



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 14. syyskuuta 2020
(OR. en)

10631/20

Toimielinten välinen asia:
2020/0042(COD)

AVIATION 155

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	14. syyskuuta 2020
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2020) 558 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 muuttamisesta 30 päivänä maaliskuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/459 10 a artiklan 5 kohdan mukaisesti

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2020) 558 final.

Liite: COM(2020) 558 final



Bryssel 14.9.2020
COM(2020) 558 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 95/93 muuttamisesta 30 päivänä maaliskuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/459 10 a artiklan 5 kohdan mukaisesti

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO.....	2
2.	LENTOLIIKENTEEN ENNENNÄKEMÄTÖN LASKUSUHDANNE.....	3
a.	Lentoliikenteen määrän vähentyminen vuosien 2019 ja 2020 välillä (vastaava ajanjakso)	3
b.	Lentoliikenteen vähentyminen johtuu covid-19:n puhkeamisesta	5
c.	Lentoliikenteen vähentyminen jatkuu todennäköisesti lähitulevaisuudessa	6
3.	LENTOASEMAN KAPASITEETIN KÄYTTÖ PARHAALLA MAHDOLLISELLA TAVALLA.....	8
4.	PÄÄTELMÄT.....	10

1. Johdanto

Covid-19-pandemia on vaikuttanut vuoden 2020 alusta lähtien erittäin kielteisesti lentoliikenteeseen Euroopassa ja koko maailmassa. Kansainvälinen ilmakuljetusliitto IATA ilmoitti kesäkuussa 2020 odottavansa, että lentoyhtiöiden nettotappio on vuonna 2020 ennennäkemättömät 83,4 miljardia dollaria (3,2 prosentin nettokate)¹. EU:n jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden pandemian vuoksi käyttöön ottamat terveyden suojelemista koskevat rajoitukset ja matkustusrajoitukset ovat heikentäneet merkittävästi kuluttajien luottamusta ja kysyntää, minkä johdosta lentoliikenne on vähentynyt ennätyksellisesti ja pysyvästi Euroopan unionissa². Euroopan ilmatilassa liikennöityjen lentojen määrä vähentyi maaliskuusta 2020 jopa 90 prosenttia vuoden 2019 vastaavaan ajanjaksoon verrattuna³. Matkustajien määrä oli Euroopan lentoasemilla vielä 1. maaliskuuta yli 5 miljoonaa mutta 31. maaliskuuta vain 174 000 (97,1 prosenttia vähemmän kuin samana päivänä vuonna 2019). Matkustajia oli 26. heinäkuuta 2020 72 prosenttia vähemmän kuin samana päivänä vuonna 2019⁴.

EU antoi 30. maaliskuuta 2020 asetuksen (EU) 2020/459 lähtö- ja saapumisaikoja koskevan asetuksen (ETY) N:o 95/93 muuttamisesta, jotta lentoyhtiöille myönnetään poikkeus ns. ”käytä tai menetä” - sääntöön. Lähtö- ja saapumisaikoja koskevan asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan, luettuna yhdessä sen 10 artiklan 2 kohdan kanssa, lentoliikenteen harjoittajan on käytettävä vähintään 80 prosenttia sille jaettujen lähtö- ja saapumisaikojen sarjasta tai se voi menettää aiemmin saavuttamansa oikeudet näihin aikoihin. Muutoksen nojalla tällaisesta käyttövaatimuksesta luovutaan osalla talvikautta 2019/2020 ja kesäkautta 2020, joka jatkuu 24. lokakuuta 2020 saakka. Muutoksella pyritään suojaamaan lentoliikenteen harjoittajien taloudellinen vakaus ja välttämään sellaisten tyhjien tai lähes tyhjien lentojen negatiiviset ympäristövaikutukset, jotka toteutetaan pelkästään niihin liittyvien lähtö- ja saapumisaikojen säilyttämiseksi. Komissiolla on muutoksen nojalla mahdollisuus pidentää yhdellä tai useammalla delegoidulla säädöksellä poikkeuksen voimassaoloaikaa 2. huhtikuuta 2021 saakka.

Lähtö- ja saapumisaikoja koskevan asetuksen 10 a artiklan 5 kohdan mukaisesti komission olisi jatkuvasti seurattava lentoliikennettä ja covid-19-tilannetta 10 a artiklan 4 kohdassa vahvistettujen perusteiden huomioon ottamiseksi. Näihin sisältyvät erityisesti

- lentoliikenteen määrän vähentyminen vuosien 2019 ja 2020 välillä (vastaava ajanjakso)
- covid-19:n puhkeamisesta johtuva lentoliikenteen vähentyminen
- lähitulevaisuudessa todennäköisesti pysyvä lentoliikenteen vähentyminen.

Komission on kyseisen artiklan nojalla esitettävä käytettävissään olevien tietojen perusteella yhteenvetokertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle 15. syyskuuta 2020 mennessä ja tarvittaessa annettava delegoitu säädös, jolla jatketaan poikkeuksen kesto.

¹ Economic Performance of the Airline Industry – kesäkuu 2020.

² Maailman terveysjärjestö (WHO) julisti sen kansainvälistä huolta aiheuttavaksi kansanterveyteen liittyväksi hätätilanteeksi 30. tammikuuta ja pandemiaksi 11. maaliskuuta [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) ja <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

³ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/draft-performance-review-report-prr2019.pdf>; Myös rahtiliikenne romahti: IATA:n mukaan maailmanlaajuisen lentorahtiliikenteen tonnikipometrit supistuivat 27,7 prosenttia huhtikuun 2019 ja huhtikuun 2020 välillä (Alan Dron, Aviation Daily, 4. kesäkuuta 2020).

⁴ <https://www.aci-europe.org/european-airports-passenger-traffic-1-march-26-july-2020>

Tässä yhteenvetokertomuksessa arvioidaan tilannetta Eurocontrolilta kerättyjen tietojen perusteella. Niihin sisältyy lentoyhtiöitä, joiden osuus on 70 prosenttia EU:n kokonaisliikenteestä, lähtö- ja saapumisaikojen koordinaattoreita ja matkatoimistoja edustava otos. Yhteenvetokertomukseen käytetään myös Euroopan tautienehkäisy- ja valvontakeskukselta (ECDC), Maailman terveysjärjestöltä ja jäsenvaltioilta saatuja tietoja epidemiologisesta tilanteesta ja ennusteesta sekä toteutetuista rajoittavista toimenpiteistä.

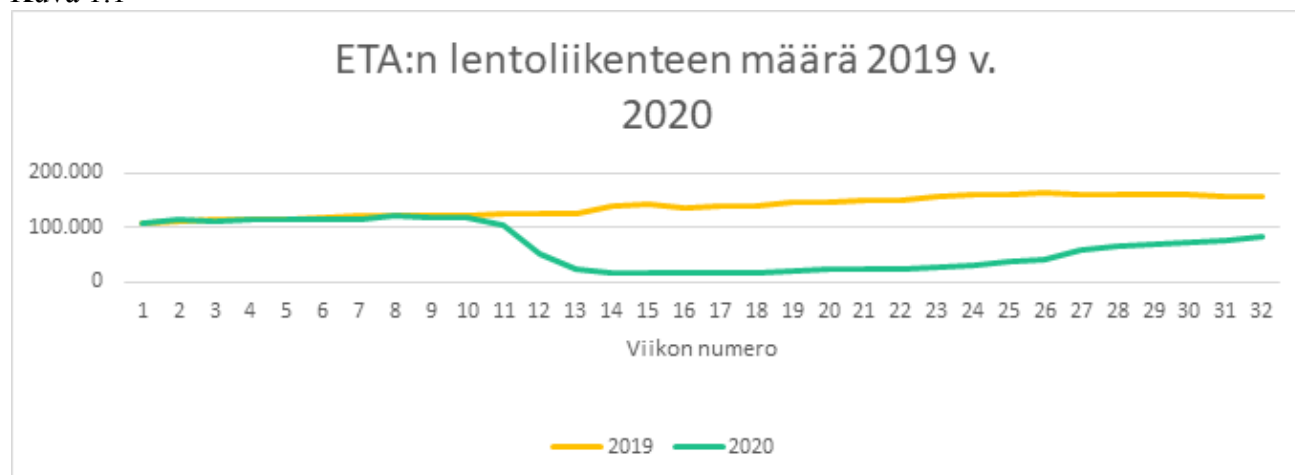
2. Lentoliikenteen ennennäkemätön laskusuhdanne

a. Lentoliikenteen määrän vähentyminen vuosien 2019 ja 2020 välillä (vastaava ajanjakso)

Tässä kertomuksessa tietoja lentoliikenteen määrästä, lähtö- ja saapumisaikojen käytöstä, kuormituskertoimesta ja peruutetuista lennoista tietyllä viikolla vuonna 2020 on verrattu samalta viikolta vuonna 2019 peräisin oleviin tietoihin.

Eurocontrolin tiedot osoittavat, että liikenteen laskusuhdanne alkoi Euroopan talousalueella viikolla 11, ja laskua on 17 prosenttia verrattuna samaan viikkoon vuonna 2019. Laskusuhdanne jatkui nopeasti 59 prosentin laskulla viikolla 12 ja 82 prosentin laskulla viikolla 13 verrattuna samoihin viikkoihin vuonna 2019. Alimmat määrät havaittiin viikoilla 15 ja 16 (89 prosentin lasku). Liikenne alkoi myöhemmin sujua paremmin, mutta oli edelleen 22. kesäkuuta 2020 (viikko 26) vain 26 prosenttia vuoden 2019 tasosta, mikä merkitsee, että liikenne vähentyi 74 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Vuoden 2020 elokuun puoleenväliin mennessä liikennettä oli edelleen 47 prosenttia vähemmän kuin samaan aikaan vuonna 2019.

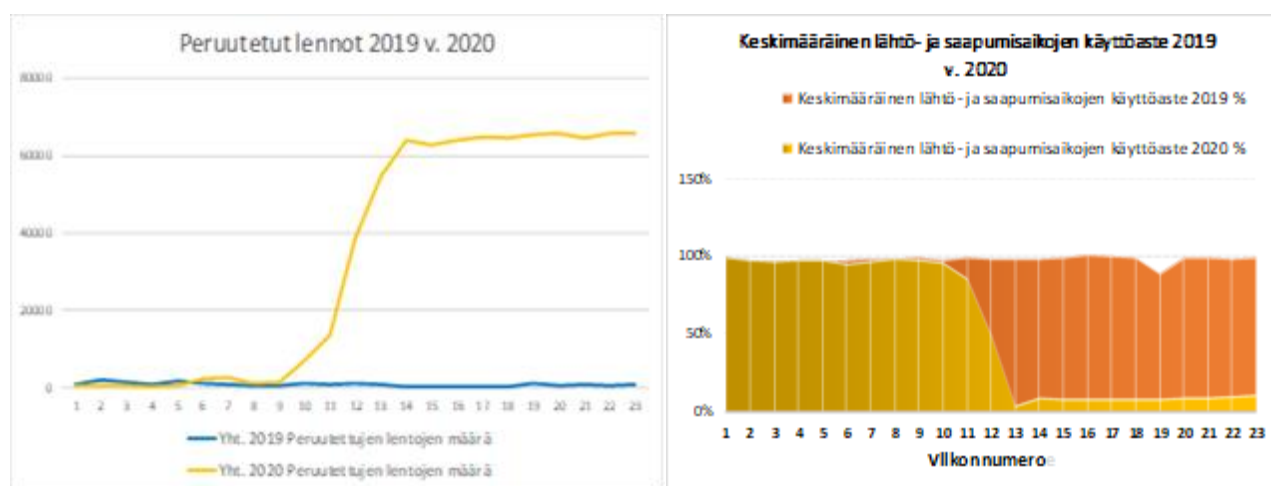
Kuva 1.1



(Lähde: Eurocontrol)

Liikenteen vähentymisen vuoksi lähtö- ja saapumisaikojen käyttöaste laski jyrkästi (kuva 1.3) ja lentojen peruutukset lisääntyivät (kuva 1.2) verrattuna vastaavaan ajanjaksoon vuonna 2019. Viikosta 11 lähtien voidaan havaita jyrkkä lasku lähtö- ja saapumisaikojen käytössä, ja viikosta 14 lähtien käyttö jäi erittäin alhaiselle tasolle ja pysyi alle 20 prosentissa. Lentojen peruutukset lisääntyivät viikosta 9 alkaen, ja peruutuksia oli yhä enemmän viikosta 11 alkaen.

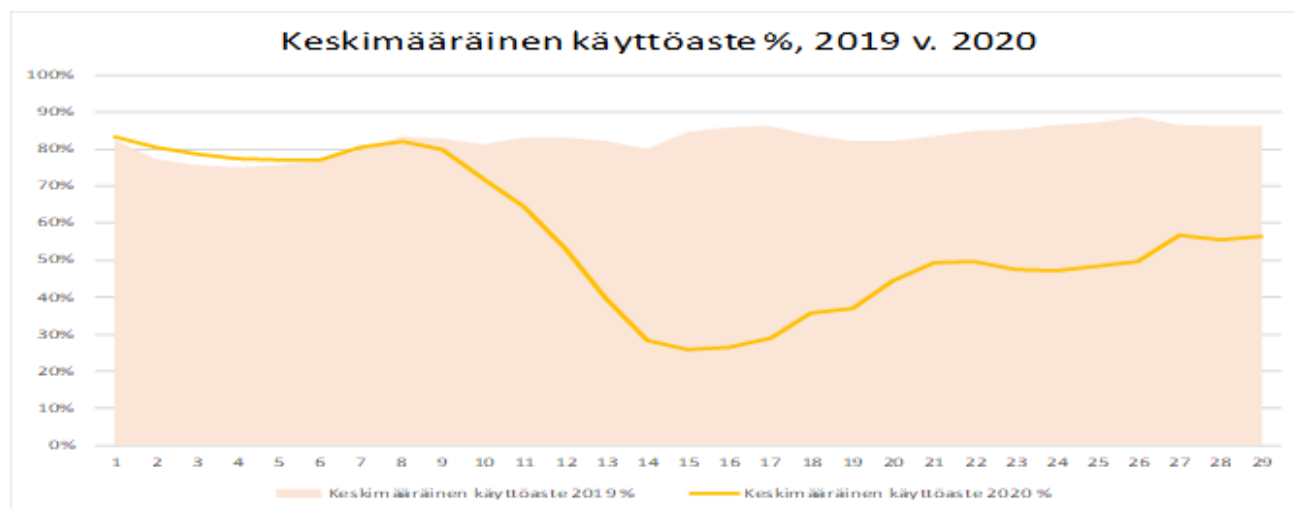
Kuva 1.2 ja 1.3



Lähde (kuva 1.2 ja 1.3): Komission lentoliikenteen harjoittajilta keräämät tiedot⁵

Komissiolle tietoja toimittaneen kymmenen eurooppalaisen lentoliikenteen harjoittajan keskimääräinen käyttöaste laski 80 prosentista 26 prosenttiin viikkojen 9 ja 15 välillä. Lentoliikenteen harjoittajat lensivät vähemmän ja harvojen jäljellä olevien lentojen varauksia tehtiin vähän. EU:n sisäinen lentoliikenne avattiin suurelta osin uudelleen viikkoon 23 mennessä, jolloin keskimääräinen käyttöaste palautui 44 prosenttiin ja nousi elokuun puolessavälissä 56 prosenttiin. Vastaavilla viikoilla vuonna 2019 samojen lentoliikenteen harjoittajien keskimääräinen käyttöaste vaihteli 75 prosentista (viikko 4) 89 prosenttiin (viikko 26).

Kuva 1.4



Lähde: Komission lentoliikenteen harjoittajilta keräämät tiedot⁶

⁵ Yhdeksän merkittävää eurooppalaista lentoliikenteen harjoittajaa (perinteiset, halpalento- ja alueelliset yhtiöt) toimittivat komissiolle lähtö- ja saapumisaikojen käyttöä koskevan tietoaineiston. Luvut viittaavat käytettyjen lähtö- ja saapumisaikojen määrään verrattuna ennen kauden alkua hallussa olleisiin lähtö- ja saapumisaikoihin (aiempi vertailuajankohta). Kymmenen merkittävää eurooppalaista lentoliikenteen harjoittajaa (perinteiset, halpalento- ja alueelliset yhtiöt) toimittivat komissiolle peruutettuja lentoja koskevan tietoaineiston.

b. Lentoliikenteen vähentyminen johtuu covid-19:n puhkeamisesta

Covid-19 on levinnyt ympäri maailmaa, ja tapauksia esiintyy viidellä mantereella. Vaikka WHO ja Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC) eivät yleensä pidä matkustusrajoituksia tehokkaimpana keinona torjua pandemiaa, WHO on ilmoittanut yhdessä Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) ja ECDC:n kanssa, että lyhytaikaiset matkustusrajoitukset voivat vaikuttaa taudin puhkeamisen hillitsemiseen.⁷ Monet maat reagoivat covid-19:n puhkeamiseen ottamalla käyttöön lentokieltoja ja matkustusrajoituksia, joista osa on edelleen voimassa.⁸ Tämä on vaikuttanut merkittävästi kansainväliseen lentoliikenteeseen, koska rajoitukset, joiden perusteella ainoastaan ”välttämätön matkustaminen” sallitaan, laskevat kysynnän tasolle, jolla suurinta osaa reiteistä ei voida enää liikennöidä kaupallisesti.⁹

Jäsenvaltiot ovat perustelleet EU:n sisäisiä lentokieltoja toimenpiteenä, jolla hillitään covid-19:n leviämistä. Perusteluina ovat myös huolenaiheet siitä, että joidenkin maiden toteuttamat toimenpiteet eivät ole osoittautuneet riittävän tehokkaiksi, ja tähän on käytetty WHO:n ja ECDC:n tilastotietoja uusien tapausten määrästä¹⁰. Matkustus- ja lentokieltojen laajuus vaihteli¹¹. Komissio esitteli rahtiliikennepalvelujen jatkuvan toiminnan edistämiseksi ohjeet lentorahtiliikenteen helpottamiseksi covid-19-pandemian aikana¹². Jäsenvaltioiden välisten lentokieltojen huippuajankohta oli 20.–26. maaliskuuta 2020, jolloin 20 jäsenvaltiota otti käyttöön lentokieltoja¹³. Määrä on sen jälkeen vähentynyt hitaasti: 31. maaliskuuta 16 jäsenvaltiota ja 6. huhtikuuta 14 jäsenvaltiota otti käyttöön lentokieltoja. Heinäkuun 7. päivästä lähtien seitsemällä jäsenvaltiolla oli käytössä lentokieltoja tiettyihin maihin, joissa covid-19-tapausten määrä on korkeampi¹⁴.

Komissio antoi EU:n ulkopuolisten lentojen osalta 16. maaliskuuta 2020 tiedonannon¹⁵, jossa se suositteli kolmansista maista EU+-alueelle suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen rajoituksen asettamista¹⁶ yhden kuukauden ajaksi. EU:n valtion- tai hallitusten päämiehet sopivat 17. maaliskuuta 2020 muun kuin välttämättömän matkustamisen väliaikaisesta rajoittamisesta. Myös Schengenin säännöstöön osallistuvat neljä valtiota panivat sen täytäntöön. Rajoitusta on sittemmin jatkettu useita kertoja.

⁶ Kymmenen merkittävää eurooppalaista lentoliikenteen harjoittajaa (perinteiset, halpalento- ja alueelliset yhtiöt) toimittivat komissiolle käyttöastetta koskevan tietoa-aineiston.

⁷ <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>

⁸ Pitkäaikaiset matkustusrajoitukset eivät yleensä ole tehokkaita, jos asianmukaiset taudin leviämisen rajoittamista koskevat toimenpiteet on otettu käyttöön.

⁹ Tämän osoittaa a kohdassa kuvattu liikenteen vähentyminen ja on syy siihen, miksi poikkeus otettiin käyttöön.

¹⁰ ICAO edellyttää, että kansainväliseen lentoliikenteeseen merkittäviä vaikutuksia aiheuttavista matkustusrajoituksista on ilmoitettava WHO:lle. EU:n osalta asetuksessa (EY) N:o 1008/2008 edellytetään, että ETA:n sisäisistä lentoliikenteen kielloista ilmoitetaan muille jäsenvaltioille ja komissiolle. Niiden on oltava oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja perusteltuja.

¹¹ Kiellot voitaisiin kohdistaa yhteen tai useampaan jäsenvaltioon ja ne voisivat kattaa kaikki lennot tai kaikki lennot lukuun ottamatta esim. kotiuttamista, rahtia tai valtion tarkoituksia varten suoritettavia lentoja.

¹² Euroopan komission ohjeet: Facilitating Air Cargo Operations during COVID-19 Outbreak, annettu 26. maaliskuuta 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>

¹³ Rajoituksiin voisivat sisältyä myös lennoille ETA:n ulkopuolisiin maihin tai sieltä peräisin oleville lennoille asetetut kiellot.

¹⁴ Tietoja lentokieltoihin liittyvästä tämänhetkisestä tilanteesta on seuraavassa linkissä: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800

¹⁵ COM(2020) 115, 16. maaliskuuta 2020.

¹⁶ EU+-alueeseen sisältyvät kaikki Schengen-valtiot (myös Bulgaria, Kroatia, Kypros ja Romania) sekä Schengenin säännöstöön osallistuvat neljä valtiota.

Sääntely-ympäristön lisäksi kuluttajien luottamus on tärkeä pandemiaan liittyvä tekijä, joka vaikuttaa liikenteen määrään ja muodostaa lentoliikenteen vähentymisen ja covid-19-pandemian puhkeamisen välisen yhteyden. Tästä tekijästä ei ole vielä paljon tietoja. Irlannin tilastokeskus teki tutkimuksen matkustajien luottamuksesta lentomatkoihin. Lähes neljä viidestä (78,0 prosenttia) vastaajasta ilmoitti pitävänsä kansainvälisen matkan tekemistä lentokoneella ”levottomuutta aiheuttavana” tai ”huomattavasti levottomuutta aiheuttavana” ajatuksena¹⁷.

IATA:n säännöllisesti julkaisemat taloudelliset selvitykset kriisistä osoittavat, että varaukset vähenivät edellisvuoteen verrattuna yhä nopeammin helmikuusta 2020 lähtien suunnilleen huhtikuun puoleenväliin saakka. Varausten määrä lisääntyi sen jälkeen jonkin verran, mutta on edelleen kesäkuun 2020 lopussa 82 prosenttia alhaisempi. Uusien tapausten lisääntymisen ja varausten määrän vähentymisen välillä näyttää olevan yhteys¹⁸. IATA on lisäksi tilannut säännöllisiä tutkimuksia matkustajien luottamuksesta covid-19:n puhkeamisen jälkeen. Huhtikuussa noin 60 prosenttia vastaajista ilmoitti matkustavansa todennäköisesti jälleen muutaman kuukauden kuluttua pandemian laantumisen. Kesäkuussa tämä osuus laski 45 prosenttiin. Vastaajat ilmoittavat odottavansa kuudesta kuukaudesta vuoteen ennen kuin he jälleen matkustavat. Tästä syystä kuluttajien luottamuksen ei odoteta palautuvan tulevina kuukausina.

Edellä esitetyt seikat osoittavat, että lentoliikenteen vähentymisen ja covid-19:n puhkeamisen välillä on vahva yhteys.

c. Lentoliikenteen vähentyminen jatkuu todennäköisesti lähitulevaisuudessa

Tämänhetkissä olosuhteissa varmoja ennusteita liikenteen määrän kehityksestä on vaikea tehdä. Eurocontrolin laatimissa skenaarioissa¹⁹ (jotka riippuvat joko koordinoituna²⁰ tai koordinoimattomasta lähestymistavasta) arvioidaan optimistisemmän, koordinoitua lähestymistavan mukaan, että lentoliikenteen määrä nousee huhtikuun 2020 alimmasta tasosta vähitellen elokuussa 2020 50 prosentin laskuun verrattuna elokuuhun 2019 ja 15 prosentin laskuun helmikuussa 2021 verrattuna helmikuuhun 2020. IATE olettaa talousennusteessaan, että heinäkuun 30. päivästä lähtien maksetut matkustajakilometrit²¹ vähenevät hiukan yli 60 prosenttia vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna, ja että covidia edeltäneeseen tasoon ei palata ennen vuotta 2024²².

Lentoliikenteen määrän kehitykseen vaikuttavat tekijät ovat matkustusrajoitukset, kuluttajien varaustottumukset ja toimialalle asetetut sääntömääräiset terveyttä koskevat toimenpiteet. Nämä liittyvät läheisesti mahdollisuuteen, että taudin leviäminen voi kiihtyä uudelleen ja siihen, että rokote puuttuu toistaiseksi. Kaikkiin ennusteisiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä.

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>

On huomattava, että Irlannissa on voimassa karanteeni kaikille Irlantiin saapuville kansainvälisille matkailijoille. Tämä vaikuttaa yleisön käsitykseen lentoturvallisuudesta.

¹⁸ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Flexibility-will-be-critical-to-restart/> kuva 4.

¹⁹ <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2020-04/eurocontrol-aviation-recovery-factsheet-27042020.pdf>

²⁰ Koordinoituja toimenpiteitä koskeva skenaario perustuu yhteiseen lähestymistapaan, jolla otetaan käyttöön toimintamenettelyjä ja poistetaan kansallisia rajoituksia. Koordinoimattomia toimenpiteitä koskevassa skenaariossa oletetaan, ettei tällainen yhteinen lähestymistapa toteudu.

²¹ Maksetuilla matkustajakilometreillä tarkoitetaan saatujen tuotteiden summaa, joka saadaan kertomalla kullakin lentomatkalla kuljetettujen maksavien matkustajien lukumäärä matkan pituudella. Tuloksena oleva luku vastaa kaikkien maksavien matkustajien matkustamaa kilometrimäärää. https://ext.eurocontrol.int/lexicon/index.php/Revenue_passenger-kilometres

²² <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/Five-years-to-return-to-the-pre-pandemic-level-of-passenger-demand/>

Kohdassa b kuvattujen matkustusrajoitusten osalta EU:n sisäisten lentokieltojen määrä on tällä hetkellä vähentymässä. Komissio suositteli, että Schengen-valtiot ja Schengenin säännöstöön osallistuvat valtiot poistavat sisärajojen valvonnan 15. kesäkuuta 2020 mennessä, mikä johti matkustajaliikenteen kaupallisten reittilentojen tilanteen parantumiseen (ks. kuva 1.1). Neuvoston suosituksessa suositeltiin, että 1. heinäkuuta alkaen välttämättömien matkojen sallimista alkuperäiseen luetteloon sisältyviin kolmansiin maihin ja niistä takaisin olisi tarkistettava säännöllisesti. Vaikka lentoliikenteen tilanteen odotetaan parantuvan jatkuvasti Euroopan kesäkaudella rajoitusten poistamisen takia, toinen tapausten määrän kasvu, joka on todettu Kiinan kansantasavallassa ja useissa paikoissa EU:ssa, voi johtaa lentoliikenteen vähentymiseen uudelleen. Vaikka taudin esiintymistiheyden on havaittu vähenevän yleisesti Euroopassa²³, yhteisötason tartuntoja on ilmoitettu useimmissa EU:n/ETA:n valtioissa, ja joissakin maissa tapaukset ovat lisääntyneet tai niissä esiintyy merkittäviä paikallisia taudinpurkauksia²⁴. On olemassa myös historiallisia ennakkotapauksia pandemioista, jotka kehittyvät useissa aalloissa. Tämä voi johtaa siihen, että kiellot otetaan uudelleen käyttöön ja lentoliikenne vähentyy.

Sidosryhmät (lentoyhtiöt, matkatoimistot, tietokonevarausjärjestelmät), joita komissio kuuli lentoliikenteen tulevasta kysynnästä ja kuluttajien luottamuksesta, totesivat, että ennusteiden tekeminen talvikauden 2020/2021 jälkeen on erittäin vaikeaa. Ennen covid-19:ää lentoyhtiöt pystyivät tarjoamaan lentoja jo seuraavalle vuodelle, mutta tällä hetkellä niillä on vaikeuksia ennustaa tulevan kauden aikatauluja. Lentoyhtiöt arvioivat jatkuvasti liikennesuunnitelmia ja reagoivat matkustus- tai lentorajoituksiin liittyviin ennakoimattomiin muutoksiin ja vaikeasti ennustettavaan matkustajien kysyntään²⁵.

Matkustajavarauksia koskevat tiedot osoittavat, että kuukausittaiset varaukset maaliskuuhun 2021 saakka ovat edelleen paljon alhaisemmalla tasolla kuin edellisen vuoden vastaavalla kuulla. Vaikka EU:n sisäiset varaukset ovat alkaneet lisääntyä kesäkaudella 2020, lentoyhtiöt eivät näytä pystyvän saavuttamaan aikaisempien vuosien tasoa, koska varauksia ei tehty kolmen kuukauden aikana. Jää nähtäväksi, onko kysyntä kadonnut vai saadaanko se vielä elvytettyä myöhemmin kaudella lähempänä toiminnan aloittamispäivää²⁶. EU:n ulkopuolisten lentojen varauksien määrät ovat vielä alhaisemmat.

Kun kyse on muista sääntömääräisistä terveyttä koskevista toiminna osana rajoitusten purkua koskevaa strategiaa, lentoliikenteen alalla pannaan täytäntöön terveystoimenpiteet, jotka perustuvat

²³ Viikko 25/2020 – <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/surveillance/weekly-surveillance-report>

²⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. Monissa maissa ilmoitettujen tapausten käyrä kääntyy jälleen ylöspäin (esimerkiksi Portugalissa, Ruotsissa, Kroatiassa, Luxemburgissa).

²⁵ Lentoyhtiöiden on suunniteltava useita skenaarioita ja varauduttava niihin, koska kuluttajien käyttäytymisessä, taudin kehityksessä ja lähtö- ja saapumisaikojen käyttöä koskevien sääntöjen lieventämisessä ei voida havaita selviä suuntauksia. Tämä johtaa infrastruktuuri-, työvoima- ja markkinakustannusten osalta epätydyttäviin päätöksiin. Jopa tavanomaisena vuonna talvikausi on haastavampi lentoyhtiöille, jotka yleensä saavat suurimman osan voitostaan kesäkaudella. Tänä vuonna ilman lentoyhtiöiden kannattavan kesäkauden puskuria näkymät talvikaudella näyttävät haastavilta.

²⁶ Lentoyhtiöt huomauttavat, että kuluttajien varauskäytännöt ovat muuttuneet. Aiemmin kuluttajat tekivät varaukset kuukausia etukäteen, mutta koska ennustettavuus ja luottamus matkailuun ovat nyt vähentyneet, varaukset tehdään paljon myöhemmin. IATA:n toimittamien tietojen mukaan noin 60 prosenttia varauksista tehdään nyt kaksi viikkoa ennen matkustuspäivää, kun vastaavalla jaksolla vuonna 2019 yli 60 prosenttia varauksista tehtiin yli 20 päivästä 11 päivään ennen matkustuspäivää.

mm. EASA:n/ECDC:n suuntaviivoihin²⁷. Lähikontaktien välttämistä ja tilojen desinfiointia koskevilla toimenpiteillä voidaan vähentää niiden matkustajien ja lentojen määrää, joille lentoasemat voivat tarjota palveluita, verrattuna tilanteeseen ennen taudin ilmenemistä. Niillä voidaan väliaikaisesti tai pysyvästi vähentää lentoasemien todellista kapasiteettia (ja siten lähtö- ja saapumisaikojen lukumäärää) verrattuna covid-19:ää edeltäneeseen tilanteeseen.

Tästä syystä lentoyhtiöt lisäävät vain vähitellen markkinoille tarjottavaa kapasiteettia, ja ne liikennöivät merkittävällä määrällä reiteistä vuoden 2019 tilanteeseen verrattuna, mutta huomattavasti harvemmin, joten lähtö- ja saapumisaikojen käyttö vähentyy.

Edellä esitetyn perusteella lentoliikenteen määrä vuonna 2020 ei palaa vuoden 2019 tasolle. Näkymät vuodelle 2020 ovat erittäin epävarmoja, mutta tapausten määrän lisääntyminen ja tarve ylläpitää terveyteen liittyviä rajoittamistoimia viittaavat siihen, ettei lentoliikenteessä saavuteta lähiaikoina vuoden 2019 tasoa.

3. Lentoaseman kapasiteetin käyttö parhaalla mahdollisella tavalla

Lähtö- ja saapumisaikojen koskevan poikkeuksen hyväksymisen jälkeen komissio on ollut läheisessä yhteydessä tärkeimpiin sidosryhmiin, lentoyhtiöihin, lentoasemiin ja lähtö- ja saapumisaikojen koordinaattoreihin seurataksaan toimenpiteen täytäntöönpanoa. On käynyt ilmi, että tähän toimenpiteeseen liittyy puutteita.

Lähtö- ja saapumisaikojen luovuttaminen etukäteen

Lähtö- ja saapumisaikojen koskevan asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2020/459, 10 a artiklan 3 kohdassa asetetaan kyseisen artiklan mukaiselle poikkeukselle ehdoksi, että asianomainen lentoliikenteen harjoittaja luovuttaa käyttämättömät lähtö- ja saapumisaajat koordinaattorille, jotta ne voidaan jakaa uudelleen muille lentoliikenteen harjoittajille. Vaikka asetuksen johdanto-osan 7 kappaleessa viitataan siihen, että lentoliikenteen harjoittajat toimivat ”viipymättä”, 10 a artiklan 3 kohdassa ei aseteta erityistä määräaika. Komission yksiköt kehottivat lentoyhtiöille, lentoasemille ja lähtö- ja saapumisaikojen koordinaattoreille osoitetussa 16. huhtikuuta 2020 päivätyssä kirjeessä lentoliikenteen harjoittajia luovuttamaan lähtö- ja saapumisaajat vähintään kaksi viikkoa ennen alun perin suunniteltua toimintapäivää. Tavoitteena oli säilyttää täysin poikkeuksen tavoite ja optimoida samalla lentoaseman kapasiteetin käyttö mahdollisuuksien mukaan. Lentoliikenteen harjoittajat, jotka luovuttavat lähtö- ja saapumisaikojen riittävän varhaisessa vaiheessa, eivät menetä aikaisempia oikeuksiaan eikä lentoaseman kapasiteettia hukata turhaan. Tiedetyt kokemukset osoittavat tämän edut. Esimerkiksi lentorahtiliikenteelle annettiin mahdollisuus käyttää lentoliikenteen harjoittajien luovuttamia lähtö- ja saapumisaikojen, joita olisi normaalisti käytetty matkustajapalveluihin. Useat komissiolle palautetta antaneet lentoyhtiöt ovat todenneet, että ne ovat voineet vaikeuksista pyytää lähtö- ja saapumisaikojen tarjotakseen palveluita eri aikoina tai joissain tapauksissa uusilla reiteillä.

²⁷ https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/EASA-ECDC_COVID-19_Operational-guidelines-for-management-of-passengers-issue-2.pdf

Euroopan lentoasemien koordinaattoreiden yhdistys EUACA on seurannut lähtö- ja saapumisaikojen luovuttamista koskevaa käytäntöä ja ajoitusta useilla lentoasemilla.²⁸ Kerättyjen tietojen mukaan lentoyhtiöt tekivät pääasiassa maaliskuulle suunnitelluille lennoille peruutukset erittäin myöhään ja luovuttivat lähtö- ja saapumisaikoja alle viikko etukäteen. Lentoliikenteen harjoittajat aloittivat vähitellen lähtö- ja saapumisaikojen luovuttamisen aikaisemmin, ja kesäkuun 2020 puoleenväliin mennessä suurin osa tarkasteltujen lentoasemien lähtö- ja saapumisajoista luovutettiin vähintään kolme viikkoa ennen suunniteltua toimintapäivää, mutta merkittävä osa (34,6 prosenttia) luovutettiin silti myöhemmin²⁹.

Vaikka lentorahtialan toimijat ilmoittivat yleisesti, että tällaiset toiminnot voidaan suunnitella nopeasti etukäteen, kaupallisen matkustajaliikenteen suhteen esiintyi laaja yksimielisyys siitä, että suunnitteluun tarvitaan enemmän aikaa. Tämä viittaa toisaalta siihen, että jos lentoyhtiöt luovuttaisivat lähtö- ja saapumisaikat järjestelmällisesti riittävän varhaisessa vaiheessa, useammat lentoyhtiöt pystyisivät mahdollisesti suunnittelemaan ja käyttämään kyseisiä lähtö- ja saapumisaikoja väliaikaisesti eri palvelujen tarjoamiseksi. Tämä hyödyttäisi matkustajia ja yleisemmin yhteysien ylläpitämistä. Jotkut lentoyhtiöt toisaalta huomauttivat, että matkustajien varauskäyttäytyminen on muuttunut huomattavasti, ja kuten edellä todettiin, matkustajat päättävät nyt neljän viikon kuluessa ennen aikataulun mukaista lentopäivää, varaavatko he lennon. Nämä lentoyhtiöt väittivät, ettei niillä ole riittävää näkyvyyttä lentokoneiden käyttöasteeseen neljä viikkoa etukäteen voidakseen tehdä tietoon perustuvan päätöksen siitä, käytetäänkö lähtö- tai saapumisaikaa vai luovutetaanko se.

Lentoasemien ja lentoasemapalvelujen tarjoajien toiminnan tehokasta suunnittelua koskevat vaikeudet

Komissiolle palautetta antavat lentoasemat ovat väittäneet, että mitä lähempänä suunniteltua toimintapäivää lähtö- tai saapumisaikat luovutetaan, sitä vaikeampaa ja kalliimpaa niiden on suunnitella toimintaansa. Suunnittelussa on otettava huomioon henkilöstö, infrastruktuurin avaaminen ja siihen liittyvät palvelut (esim. turvalaitteet ja henkilöstö, terminaalien kapasiteetti, matkustajasillan toiminta, siivoushenkilöstö, sähkö, tietotekniikkajärjestelmät). Odotettua pienemmät liikennemäärät aiheuttavat tarpeettoman suuria kustannuksia lentoasemilla, ja suuremmat liikennemäärät lyhyellä varoitusajalla voivat johtaa henkilökuntavajaukseen ja vaikeuksiin suunnitella sosiaalisen kanssakäymisen vähentämistä ja terveystoimenpiteitä. Kummatkin aiheuttavat huomattavia kustannuksia lentoasemille.

Riskit, jotka liittyvät kilpailun poistamiseen lentoasemilta

Lähtö- ja saapumisaikojen jakaminen talvikaudella 2020/2021 tapahtuu tietäen, että koronaviruksen vaikutuksista toipuminen vaikuttaa kauteen ja että kysyntään kohdistuvia odottamattomia muutoksia saattaa vielä esiintyä tulevina kuukausina. Koska lentoyhtiöt ovat tietoisia mahdollisuudesta jatkaa lähtö- ja saapumisaikojen jakamista koskevaa poikkeusta, ne saattavat pyytää lisää lähtö- ja saapumisaikoja kasvattaakseen varantoaan. Lentoyhtiöt voivat pyytää niiden aikaisempia oikeuksia vastaavaa määrää enemmän lähtö- ja saapumisaikoja. Poikkeuksen ansiosta niitä ei tarvitse käyttää, jotta ne saisivat samat lähtö- ja saapumisaikat seuraavalla vastaavalla kaudella. Lisäksi sen sijaan, että

²⁸ EUACA keräsi tietoja seuraavilta lentoasemilta: Amsterdam (NL); Tukholma Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Mallorca, Madrid, Las Palmas (ES); Bryssel (BE); Pariisi Charles de Gaulle. Lyon, Nizza, Nantes (FR); Düsseldorf, Frankfurt (DE); Faro, Funchal, Lissabon, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Wien, Salzburg (AT); Helsinki (FI); Iraklio (EL); Krakova, Varsova (PL); Larnaka (CY); Lontoo Heathrow, Lontoo Stansted (UK); Oslo (NO); Praha (CZ); Sofia (BG).

²⁹ <https://www.euaca.org/FNewsDetail.aspx?id=388&popup=1>

ne luovuttavat lähtö- ja saapumisaikoja, joita ne eivät käytä, ne voivat estää kilpailijoita pääsemästä markkinoille. Tämä on erityisen ongelmallista silloin, kun lentoyhtiöt ovat jo ilmoittaneet, etteivät ne aio käyttää lähtö- tai saapumisaikojaan ollenkaan tai etteivät ne voi enää käyttää niitä, koska ne päättivät vähentää pysyvästi lentokalustoaan ja henkilöstöään.

Tilanteen arvioinnissa olisi myös otettava huomioon riski, että tulevina kausina lentoyhtiöiden markkinoille saattama kapasiteetti voi vähentyä rakenteellisesti joko lentokoneiden käytöstä poistamisen tai markkinoilta poistumisen seurauksena. Markkinat voivat vakautua alhaisemmalle tasolle kuin vuonna 2019, ja herää kysymys, missä vaiheessa lentoyhtiöitä olisi vaadittava mukautumaan pandemian aiheuttamaan liikenteen supistumiseen palauttamalla 80/20 prosentin ”käytä tai menetä” -sääntö.

4. Päätelmät

Tällä hetkellä lentoliikenteen määrät ovat asteittaisesta kasvusta huolimatta alhaisemmat kuin vastaavalla ajanjaksolla vuonna 2019. Huolimatta vaikeuksista ennustaa tarkasti, milloin lentoliikenteen määrä elpyy, on perusteltua olettaa, ettei se palaa lähitulevaisuudessa ennen covidia vallinneelle tasolle. Avainasemassa ovat tiettyihin kohteisiin tai niistä takaisin suuntautuvaan liikenteeseen sovellettavat valtion matkustusrajoitukset ja lentorajoitukset, turvallisen matkustamisen mahdollistavat terveystoimenpiteet ja kuluttajien luottamus. Liikenteen laskusuuntaus ja elpymissuuntaus ovat läheisessä yhteydessä covid-19:n puhkeamiseen. Johdannossa kuvatut 10 artiklan 4 kohdan edellytykset poikkeuksen jatkamiselle delegoidulla säädöksellä kesäkauden 2020 jälkeen täyttyvät.

Nykyisten toimenpiteiden toiminnassa on kuitenkin todettu tiettyjä puutteita, jotka saattavat edellyttää perusteellisempaa pohdintaa asianmukaisesta poliittisesta vastauksesta.

Komissio toteaa seuraavaa:

- ”Käytä tai menetä” -säännön jatkuvaa lieventämistä tarvitaan myös kesäkauden 2020 jälkeen.
- Pandemian tulevasta kehityksestä ja siten myös kehityksestä kohti liikennemäärien ja -mallien vakauttamista vuoden 2020 jälkeen esiintyy etenkin pidemmällä aikavälillä edelleen huomattavaa epävarmuutta. Siksi voi olla tarpeen toteuttaa muitakin sääntelytoimenpiteitä sen lisäksi, että delegoidulla säädöksellä yksinkertaisesti pidennetään poikkeuksen voimassaoloaikaa.
- Tällaisissa pidemmän aikavälin näkymissä ”käytä tai menetä” -säännön lieventäminen saattaa olla tarpeen, jotta markkinoita vääristävät vaikutukset minimoidaan ja lentoaseman rajoitetun kapasiteetin parasta mahdollista käyttöä edistetään varmistaen samalla, että tämä ei johda kasvihuonekaasupäästöjen lisääntymiseen sellaisten tyhjien tai suurelta osin tyhjien lentojen vuoksi, joita käytetään vain niihin liittyvien lähtö- ja saapumisaikojen säilyttämiseen.

Komissio laajentaa lähtö- ja saapumisaikojen käyttöä koskevan säännön lieventämistä delegoidulla säädöksellä havaitun tilanteen perusteella.

Se jatkaa pidemmällä aikavälillä toteutettavien toimien osalta sidosryhmien kuulemista lähtö- ja saapumisaikojen koskevan poikkeuksen täytäntöönpanosta ja puutteista määrittääkseen sopivat poliittiset toimenpiteet.