EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.11.2020.
COM(2020) 714 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

u skladu s člankom 9. stavkom 1.c, člankom 21.a stavkom 5. i člankom 24.a stavkom 4. Uredbe (EU) 2020/696 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 2020. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1008/2008 o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici s obzirom na pandemiju bolesti COVID-19

1. Sadržaj

1. Uvod 2
2. Opis mjera rasterećenja 3
2.1. Mjere koje se odnose na privremene operativne licencije 3
2.2. Hitne mjere (ograničenja letova) povezane s pandemijom bolesti COVID-19 3
2.3. Privremena pravila o zemaljskim uslugama – ugovori 4
2.4. Privremena pravila o zemaljskim uslugama – postupak odabira 4
3. Uvjeti za produljenje relevantnih razdoblja 4
3.1. Trajno smanjena razina zračnog prometa od 2019. do 2020. (za odgovarajuće razdoblje) ... 5
3.2. Smanjeni zračni promet posljedica je pandemije bolesti COVID-19 7
3.3. Zračni promet vjerojatno će ostati smanjen u doglednoj budućnosti 9
3.4. Smanjenje zračnog prometa dovelo je do prekida pružanja zemaljskih usluga ili poteškoća u pristupu financiranju za pružatelje zemaljskih usluga 11
3.5. Ograničenja letova više nisu potrebna za suzbijanje ustrajne pandemije bolesti COVID-19 11
4. Zaključak 13

1. Uvod

Pandemija bolesti COVID-19 od početka 2020. snažno negativno utječe na zračni prijevoz u Europi i svijetu. Ograničenja u pogledu zdravlja i putovanja koja su države članice i treće zemlje uvele radi suzbijanja pandemije snažno su smanjila potražnju i povjerenje potrošača, što je pak dovelo do rekordnog i trajnog pada zračnog prometa u Europi[1].

Broj letova u europskom zračnom prostoru pao je do 90 % u razdoblju od ožujka do travnja 2020. u odnosu na isto razdoblje 2019.[2] Europske zračne luke 1. ožujka 2020. još su imale više od 5 milijuna putnika, ali taj je broj do 31. ožujka 2020. pao na samo 174 000 (pad od 97,1 % u odnosu na isti dan 2019.). Od 2. kolovoza 2020. pad je iznosio oko 70 % u odnosu na isti dan 2019[3]. Situacija se manje odrazila na prijevoz tereta koji je u kolovozu bio 19 % manji gledano u tonskim kilometrima[4]. Prema podacima koji su u listopadu 2020. prikupljeni analizom gospodarskog utjecaja ICAO-a procjenjuje se da će 2020. broj sjedala koje nude zračni prijevoznici sveukupno biti manji za 50 do 52 %, broj putnika smanjit će se za 2 875–2 978 milijuna, a gubici u bruto prihodima od putničkog prijevoza bit će manji za 330–340 milijardi eura.

Pandemija COVID-a 19 otežala je poštovanje određenih odredbi Uredbe o zračnim uslugama[5] i Direktive o zemaljskim uslugama[6]. Nezabilježen pad potražnje i visoka stopa otkazivanja prouzročili su niz neočekivanih problema zračnim prijevoznicima i poduzećima za zemaljske usluge. Prvo, zračni prijevoznici suočili su se s ozbiljnim problemima s likvidnošću koji bi mogli rezultirati privremenim oduzimanjem ili poništavanjem njihove operativne licencije ili njezinom zamjenom privremenom licencijom premda za to ne postoji strukturna gospodarska potreba. Drugo, poduzeća za zemaljske usluge čiji su ugovori/odobrenja bili pred istekom naišla su na ozbiljne poteškoće kad je riječ o pristupu financiranju. Treće, zbog financijske izloženosti poduzeća za zemaljske usluge zračne luke dovedene su u osjetljiv položaj u kojem bi mogle izgubiti jedinog pružatelja zemaljskih usluga ako on bankrotira.

Osim toga, zbog stopa zaraze ili smrti od bolesti COVID-19, kao i činjenice da je riječ o nepoznatoj bolesti, u mnogim državama članicama na temelju članka 21. Uredbe o zračnim uslugama uvedeno je ograničenje letova unutar EU-a kako bi se pokušalo spriječiti ili usporiti širenje bolesti, što je zbog dosad nezabilježenog trajanja krize i primjenjivih postupovnih pravila stvorilo teško i nepotrebno administrativno opterećenje za države članice i Komisiju.

Stoga su, kao odgovor na pandemiju COVID-a 19, Europski parlament i Vijeće 25. svibnja 2020. donijeli Uredbu (EU) 2020/696 o izmjeni Uredbe o zračnim uslugama kako bi se riješili navedeni problemi, a pogođenim dionicima, državama članicama i Komisiji pružilo potrebno rasterećenje od određenih administrativnih pravila i osigurala bolja financijska perspektiva za dionike u pogođenom sektoru.

---

1 Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je 30. siječnja „izvanrednu zdravstvenu situaciju međunarodnih razmjera”, a 11. ožujka 2020. pandemiju (vidjeti https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020).

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

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

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

5 Uredba (EZ) br. 1008/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o zajedničkim pravilima za obavljanje zračnog prijevoza u Zajednici (preinaka), SL L 293, 31.10.2008., str. 3.–20.

6 Direktiva Vijeća 96/67/EZ od 15. listopada 1996. o pristupu tržištu zemaljskih usluga u zračnim lukama Zajednice, SL L 272, 25.10.1996., str. 36.–45.

Na temelju članka 9. stavka 1.c, članka 21.a stavka 5. i članka 24.a stavka 4. Uredbe o zračnim uslugama Komisija će stalno pratiti situaciju kako bi se ispunili kriteriji utvrđeni u Uredbi[7].

U skladu s istim člancima Komisija je na temelju informacija i podataka koji su joj dostupni do 15. studenoga 2020. Europskom parlamentu i Vijeću dužna podnijeti sažeto izvješće i, prema potrebi, donijeti delegirane akte o produljenju razdoblja privremenih odredbi. Te delegirane ovlasti daju se Komisiji na razdoblje od jedne godine počevši od 28. svibnja 2020.

U ovom se sažetom izvješću situacija ocjenjuje na temelju podataka prikupljenih od Eurocontrola te podataka o otkazanim letovima i faktorima popunjenosti iz uzorka zračnih prijevoznika iz EU-a. Izvješće se temelji i na dokazima i podacima o trajanju pandemije bolesti COVID-19 koje je objavio Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC). Komisija se u srpnju i kolovozu 2020. isto tako savjetovala s relevantnim dionicima, odnosno državama članicama i organizacijama koje predstavljaju zračne prijevoznike, zračne luke i pružatelje zemaljskih usluga, o provedbi mjera i trajnoj potrebi za njima.

2. Opis mjera rasterećenja

2.1. Mjere koje se odnose na privremene operativne licencije

U skladu s člankom 9. stavkom 1. Uredbe o zračnim uslugama, nadležna tijela država članica za izdavanje licencija moraju poništiti ili privremeno oduzeti operativnu licenciju zračnog prijevoznika iz EU-a s financijskim poteškoćama te je mogu zamijeniti privremenom operativnom licencijom.

Zbog pandemije COVID-a 19 zračni prijevoznici Unije, koji su prije pandemije bili financijski stabilni, počeli su se suočavati s problemima s likvidnošću koji bi mogli rezultirati privremenim oduzimanjem ili poništavanjem njihove operativne licencije ili njezinom zamjenom privremenom licencijom premda za to ne postoji strukturna gospodarska potreba. Izdavanjem privremene licencije mogao bi se poslati negativan signal tržištu o sposobnosti zračnog prijevoznika da opstane, što bi pak pogoršalo inače privremene financijske probleme.

Stoga se Uredbom (EU) 2020/696 nadležnim tijelima za izdavanje licencija dopušta da ne ponište ili privremeno oduzmu operativnu licenciju u razdoblju od 1. ožujka do 31. prosinca 2020. ako je tijekom tog razdoblja provedena procjena financijske održivosti i pod uvjetom da sigurnost nije bila ugrožena te da tijekom sljedećih 12 mjeseci postoji realna mogućnost zadovoljavajuće financijske sanacije.

2.2. Hitne mjere (ograničenja letova) povezane s pandemijom bolesti COVID-19

Na temelju članka 21. Uredbe o zračnim uslugama država članica može odbiti, ograničiti ili uvesti uvjete za korištenje prometnih prava radi rješavanja iznenadnih kratkotrajnih poteškoća koje nastanu kao rezultat nepredvidivih i neizbježnih okolnosti. Takvom mjerom moraju se poštovati načela razmjernosti i transparentnosti te se ona mora temeljiti na objektivnim i nediskriminirajućim mjerilima.

Kako bi se osiguralo da se takvom mjerom poštuju načela razmjernosti i transparentnosti te objektivna i nediskriminirajuća mjerila, Komisiju i druge države članice o njoj treba bez

[7] Ti su kriteriji utvrđeni u članku 9. stavku 1.b, članku 21.a stavku 4. i članku 24.a stavku 3. te navedeni u odjeljku 4.

odgode obavijestiti uz odgovarajuće obrazloženje. Povrh toga, ako poteškoće zbog kojih su takve mjere potrebne traju dulje od 14 dana, država članica mora o tome obavijestiti Komisiju i druge države članice te uz pristanak Komisije može produljiti provođenje mjera za najviše 14 dana. Komisija odlukom daje pristanak na produljenje razdoblja.

Člankom 21. rješavaju se kratkotrajni problemi, a iskustvo iz ranih faza pandemije COVID-a 19 pokazalo je da on nije prilagođen krizi uzrokovanoj COVID-om 19, za koju se očekivalo da će trajati nekoliko mjeseci, zbog čega se Komisiju i države članice nepotrebno administrativno opterećuje.

Stoga je Uredbom (EU) 2020/696 uvedeno privremeno odstupanje od postupovnih zahtjeva utvrđenih člankom 21. za razdoblje od 1. ožujka do 31. prosinca 2020. Njime se državama članicama dopušta da zadrže privremene, opravdane i razmjerne hitne mjere za obuzdavanje pandemije bolesti COVID-19 bez pristanka Komisije, pod uvjetom da se mjerama poštuju načela razmjernosti i transparentnosti i da se temelje na objektivnim i nediskriminirajućim mjerilima.

2.3. Privremena pravila o zemaljskim uslugama – ugovori

U skladu s člankom 6. stavkom 2. i člankom 9. Direktive o zemaljskim uslugama države članice mogu ograničiti broj pružatelja zemaljskih usluga u zračnim lukama. U takvim slučajevima pružatelje treba odabrati na razdoblje od najviše sedam godina. Pandemija COVID-a 19 uzrokovala je naglo smanjenje zračnog prijevoza dosad nezabilježenih razmjera, što je rezultiralo ozbiljnim financijskim poteškoćama pružateljâ zemaljskih usluga. Stoga pružatelji čiji ugovori isteknu tijekom krize ili do kraja godine nakon početka krize ne mogu pružiti dovoljno jamstvo održivosti svojim vjerovnicima kao kriterij za dobivanje zajma i zbog toga mogu naići na poteškoće u dobivanju pristupa financiranju.

Zbog toga je Uredbom (EU) 2020/696 utvrđeno da se ugovori pružateljâ koji istječu u razdoblju od 28. svibnja 2020. do 31. prosinca 2021. mogu produljiti do 31. prosinca 2022.

2.4. Privremena pravila o zemaljskim uslugama – postupak odabira

U članku 11. stavku 1. točki (e) Direktive o zemaljskim uslugama navodi se da se pružatelja zemaljskih usluga koji prestane s radom prije isteka razdoblja na koje je izabran natječajem provedenim u skladu s tim člankom zamjenjuje na temelju istog postupka.

Pandemija COVID-a 19 može dovesti do insolventnosti pružateljâ zemaljskih usluga i, posljedično, do prestanka njihova poslovanja. U zračnim lukama u kojima je broj pružatelja ograničen to bi moglo prouzročiti situaciju u kojoj jedan ili više pružatelja prestaju pružati usluge prije nego što bude moguć odabir novog pružatelja na temelju uobičajenog postupka utvrđenog u članku 11. stavku 1. Direktive o zemaljskim uslugama. Da bi se osigurao kontinuitet usluge, bila bi potrebna brza zamjena tog pružatelja.

Stoga se Uredbom (EU) 2020/696 dopušta upravnom tijelu zračne luke da za razdoblje od 1. ožujka 2020. do 31. prosinca 2020. izravno odabere pružatelja usluga na razdoblje od najviše šest mjeseci ili do 31. prosinca 2020., ovisno o tome koje je razdoblje duže.

3. Uvjeti za produljenje relevantnih razdoblja

U skladu s Uredbom (EU) 2020/696 Komisiji se daju delegirane ovlasti da produlji razdoblja primjenjivosti relevantnih izvanrednih mjera koje su navedene u točkama 3.1.–3.5. U tablici u nastavku daje se pregled uvjeta koje treba ispuniti:

	Smanjena razina zračnog prometa postojana je u odnosu na razinu prometa u odgovarajućem razdoblju 2019.	Smanjenje zračnog prometa posljedica je izbijanja pandemije COVID-a 19	Zračni promet vjerojatno će ostati smanjen u doglednoj budućnosti	Prekid pružanja zemaljskih usluga ili poteškoće u pristupu financiranju pružatelja zemaljskih usluga u zračnim lukama Unije	Ustrajnost pandemije COVID-a 19	Ograničenja ili postavljanje uvjetâ za korištenje prometnih prava u državama članicama vjerojatno će biti potrebni nakon 31. prosinca 2020.
Mjere koje se tiču privremenih operativnih licencija (čl. 9. st. 1.b)	x	x	x			
Hitne mjere (ograničenje letova) povezane s pandemijom bolesti COVID-19 (čl. 21.a st. 4.)					x	x
Privremena pravila o zemaljskim uslugama – ugovori (čl. 24.a st. 3.)	x	x	x	x		
Privremena pravila o zemaljskim uslugama – postupak odabira (čl. 24.a st. 3.)	x	x	x	x		

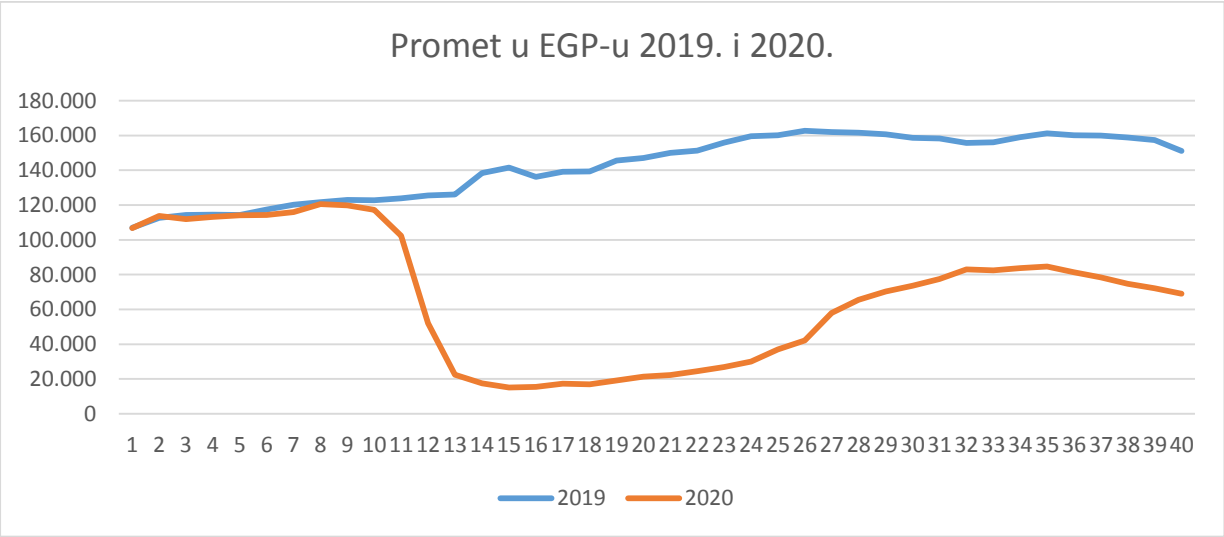
3.1. Trajno smanjena razina zračnog prometa od 2019. do 2020. (za odgovarajuće razdoblje)

Za potrebe ovog izvješća podaci o razinama zračnog prometa, iskorištenosti slotova, faktoru popunjenosti i otkazanim letovima za tjedne 2020. uspoređeni su s tim podacima za iste tjedne 2019.

Prema podacima Eurocontrola pad zračnog prometa u EGP-u počeo je u 11. tjednu 2020. smanjenjem od 17 % u odnosu na isti tjedan 2019. Zračni promet nastavio je brzo padati, što je rezultiralo smanjenjem od 59 % u 12. tjednu i 82 % u 13. tjednu u odnosu na 2019. Najniže vrijednosti zabilježene su u 15. i 16. tjednu (smanjenje od 89 %). Promet je nakon toga počeo postupno rasti, ali je 22. lipnja 2020. (26. tjedan) dosegnuo samo 26 % razine iz 2019., što je pad zračnog prometa od 74 % u odnosu na prethodnu godinu. Tijekom kolovoza 2020. (32.–36. tjedan) razine zračnog prometa dosegnule su 53 % u odnosu na kolovoz 2019., ali su

početkom rujna 2020. ponovno počele padati da bi do kraja mjeseca dosegnule 46 % u odnosu na isto razdoblje 2019.

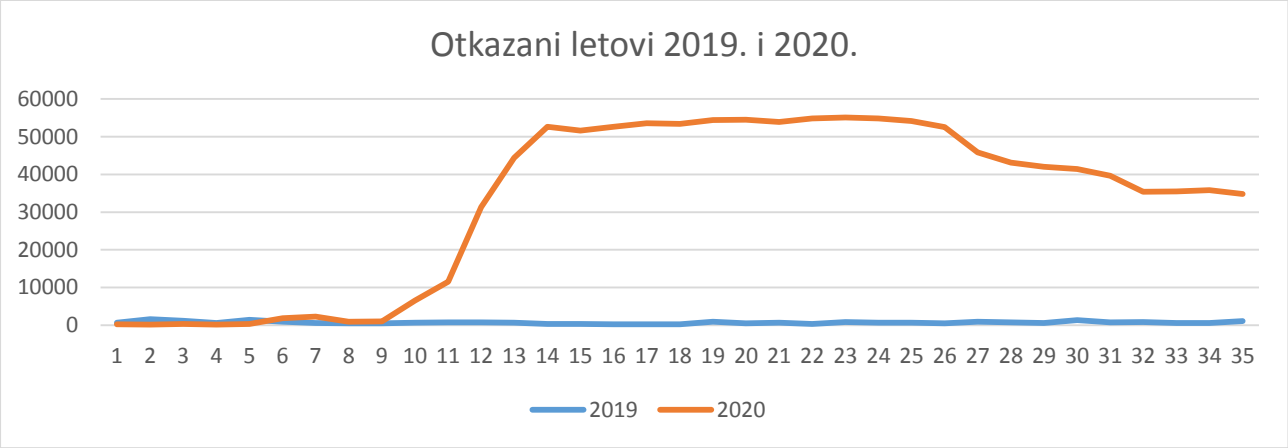
Slika 1.1.



(izvor: Eurocontrol)

Zbog pada prometa broj otkazanih letova snažno je porastao (slika 1.2.) u odnosu na isto razdoblje 2019. Broj otkazanih letova počeo se povećavati od 9. tjedna, a taj je trend postao još izraženiji od 11. tjedna.

Slika 1.2.



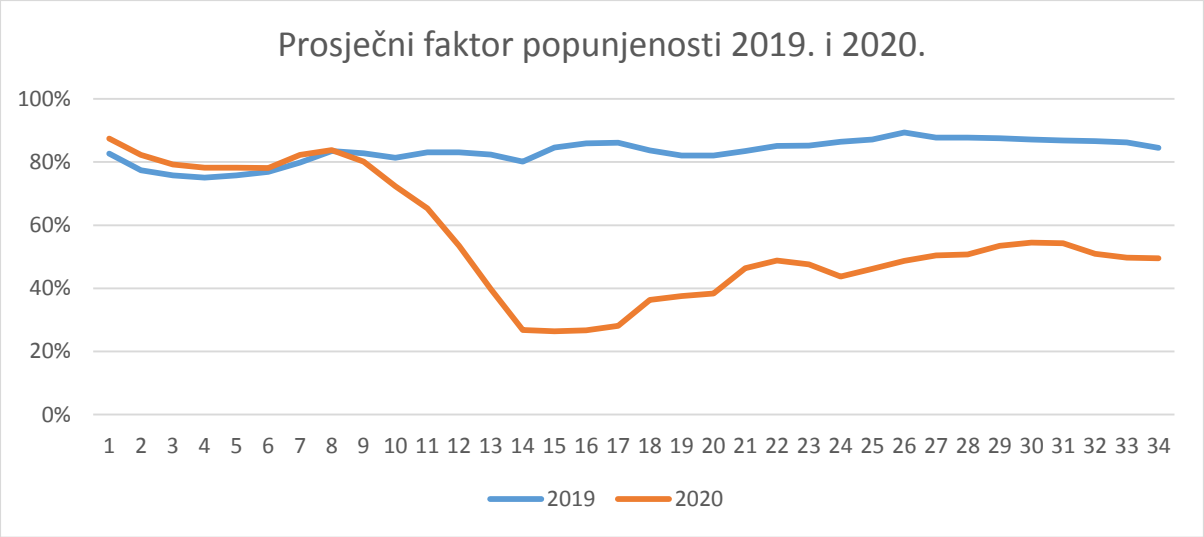
Izvor: podaci koje je Komisija prikupila od zračnih prijevoznika[8]

U međuvremenu se prosječni faktor popunjenosti deset europskih zračnih prijevoznika koji su Komisiji dostavili podatke smanjio s 80 % u 9. tjednu na 26 % u 15. tjednu. Ne samo da su zračni prijevoznici letjeli manje, nego su i putnici manje rezervirali mjesta na preostalim letovima.

[8] Šest velikih europskih zračnih prijevoznika (tradicionalni, niskobudžetni i regionalni) dostavilo je Komisiji podatke o svojem korištenju slotova. Na slikama su prikazani brojevi iskorištenih slotova u odnosu na brojeve slotova koje su zračni prijevoznici imali prije početka sezone (referentni datum). Šest velikih europskih zračnih prijevoznika (tradicionalni, niskobudžetni i regionalni) dostavilo je Komisiji podatke o otkazanim letovima.

Prosječni faktor popunjenosti porastao je na 44 % do 23. tjedna, do kad se zračni prijevoz unutar EU-a u znatnoj mjeri ponovo otvorio, a sredinom kolovoza dosegao je 56 %. Tijekom istog tjedna 2019. prosječni faktor popunjenosti istih zračnih prijevoznika kretao se od 75 % (4. tjedan) do 89 % (26. tjedan).

Slika 1.3.



Izvor: podaci koje je Komisija prikupila od zračnih prijevoznika[9]

3.2. Smanjeni zračni promet posljedica je pandemije bolesti COVID-19

Mnoge su zemlje reagirale na pandemiju bolesti COVID-19 uvođenjem zabrana letova i ograničenja putovanja, od kojih su neki još i danas na snazi[10]. To je ozbiljno utjecalo na zračni promet unutar EU-a i međunarodni zračni promet jer je zbog ograničenja kojima su dopuštena samo „neophodna putovanja" potražnja potisnuta do razine na kojoj većina linija više nije komercijalno isplativa[11].

Ograničenja letova unutar EU-a na samom su početku u nekim državama članicama iskorištena kao mjera za sprečavanje ili obuzdavanje daljnjeg širenja COVID-a 19. Komisija je donijela smjernice za olakšavanje izvođenja operacija zračnog prijevoza tereta tijekom pandemije COVID-a 19 da bi olakšala njegov kontinuitet[12]. Vrhunac zabrana putničkih letova između država članica zabilježen je u razdoblju od 20. do 26. ožujka 2020., tijekom kojeg je zabrane letova uvelo 20 država članica. Nakon toga zabrane su se postupno ukidale: 31. ožujka 2020. zabrane letova bile su na snazi u 16, a 6. travnja u 14 država članica. Jedanaest država članica ograničilo je letove kada je na snagu stupilo postupovno izuzeće. Od 7. srpnja sedam država članica imalo je zabrane letova za nekoliko specifičnih država članica s velikim brojem slučajeva bolesti COVID-19. Krajem rujna zabrane letova i dalje su imale četiri države članice (vidjeti odjeljak 4.).

---

9 Šest velikih europskih zračnih prijevoznika (tradicionalni, niskobudžetni i regionalni) dostavilo je Komisiji podatke o faktorima popunjenosti.

10 Za pregled mjera koje su i dalje na snazi vidjeti: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-during-coronavirus-pandemic_hr.

11 To je dokazano padom prometa opisanim u odjeljku 3.1. te je razlog zašto je izuzeće uopće uvedeno.

12 Smjernice Europske komisije: olakšavanje izvođenja operacija zračnog prijevoza tereta tijekom pandemije COVID-a 19, donesene 26. ožujka 2020., https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf.

Kad je riječ o letovima izvan EU-a, Komisija je 16. ožujka 2020. donijela Komunikaciju[13] kojom je preporučila privremeno ograničenje neobveznih putovanja iz trećih zemalja u područje EU+[14] u trajanju od mjesec dana. Čelnici država ili vlada država članica EU-a 17. ožujka 2020. postigli su dogovor o provedbi privremenog ograničenja neobveznih putovanja. Ograničenje su uvele i četiri države pridružene schengenskom području. To ograničenje produljeno je nekoliko puta.

Tijekom ljeta države članice počele su ponovno uvoditi ograničenja putovanja unutar EU-a. Komisija je 4. rujna 2020. donijela Prijedlog preporuke Vijeća[15] kako bi osigurala da sve mjere država članica kojima se ograničava slobodno kretanje zbog pandemije bolesti COVID-19 budu usklađene i da se jasno komuniciraju na razini EU-a. U Prijedlogu Komisije utvrđuju se četiri ključna područja u kojima države članice trebaju pojačano surađivati, kao što su zajednički kriteriji i pragovi za države članice pri odlučivanju o uvođenju ograničenja putovanja, zajednički okvir za mjere koje se primjenjuju na putnike iz područja s visokim rizikom te jasno i pravovremeno obavješćivanje javnosti o ograničenjima.

Ako se promatraju faktori izvan regulatornog okruženja, povjerenje potrošača ključan je faktor koji utječe na razine prometa i ukazuje na povezanost pada zračnog prometa i pandemije bolesti COVID-19. O toj temi još ne postoji puno podataka. Irski središnji ured za statistiku proveo je anketu o povjerenju putnika u putovanje avionom. Gotovo četiri petine ispitanika (78,0 %) izjavilo je da im je pomisao na međunarodno putovanje avionom „nelagodna” ili „vrlo nelagodna”[16]. Kako pokazuju nedavni podaci, ponovno uvođenje mjera na granici i mjera karantene na neusklađen i često nepredvidiv način u nizu država članica dodatno je narušilo povjerenje potrošačâ, što je dovelo do znatno većeg pada putovanja nego izravni učinak stvarnih ograničenja.

Iz redovitih gospodarskih izvješća IATA-e o krizi vidljivo je da su se od veljače 2020. do približno sredine travnja rezervacije neprestano smanjivale u usporedbi s istim razdobljima prethodne godine. Rezervacije su od tada djelomično u porastu, ali krajem lipnja 2020. bilo ih je i dalje 82 % manje. Čini se da postoji veza između povećanja broja novih slučajeva i smanjenja rezervacija[17]. Osim toga, IATA od izbijanja pandemije COVID-a 19 naručuje redovite ankete o povjerenju putnika. U travnju je približno 60 % ispitanika izjavilo da će vjerojatno ponovno putovati nekoliko mjeseci nakon što se pandemija smiri. U lipnju je taj broj pao na 45 %. U rujnu je više od polovine ispitanika navelo da će pričekati od šest mjeseci do godinu dana prije nego što se ponovno odluče na putovanje. Dakle, spremnost na letenje ostaje niska i očekuje se da će takva biti i u narednim mjesecima. I rizik od obvezne karantene na odredištu jedan je od ključnih odvraćajućih čimbenika. Ako postoji mogućnost karantene po dolasku, 83 % ispitanika navelo je da neće putovati.

Sve navedeno pokazuje snažnu vezu između pada zračnog prometa i izbijanja pandemije bolesti COVID-19.

---

13 COM(2020) 115, 16. ožujka 2020.

14 „Područje EU+” obuhvaća sve države članice schengenskog područja (uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Cipar i Rumunjsku) i četiri države pridružene schengenskom području.

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. Treba napomenuti da je u trenutku provedbe ankete u Irskoj na snazi bila karantena za sve međunarodne putnike koji pristignu u tu zemlju, što je utjecalo na percepciju javnosti o sigurnosti letenja.

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

3.3. Zračni promet vjerojatno će ostati smanjen u doglednoj budućnosti

U trenutačnim je okolnostima teško predvidjeti točne promjene u razinama zračnog prometa, no dostupne prognoze pokazuju da će zračni promet ostati smanjen 2021., a povratak na razine prije pandemije COVID-a 19 neće se dogoditi prije 2024.[18] Na razine zračnog prometa utjecat će ograničenja letova i putovanja, obrasci potrošačkog ponašanja u pogledu rezervacija i regulatorne zdravstvene mjere koje sektor bude morao poštovati. Ti su faktori blisko povezani s mogućnošću ponovnog rasta broja slučajeva i činjenicom da nema cjepiva. U svim je prognozama prisutan visok stupanj nesigurnosti.

Prema Eurocontrolu[19] ukupan broj letova koji se očekuju u Europi ponovno će postupno opadati. Nakon što je u travnju 2020. dosegnuta najniža točka, u kolovozu je primijećen mali oporavak na 51 %, ali nije bio održiv. Za siječanj 2021. predviđa se da će broj letova biti 60 % niži nego 2019. (umjesto 20 % u ranijem scenariju). U tom se scenariju pretpostavlja da će države članice i dalje imati neusklađen odgovor na prekogranični zračni promet, da će potražnja putnika ostati iznimno niska zbog nesigurnosti, nepredvidivosti i nejasnoća u vezi s mjerama ograničenja/karantene zbog COVID-a 19 te da će zračni prijevoznici dodatno smanjiti kapacitete s obzirom na vrlo nizak broj ranijih rezervacija. Prema Eurocontrolu promet bi se polako trebao povećati u veljači 2021., ali bi i dalje trebao biti 50 % niži nego u veljači 2020.

I IATA je 29. rujna 2020.[20] umanjila svoje gospodarske prognoze. Sada očekuje da će se globalni ostvareni putnički kilometri (RPK)[21] 2020. smanjiti za 66 % u odnosu na 2019. te za 68 % u prosincu 2020. u odnosu na prosinac 2019., za razliku od smanjenja od 55 % koje je predvidjela u srpnju 2020.

Kada je riječ o ograničenjima putovanja, Komisija je državama članicama schengenskog područja i državama pridruženima schengenskom području preporučila[22] da do 15. lipnja 2020. ukinu kontrole unutarnjih granica. Većina država članica koje su zbog pandemije COVID-a 19 ranije ponovno uvele kontrole unutarnjih granica postupile su u skladu s preporukom, što je dovelo do porasta redovnog komercijalnog putničkog prometa (vidjeti sliku 1.1.). Kad je riječ o ograničenju neobveznih putovanja u Uniju, Preporukom Vijeća[23] savjetuje se da se od 1. srpnja 2020. ukinu ograničenja neobveznih putovanja iz trećih zemalja s početnog popisa, koji bi se trebao redovito revidirati.

Međutim, iako se zbog popuštanja mjera i ukidanja ograničenja u kontekstu silaznih trendova u ukupnom broju slučajeva u Europi očekivalo kontinuirano poboljšanje zračnog prometa tijekom europskog ljetnog razdoblja, u ljeto 2020. u mnogim zemljama EGP-a ponovno je prijavljen povećan broj slučajeva oboljenja od COVID-a 19[24]. Uz to su poznati povijesni

---

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

19 Vidjeti Eurocontrolov najnoviji „Scenarij prema postojećem stanju" iz rujna 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 Ostvareni putnički kilometri (RPK) su mjerna vrijednost u zrakoplovnoj industriji koja pokazuje broj kilometara prijeđenih u putničkom prijevozu. Računa se kao broj prihodovnih putnika pomnožen s ukupnom prijeđenom udaljenošću.

22 COM(2020) 399 final.

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

24 https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-20200810.pdf. ECDC je 10. kolovoza 2020. izvijestio o ukupnom riziku od širenja bolesti COVID-19 u svim zemljama EU-a/EGP-a.

slučajevi u kojima su se pandemije širile u nekoliko valova. To bi moglo dovesti do ponovnog smanjenja zračnog prometa.

Kad je riječ o budućoj potražnji za uslugama zračnog prijevoza i povjerenju potrošača, posebno u kontekstu sažetog izvješća o slotovima[25], dionici s kojima su službe Komisije stupile u kontakt (zračni prijevoznici, putničke agencije, računalni sustavi za rezervaciju) naveli su da je vrlo teško prognozirati bilo što nakon planskog razdoblja zima 2020./2021. Zračni su prijevoznici prije pandemije COVID-a 19 možda mogli nuditi redove letenja cijelu godinu unaprijed, ali sad im je problem isplanirati red letenja već za sljedeću sezonu. Zračni prijevoznici neprestano preispituju redove letenja kako bi odgovorili na nepredvidive promjene u ograničenjima putovanja ili letova i na teško predvidivu putničku potražnju[26].

Iako je broj rezervacija unutar EU-a počeo rasti u ljeto 2020., u kolovozu je zaustavljen oporavak putničkog prometa u mreži europskih zračnih luka, najvjerojatnije kao posljedica ograničenja putovanja koje je uvelo nekoliko država[27]. Broj rezervacija za letove izvan EU-a bio je još manji. Najnovije izvješće IATA-e o izgledima globalnog zračnog prometa ukazuje na manji broj putničkih rezervacija u četvrtom tromjesečju u odnosu na treće tromjesečje 2020.[28]

Kad je riječ o drugim regulatornim zdravstvenim mjerama, u sklopu izlazne strategije u zrakoplovstvu se provode sanitarne mjere, najčešće na temelju smjernica EASA-e/ECDC-a[29]. Zbog mjera održavanja razmaka i dezinfekcije prostora zračne luke možda će moći opsluživati manji broj putnika i letova nego prije izbijanja pandemije. Zračne luke mogle bi privremeno ili trajno smanjiti efektivni kapacitet u odnosu na doba prije pandemije. Te bi mjere istovremeno mogle pridonijeti vraćanju povjerenja potrošača, međutim i dalje u ograničenoj mjeri.

Zbog toga zračni prijevoznici opet postupno smanjuju kapacitet koji se nudi na tržištu. Sve to upućuje na to da se razine putničkog zračnog prometa 2020. neće vratiti čak ni na polovinu razina iz 2019. Domaća tržišta oporavit će se brže od međunarodnih. ICAO očekuje da će se broj sjedala u ponudi u Europi 2020. smanjiti za 52–58 % u međunarodnom putničkom prometu, odnosno za 33–36 % na domaćim letovima[30].

S obzirom na prethodno navedeno, izgledi nakon 2020. vrlo su neizvjesni, no ponovno povećanje broja slučajeva oboljelih od COVID-a 19 i potreba za zadržavanjem sanitarnih mjera protiv širenja zaraze ukazuju na to da putnički zračni promet idućih godina neće dosegnuti razine iz 2019. – čak i pod pretpostavkom dostupnosti cjepiva u drugoj polovini 2021.

---

25 COM(2020) 558 final.

26 Zračni prijevoznici moraju napraviti planove i pripremu za nekoliko scenarija jer se u ponašanju potrošača, širenju bolesti i izuzećima od pravila za iskorištenost slotova ne mogu vidjeti jasni trendovi. Posljedica su neoptimalne odluke o troškovima za infrastrukturu, rad i stavljanje na tržište. Zimska sezona je zračnim prijevoznicima teža i u normalnim godinama jer obično većinu dobiti ostvare tijekom ljetne sezone. Budući da ove godine zračni prijevoznici nisu skupili zalihe tijekom profitabilne ljetne sezone, izgledi za zimsku sezonu i dalje ne obećavaju.

27 Zračni prijevoznici ističu da su potrošači promijenili pristup rezervacijama. Prije bi potrošači rezervirali letove nekoliko mjeseci unaprijed, a sad ih rezerviraju mnogo kasnije zbog nepredvidivosti i nesigurnosti hoće li uopće putovati. Prema IATA-inim podacima približno 60 % letova sad se rezervira dva tjedna prije leta, a u istom razdoblju 2019. više od 60 % letova bilo je rezervirano prije više od 20 do 11 dana unaprijed.

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. Smanjenje zračnog prometa dovelo je do prekida pružanja zemaljskih usluga ili poteškoća u pristupu financiranju za pružatelje zemaljskih usluga

Prema podacima koji su dostupni Komisiji, poduzeća za zemaljske usluge snažno su pogođena pandemijom COVID-a 19 i prethodno opisanim smanjenjem zračnog prometa. Mnogi pružatelji zemaljskih usluga suočili su se s financijskim poteškoćama, što pokazuju ulazak grupe Swissport u restrukturiranje i novosti o financijskim poteškoćama s kojima su se susrela njezina društva kćeri[31], otpuštanje 800 zaposlenika poduzeća Wisag u Njemačkoj[32], paket pomoći odobren poduzeću Aviapartner Belgium i prestanak poslovanja poduzeća Malév Ground Handling[33]. To pokazuje da je smanjenje zračnog prometa dovelo do prekida pružanja zemaljskih usluga ili poteškoća u pristupu financiranju za pružatelje zemaljskih usluga.

Na temelju predviđanja za razinu zračnog prometa do prosinca 2021., vjerojatno je da će još pružatelja zemaljskih usluga morati prekinuti pružanje usluga prije nego što se tržište oporavi od krize uzrokovane pandemijom COVID-a 19[34]. Postoji stvaran rizik od daljnjih stečajeva pružateljâ zemaljskih usluga koji bi se mogli dogoditi 2021. Takvi bi stečajevi vrlo vjerojatno doveli do neočekivanih prekida pružanja zemaljskih usluga. Dakle, zračne luke mogle bi se naći u situaciji da moraju pronaći alternativnog pružatelja zemaljskih usluga u vrlo kratkom vremenu. Slučaj zračne luke u Bruxellesu, kada je poduzeće Brussels Airport Company (BAC) uspjelo hitno odabrati zamjenu nakon propasti poduzeća Swissport Belgium, pokazao je korisnost te mjere[35].

Međutim, pružatelji zemaljskih usluga koji imaju poteškoće u pristupu financiranju zbog isteka svojih ugovora mogu se nastaviti koristiti produljenjem ugovora na temelju trenutačnog odstupanja (do 31. prosinca 2022.) kako bi dobili potrebne zajmove i osigurali kontinuitet poslovanja. Osim toga, produljenim ugovorima zračne luke dobivaju dovoljno vremena za raspisivanje natječaja za dodatne pružatelje zemaljskih usluga kako bi ojačale svoju otpornost u slučaju kontinuirane promjenjivosti u sektoru zračnog prijevoza.

3.5. Ograničenja letova više nisu potrebna za suzbijanje ustrajne pandemije bolesti COVID-19

Nakon što je donesen članak 21.a Uredbe o zračnim uslugama, Komisija je u bliskom kontaktu s državama članicama, posebno s tijelima civilnog zrakoplovstva, kako bi neprekidno pratila situaciju. Pokazalo se da ograničenja letova možda nisu najprimjerenija ni nužna mjera za sprečavanje pandemije COVID-a 19, kako je objašnjeno u nastavku.

---

31 Npr. propast poduzeća Swissport Belgium i najava poduzeća Swissport Finland da mora otpustiti 700 od svojih 1 350 zaposlenika, (https://yle.fi/uutiset/osasto/news/upm_swissport_to_cut_1200_jobs/11512488), dok poduzeće Swissport Western Europe razmatra ukidanje oko 4 500 radnih mjesta u Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj (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 Poduzeće Swissport Belgium proglasilo je stečaj 8. lipnja 2020., nakon čega je zračna luka u Bruxellesu imala jednog pružatelja zemaljskih usluga. Od 1. srpnja 2020. te usluge pruža poduzeće Alyzia SAS. U očekivanju organizacije uobičajenog postupka za odabir novog pružatelja francusko je poduzeće dobilo privremenu licenciju na razdoblje od šest mjeseci za rukovanje prtljagom i rukovanje na stajanci. Poduzeće može pružati i usluge putnicima (kao što je prijava na let) te usluge čišćenja. Izvor: BAC.

Tijekom razdoblja primjene Uredbe pojedine su države članice imale prilično različite pristupe[36]. Da bi osigurala transparentnost, Komisija je objavljivala podatke nakon što bi ih primila od država članica[37], a Eurocontrol je na dnevnoj bazi objavljivao sažetke odgovarajućih NOTAM-a[38]. U skladu sa svojim smjernicama za postupnu ponovnu uspostavu prijevozničkih usluga, povezivosti i slobodnog kretanja čim to dopusti zdravstvena situacija[39] te uzimajući u obzir i uvođenje zdravstvenog i sigurnosnog protokola EASA-e/ECDC-a za zrakoplovstvo zbog bolesti COVID-19[40] u kojem se daju smjernice za sigurno i postupno ponovno otvaranje putničkog zračnog prometa, Komisija je redovito pozivala tijela civilnog zrakoplovstva da preispitaju svoje zabrane letova. Zbog toga su države članice postupno ukidale ograničenja letova, ponekad ih zamjenjujući drugim mjerama, kao što su ograničenja putovanja i mjere za zaštitu javnog zdravlja. Međutim, u ljetnom razdoblju nekoliko je država članica počelo ponovno uvoditi zabrane letova prema nizu država članica kao odgovor na porast broja slučajeva oboljenja od bolesti COVID-19 u nekoliko zemalja[41].

Pojednostavnjenim se postupkom na temelju Uredbe (EU) 2020/696 državama članicama omogućuje da poduzmu hitne mjere za obuzdavanje pandemije COVID-a 19 bez nepotrebnog administrativnog opterećenja, ali ipak im se ostavlja obveza da primjereno opravdaju mjeru s obzirom na njezin negativan učinak na funkcioniranje unutarnjeg tržišta i da osiguraju njezinu razmjernost s ciljem javnog zdravlja.

Bolest COVID-19 proširila se po cijelom svijetu, a slučajevi zaraze pojavili su se na pet kontinenata. U ranim fazama krize WHO, Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva (ICAO) i ECDC naveli su da bi kratkotrajna ograničenja putovanja mogla pridonijeti obuzdavanju pandemije usporavanjem širenja bolesti. Međutim, dokazi pokazuju da je ograničenje kretanja ljudi i robe u većini situacija dugoročno neučinkovito u suzbijanju pandemije i da može odvratiti resurse od drugih djelovanja[42]. Čak i ako pandemija nastavi biti velika prijetnja javnom zdravlju u zemljama EU-a, došlo je do znatnih promjena od početka krize, kao što je unapređenje znanja o riziku od prijenosa i razvoj drugih dijagnostičkih i preventivnih mjera, koje omogućuju postupno ponovno uvođenje prijevozničkih usluga[43]. Sve države članice moraju uvesti druge mjere, kao što su zdravstvene i sanitarne mjere, koje su primjerenije, učinkovitije i razmjernije za suzbijanje pandemije COVID-a 19 od samih ograničenja letova[44].

---

36 Nekoliko država članica prijavilo je zabrane svih letova unutar EU-a uz neke iznimke (kao što su hitni ili repatrijacijski letovi). Neke su prijavile zabrane usmjerene na jednu ili nekoliko država članica. Sedam država članica nije iskoristilo mogućnost iz članka 21. ili članka 21.a Uredbe jer je smatralo da za to nije postojala javnozdravstvena potreba. Prednost su dale mjerama ograničavanja ili uvjetovanja pristupa svojemu državnom području u odnosu na osobe iz određenih regija ili zemalja. a primjenjivale su i zdravstvene mjere (kao što je testiranje i praćenje).

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

38 https://www.public.nm.eurocontrol.int/PUBPORTAL/gateway/spec/index.html Obavijesti zrakoplovnom osoblju sadržavaju sve informacije o uvjetima koje zemlje postave za obavljanje zračnog prijevoza.

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

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

41 Dana 1. listopada 2020. četiri države članice i dalje su zabranjivale letove unutar EU-a.

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 Vidjeti zdravstveni i sigurnosti protokol EASA-e/ECDC-a za zrakoplovstvo.

44 S obzirom na to da sada postoje posebni sustavi nadzora za COVID-19, da su uvedene opsežne mjere za zaštitu javnog zdravlja i da se stanovništvo neprekidno testira uz praćenje kontakata, ECDC smatra da bi zemlje trebale biti bolje pripremljene za sprečavanje i kontrolu ponovne pojave slučajeva.

Nekoliko država članica smatra da bi, s obzirom na to da je epidemiološka situacija teško predvidiva, mogla postojati potreba za ponovnim uvođenjem zabrane letova, dok druge države članice koje su odgovorile na savjetovanje Komisije smatraju da postoje druge mjere i mehanizmi za ograničavanje širenja te da bi uvođenje jednostranih ograničenja letova ometalo usklađeni odgovor na COVID-19 i otežalo oporavak. Štoviše, tvrde da će se člankom 21. Uredbe o zračnim uslugama državama članicama i dalje omogućivati da poduzmu potrebne hitne mjere ako je to opravdano.

Budući da je na snazi zdravstveni i sigurnosni protokol EASA-e/ECDC-a za zrakoplovstvo koji se odnosi na COVID-19[45], zračni prijevoznici smatraju da jednostrana ograničenja letova više nisu potrebna i da se mogu ukinuti jer se mjere nadzora prije leta i visoka zdravstvena i sigurnosna razina u zrakoplovu smatraju učinkovitijima i razmjernijima za postupanje s putnicima iz zemalja s visokim stopama prijenosa od same zabrane letova. Jednostrane zabrane letova unutar EU-a na temelju neujednačenih kriterija među zemljama, koje su ponekad uvedene samo nekoliko sati nakon obavijesti i uglavnom na kratka razdoblja, stvorile su mnogo nejasnoća i pravnu neizvjesnost na tržištu uz negativan utjecaj na prijevoznike, ali i na putnike, te su neizravno utjecale na situaciju pružatelja zemaljskih usluga i zračnih luka. Sektor smatra da bi usklađeni pristup na razini EU-a uz ravnomjernu primjenu objektivnih kriterija u cijelom EU-u pomogao spriječiti nejasnoće na tržištu[46].

Iako je jasno da je pandemija COVID-a 19 ustrajna, s obzirom na njezin razvoj, bolje poznavanje virusa i njegove epidemiologije te uvođenje opsežnih zdravstvenih i sanitarnih mjera u državama članicama više nema potrebe uvoditi ograničenja letova unutar EU-a radi suzbijanja te pandemije bolesti. Stoga nije ispunjen uvjet iz članka 21.a stavka 4. za produljenje pojednostavljenih postupovnih pravila nakon 31. prosinca 2020.

4. Zaključak

U vrijeme podnošenja ovog izvješća Europskom parlamentu i Vijeću razina zračnog prometa i dalje je znatno smanjena u odnosu na isto razdoblje 2019. Iako postoje poteškoće u točnom predviđanju puta prema oporavku razina zračnog prometa, razumno je očekivati da će se niske razine zračnog prometa i potražnje putnika uzrokovane pandemijom COVID-a 19 nastaviti i 2021. Povratak na razine prije COVID-a 19 ne očekuje se u narednim godinama. Međutim, u ovoj je fazi prerano zaključiti hoće li se smanjenja kapaciteta nastaviti nakon 2021. u jednako velikoj mjeri.

Na brzinu oporavka zračnog prometa utjecat će ključni čimbenici: nacionalna i neusklađena ograničenja putničkog prometa i letova na određena odredišta i iz njih, obvezna karantena, sanitarne mjere koje omogućuju sigurno putovanje i povjerenje potrošača.

Zbog postojanosti pandemije COVID-a 19 i njezina utjecaja na zračni promet očekuje se da će se zračni prijevoznici i 2021. suočavati s ozbiljnim problemima u pogledu likvidnosti koji bi mogli dovesti do privremenog oduzimanja ili poništenja njihove operativne licencije. Usto se očekuje da će 2021. u sektoru zemaljskih usluga prevladavati teški tržišni uvjeti i dodatno pogoršati financijsku situaciju pružateljâ zemaljskih usluga uz nastanak rizika od novih

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

[46] Vidjeti bilješku 15. – Prijedlog preporuke Vijeća o koordiniranom pristupu ograničavanju slobodnog kretanja kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

stečajeva. Dakle, tijekom 2021. vjerojatno će se nastaviti i prekid pružanja zemaljskih usluga i poteškoće u pristupu financiranju za pružatelje zemaljskih usluga.

Stoga su ispunjeni uvjeti za produljenje mjera delegiranim aktom iz članka 9. stavka 1.b u vezi s privremenim licencijama i članka 24.a stavka 3. koje se odnose na zemaljske usluge, a koje istječu 31. prosinca 2020.

S obzirom na prethodno navedeno i istek mjera 31. prosinca 2020. te na stalnu potrebu za tim mjerama prema uvjetima iz članka 9. stavka 1.b i članka 24.a stavka 3., Komisija će delegiranim aktom produljiti odstupanja u vezi s **operativnim licencijama** i **odabirom pružateljâ zemaljskih usluga** do 31. prosinca 2021.

Kada je riječ o trenutačnom odstupanju od produljene **valjanosti ugovorâ o zemaljskim uslugama**, kojim se omogućuje produljenje ugovorâ do 31. prosinca 2022., te na temelju dostupnih ograničenih dugoročnih podataka, Komisija u ovoj fazi smatra da nisu ispunjeni uvjeti za produljenje nakon 2022. Unatoč tomu, Komisija će nastaviti pomno pratiti situaciju.

Kada je riječ o mogućnosti država članica da poduzmu hitne **mjere kojima se odbijaju, ograničavaju ili nameću uvjeti za ostvarivanje prometnih prava** radi suzbijanja pandemije bolesti COVID-19, na temelju dostupnih dokaza o razvoju pandemije i poznavanju rizika od prijenosa bolesti takve mjere više nisu potrebne s obzirom na druge primjerenije mjere za sprečavanje širenja bolesti, kao što su učinkovite zdravstvene i sanitarne mjere, te s obzirom na članak 21. Uredbe o zračnim uslugama. Stoga nije ispunjen uvjet iz članka 21.a stavka 4. za produljenje mjere delegiranim aktom nakon 31. prosinca 2020. pa se trenutačno razdoblje valjanosti neće produljiti.

Komisija će nastaviti pratiti stanje u zrakoplovnom sektoru i, ako to bude potrebno, spremna je razmotriti daljnje mjere za upravljanje krizom i potporu oporavku.