които бяха въведени повторно от редица държави[27]. Броят на резервациите за полети извън ЕС беше още по-нисък. Съгласно последната актуализация на IATA относно прогнозата за световния въздушен транспорт се очакват по-ниски нива на резервациите през четвъртото тримесечие спрямо третото тримесечие на 2020 г.[28].

По отношение на други регулаторни здравни мерки — като част от стратегията за изход от кризата — във въздухоплаването са въведени санитарни мерки, в значителна степен основани на насоките на ЕААБ/ECDC[29]. Мерките за физическо дистанциране и за дезинфекция на помещенията могат да намалят броя на пътниците и полетите, които летищата са в състояние да обслужват, в сравнение със ситуацията преди пандемията. Те може временно или трайно да намалят ефективния капацитет на летищата в сравнение със ситуацията преди COVID-19. Тези мерки може същевременно да допринесат за възстановяването на доверието на потребителите, но все пак в ограничена степен.

В резултат на това авиокомпаниите отново постепенно намаляват предлагания на пазара капацитет. Съгласно гореизложеното може да се предположи, че нивата на въздушния пътнически транспорт през 2020 г. няма да достигнат дори наполовина нивата от 2019 г. Вътрешните пазари ще се възстановят по-бързо от международните. ИКАО очаква намаляване на броя на предлаганите в Европа места в самолетите през 2020 г. с 52 %—58 % за международния пътнически въздушен транспорт и с 33 %—36 % за вътрешните полети[30].

С оглед на гореизложеното прогнозата за след 2020 г. е с висока степен на неопределеност, но повторното повишаване на броя на случаите на COVID-19 и необходимостта от поддържане на санитарни противоепидемични мерки предполагат, че въздушният пътнически транспорт може да не достигне нивата от 2019 г. в продължение на няколко години дори ако се предположи, че през втората половина на 2021 г. ще има ваксина срещу COVID-19.

---

[26] Поради липсата на ясни тенденции в поведението на потребителите, развитието на болестта и облекчаването на правилата за използване на слотовете авиокомпаниите трябва да планират и да се подготвят за множество сценарии. Това води до неоптимални решения относно разходите за инфраструктура, труд и маркетинг. Дори в нормална година зимният сезон е по-труден за авиокомпаниите, които по принцип реализират по-голяма част от печалбата си през летния сезон. Тази година перспективите за авиокомпаниите за зимния сезон и след това изглеждат предизвикателни без буфера на печелившия летен сезон.

[27] Авиокомпаниите отчитат промяна в практиките за резервиране от страна на потребителите. Преди потребителите биха резервирали месеци предварително, докато сега в резултат на намалената предвидимост и по-слабото доверие по отношение на пътуванията, резервациите се правят на много по-късен етап. Според информацията, предоставена от IATA, около 60 % от резервациите се правят 2 седмици преди пътуването, докато в сравнение със същия период на 2019 г. над 60 % от резервациите са направени между над 20 до 11 дни предварително.

[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

3.4 Намаляването на въздушното движение доведе до прекъсване на предоставянето на наземно обслужване или до затруднения при достъпа до финансиране за доставчиците на наземно обслужване

Съгласно информацията, с която Комисията разполага, дружествата за наземно обслужване са сериозно засегнати от пандемията от COVID-19 и гореописаното намаляване на въздушното движение. Много доставчици на наземно обслужване са срещнали финансови затруднения, като пример за това е започналото преструктуриране на групата Swissport и новината относно финансовите затруднения, изпитани от нейните дъщерни предприятия[31], както и фактът, че Wisag са освободили 800 служители в Германия[32], на Aviapartner Belgium е бил предоставен спасителен пакет, а Malév Ground Handling са прекратили дейността си[33]. Това показва, че намаляването на въздушното движение води до прекъсване на предоставянето на наземно обслужване или до затруднения при достъпа до финансиране за доставчиците на наземно обслужване

Според прогнозите за нивото на въздушното движение до края на декември 2021 г. има вероятност още доставчици на наземно обслужване да бъдат принудени да спрат да предоставят наземно обслужване преди пазарът да се е възстановил от кризата, породена от пандемията от COVID-19[34]. Съществува реален риск през цялата 2021 г. да има още случаи на обявяване в несъстоятелност. Има голяма вероятност тези случаи да доведат до внезапни прекъсвания на наземното обслужване. По тази причина летищата може да се окажат в ситуация, при която ще трябва да открият друг доставчик на наземно обслужване в рамките на много кратък срок. Примерът с летище Брюксел, при който Brussels Airport Company (BAC) успя незабавно да избере друг доставчик след прекратяването на дейността на Swissport Belgium, показва уместността на тази мярка[35].

От друга страна, доставчиците на наземно обслужване, които срещат затруднения при достъпа до финансиране поради изтичането на своите договори, може да продължат да се ползват от удължаването на договорите съгласно текущата дерогация (до 31 декември 2022 г.), за да получат необходимите кредити и да осигурят непрекъснатостта на своята дейност Освен това договорите с удължен срок осигуряват на летищата достатъчно време да проведат тръжни процедури за допълнителни

---

31 Напр. Swissport Belgium прекрати дейността си, а Swissport Finland обяви, че трябва да освободи до 700 от общо 1350 свои служители (вж. https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488), докато Swissport Western Europe обмисля съкращаването на около 4500 работни места в Обединеното кралство и Ирландия (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 На 8 юни 2020 г. Swissport Belgium подаде иск за откриване на производство по несъстоятелност, при което летище Брюксел остана с едно дружество за наземно обслужване. От 1 юли 2020 г. Alyzia SAS предоставя тази услуга. Докато се очаква организирането на обичайната процедура за избор на нов доставчик, на френското дружество е издаден временен лиценз за предоставяне на услуги за обработка на багажи и перонно обслужване за период от шест месеца. То има право също така да предоставя обслужване на пътници (като например регистрация) и услуги по почистването. Източник: BAC.

доставчици на наземно обслужване, за да подобрят своята устойчивост в случай на трайна нестабилност в сектора на въздушния транспорт.

3.5 Ограниченията на полетите вече не са необходими за справяне с продължаващата пандемия от COVID-19

След като член 21а от Регламента за въздухоплавателните услуги беше приет, Комисията поддържа тясно сътрудничество с държавите членки, по-специално с органите за гражданско въздухоплаване, за да следи непрекъснато ситуацията. От това стана ясно, че ограниченията за полетите в настоящия им вид може да не са най-подходящите и необходими мерки за ограничаване на разпространението на COVID-19, както е допълнително обяснено по-долу.

През целия период на прилагането на регламента се наблюдават значителни разлики в подходите между държавите членки[36]. Комисията публикува информацията, след като я получи от държавите членки, за да гарантира прозрачност[37], а Евроконтрол издава ежедневно обобщения на съответните NOTAM[38]. В съответствие със своите насоки относно това как постепенно да бъдат възстановени транспортните услуги, свързаността и свободното движение възможно най-скоро след като здравната ситуация позволи това[39], и като взема предвид прилагането на Протокола за здравна безопасност във въздухоплаването във връзка с COVID-19, приет от ЕААБ/ECDC[40], с който се предоставят насоки относно това как да се улесни безопасното и постепенно възстановяване на пътническия въздушен транспорт, Комисията редовно приканва органите за гражданско въздухоплаване да преразгледат своите забрани за полети. В резултат от това държавите членки постепенно започнаха да премахват своите ограничения на полетите, като в някои случаи ги замениха с други мерки, като например ограничения за пътуване и мерки в областта на общественото здраве. По време на летния период обаче няколко държави членки започнаха повторно да въвеждат забрани за полети към редица държави членки като реакция на увеличаването на случаите на COVID-19 в няколко държави[41].

Съгласно опростената процедура по Регламент (ЕС) 2020/696 на държавите членки се предоставя възможност да предприемат неотложни мерки за справяне с пандемията от COVID-19, без ненужна административна тежест, но все пак остава задължението държавите членки надлежно да обосноват мерките, като се има предвид значителното отрицателно въздействие от тях върху функционирането на вътрешния пазар, и да гарантират, че те са пропорционални на съответните цели в областта на общественото здравеопазване.

---

36 Няколко държави членки съобщиха, че са въвели забрани за полети в рамките на ЕС с някои изключения (като например за спешни полети или полети за репатриране). Някои съобщиха, че са въвели забрани за полети към една или няколко държави членки. Седем държави членки не се възползваха от възможността, предоставена в член 21 или 21а от регламента, тъй като сметнаха, че не съществува необходимост това да бъде направено по причини, свързани с общественото здраве. Те предпочетоха мерки за ограничаване или определяне на условия за достъп до тяхната територия за хората от определени региони или държави, както и здравни мерки (като например тестване и проследяване на контактите).

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

38 https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html Известията за пилотите съдържат цялата информация относно наложените от държавите условия за извършване на въздухоплавателни услуги.

39 Вж. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52020XC0515(04)

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

41 Към 1 октомври 2020 г. в четири държави членки все още са били в сила ограничения за полетите в рамките на ЕС.

COVID-19 вече се разпространи по целия свят, като на пет континента се появяват случаи на заразени. В началния етап на кризата СЗО, заедно с Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), и ECDC изказаха предположения, че краткосрочните ограничения за пътуване биха могли да допринесат за ограничаване на епидемията, като забавят разпространението на болестта. Данните обаче показват, че ограничаването на движението на хора и стоки в дългосрочен план не е ефективен метод за справяне с пандемията в повечето ситуации и може да доведе до отклоняването на ресурси от други интервенции[42]. Днес, дори пандемията да продължи да представлява сериозна опасност за общественото здраве в държавите от ЕС, се наблюдават съществени промени от началото на кризата, като например по-добра информираност относно риска от предаване и разработването на други диагностични и превантивни мерки, които дават възможност за постепенно възстановяване на транспортните услуги[43]. Всички държави членки са въвели други мерки, като например здравни и санитарни мерки, които изглеждат по-подходящи, ефективни и пропорционални за ограничаване на разпространението на пандемията от COVID-19 в сравнение с ограниченията на полетите в настоящия им вид[44].

Само няколко държави членки считат, че може да е необходимо повторно въвеждане на забраните за полети, тъй като е трудно да се предвиди развитието на епидемиологичната ситуация, докато другите държави членки, отговорили на запитването от страна на Комисията, считат, че има въведени други мерки и механизми, за да се гарантира, че разпространението може да бъде ограничено и че налагането на едностранни ограничения на полетите би възпрепятствало координираната реакция на COVID-19 и би затруднило възстановяването. Освен това те твърдят, че съгласно член 21 от Регламента за въздухоплавателните услуги държавите членки ще продължат да имат възможност да предприемат необходимите неотложни мерки, когато това е обосновано.

При условията на въведения Протокол за здравна безопасност във въздухоплаването във връзка с COVID-19, приет от ЕААБ/ECDC[45], авиокомпаниите считат, че едностранните ограничения на полетите вече не са необходими и може да бъдат отменени, тъй като мерките за проверка преди полет и високото ниво на защита на здравето и безопасността на борда се считат за по-ефективни и пропорционални за ограничаване на разпространението от пътници от държави с високи нива на зарязване в сравнение със забраните за полети в настоящия им вид. Едностранните забрани на полетите в рамките на ЕС, основани на различни критерии между отделните държави и понякога наложени с предизвестие от само няколко часа и най-често за кратки периоди, създадоха значително объркване и правна несигурност на пазара с отрицателно въздействие върху превозвачите, но също и върху пътниците, както и непряко въздействие върху ситуацията, в която се намират доставчиците на наземно обслужване и летищата. Представителите на сектора считат, че координираният

[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] Вж. Протокола за здравна безопасност във въздухоплаването на ЕААБ/ECDC.

[44] Според ЕААБ, тъй като вече има специални системи за наблюдение във връзка с COVID-19, въведени са изчерпателни мерки в областта на общественото здравеопазване, постоянно тестване и проследяване на контактите на населението, държавите следва да са по-добре подготвени, за да предотвратят и контролират повторното повишаване на броя на случаите.

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

подход на равнище ЕС с обективни критерии, приложени по еднакъв начин в целия ЕС, ще помогне да се избегне объркването на пазара[46].

Макар че е ясно, че пандемията от COVID-19 е с трайно присъствие, развитието на пандемията, подобрените познания относно вируса и неговата епидемиология, както и въвеждането на всеобхватни здравни и санитарни мерки от всички държави членки изглежда вече не оправдават необходимостта държавите членки да налагат ограничения за полетите в рамките на ЕС в настоящия им вид с цел справяне с пандемията от COVID-19. Следователно не е налице условието от член 21а, параграф 4 за удължаване на срока на опростените процедурни правила след 31 декември 2020 г.

4 Заключение

Към момента на представяне на настоящия доклад на Европейския парламент и на Съвета нивото на въздушното движение все още е значително занижено в сравнение със същия период на 2019 г. Независимо от трудностите при точното предвиждане на процеса на възстановяване на нивата на въздушното движение логично е да се очаква, че ниските нива на въздушно движение и на търсене от страна на пътниците, дължащи се на пандемията от COVID-19, ще останат такива през 2021 г. През следващите няколко години обаче не може да се очаква връщане към нивата преди COVID. На този етап е прекалено рано да се правят заключения относно това дали след 2021 г. ще продължат да се наблюдават същите високи нива на намаляване на капацитета.

Националните и некоординираните ограничения за пътниците и полетите до/от определени местоназначения, карантинните изисквания, санитарните мерки, гарантиращи безопасно пътуване, и доверието на потребителите ще бъдат ключовите фактори, определящи темповете на възстановяване на въздушното движение.

Поради продължаващата пандемия от COVID-19 и нейното въздействие върху въздушното движение се очаква въздушните превозвачи да продължат да бъдат изправени пред сериозни проблеми с ликвидността през 2021 г., които биха могли да доведат до спирането на действието или отнемането на оперативния им лиценз. Очаква се също така усложнените пазарни условия в сектора на наземното обслужване да преобладават през 2021 г. и допълнително да утежнят финансовото състояние на доставчиците на наземно обслужване, което ще доведе до риск от още случаи на обявяване в несъстоятелност. По тази причина има вероятност прекъсването на предоставянето на наземно обслужване и затрудненията при достъпа до финансиране за доставчиците на наземно обслужване да продължат и през цялата 2021 г.

Следователно са изпълнени условията, посочени в член 9, параграф 1б относно временните лицензи и член 24а, параграф 3 относно наземното обслужване, за удължаване чрез делегиран акт на срока на мерките, който понастоящем трябва да изтече на 31 декември 2020 г.

С оглед на гореизложеното, предвид тяхното изтичане на 31 декември 2020 г. и продължаващата необходимост от тях съгласно условията в член 9, параграф 1б и член 24а, параграф 3, Комисията ще удължи с делегиран акт до 31 декември 2021 г.

[46] Вж. бележка под линия 15 — предложение за препоръка на Съвета относно координиран подход за ограничаване на свободното движение в отговор на пандемията от COVID-19.

срока на дерогациите, свързани с **оперативните лицензи** и **избора на доставчици на наземно обслужване.**

По отношение на текущата дерогация относно удължената **валидност на договорите за наземно обслужване**, съгласно която се дава възможност за удължаване на договорите до 31 декември 2022 г., и въз основа на ограничените налични дългосрочни данни, на този етап Комисията не счита, че условията за нейното удължаване след края на 2022 г. са налице. Въпреки това Комисията ще продължи да следи ситуацията отблизо.

Относно възможността държавите членки да въведат неотложни **мерки, с които да откажат, ограничат или наложат условия за упражняване на права за извършване на въздушни превози** с цел справяне с пандемията от COVID-19 — въз основа на наличните данни относно развитието на пандемията и познанията относно риска от предаване на болестта такива мерки вече не са необходими предвид по-подходящите мерки за ограничаване на разпространението на болестта, като например ефективните здравни и санитарни мерки, както и с оглед на член 21 от Регламента за въздухоплавателните услуги. Условието в член 21а, параграф 4 за удължаване с делегиран акт на срока на мярката след 31 декември 2020 г. следователно не е налице и настоящият период на валидност няма да бъде удължен.

Комисията ще продължи да следи положението в сектора на въздухоплаването и е готова да разгледа допълнителни мерки, когато това е оправдано, за справяне с кризата и подпомагане на възстановяването.