

Bruxelles, 14. rujna 2020.
(OR. en)

10631/20

Međuinstitucijski predmet:
2020/0042(COD)

AVIATION 155

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	14. rujna 2020.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2020) 558 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU na temelju članka 10.a stavka 5. Uredbe (EU) 2020/459 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. ožujka 2020. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 95/93 o zajedničkim pravilima za dodjelu slotova u zračnim lukama Zajednice

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2020) 558 final.

Priloženo: COM(2020) 558 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.9.2020.
COM(2020) 558 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**na temelju članka 10.a stavka 5. Uredbe (EU) 2020/459 Europskog parlamenta i Vijeća
od 30. ožujka 2020. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 95/93 o zajedničkim pravilima za
dodjelu slotova u zračnim lukama Zajednice**

SADRŽAJ

1.	UVOD.....	3
2.	DOSAD NEZABILJEŽEN PAD ZRAČNOG PROMETA	4
a.	Smanjena razina zračnog prometa između 2019. i 2020. (za odgovarajuće razdoblje).....	4
b.	Smanjeni zračni promet posljedica je izbijanja pandemije bolesti COVID-19	6
c.	Zračni promet vjerojatno će ostati smanjen u doglednoj budućnosti	7
3.	ODRŽAVANJE MAKSIMALNE ISKORIŠTENOSTI KAPACITETA ZRAČNIH LUKA	9
4.	ZAKLJUČCI	10

1. Uvod

Pandemija bolesti COVID-19 od početka 2020. snažno negativno utječe na zračni prijevoz u Europi i svijetu. U lipnju 2020. Međunarodno udruženje zračnih prijevoznika (IATA) objavilo je da očekuje da će zračni prijevoznici 2020. pretrpjeti dosad nezabilježeni neto gubitak od 83,4 milijardi USD (neto marža od 3,2 %)¹. Mjere za zaštitu zdravlja i ograničenja putovanja koje su države članice EU-a i treće zemlje uvele radi suzbijanja pandemije snažno su smanjile potražnju i povjerenje potrošača, što je pak dovelo do rekordnog i trajnog pada zračnog prometa u Europskoj uniji². Broj letova u europskom zračnom prostoru pao je do 90 % u razdoblju od ožujka do travnja 2020. u odnosu na isto razdoblje 2019.³ Europske zračne luke 1. ožujka 2020. još uvijek 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.). Pad je 26. srpnja 2020. bio 72 % u usporedbi s istim danom u 2019.⁴

EU je 30. ožujka 2020. donio Uredbu (EU) 2020/459 o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 95/93 (Uredba o slotovima) kako bi zračne prijevoznike izuzeo od primjene tzv. pravila „iskoristi ili izgubi”. U skladu s člankom 8. stavkom 2. Uredbe o slotovima u vezi s člankom 10. stavkom 2. zračni prijevoznici moraju iskoristiti barem 80 % skupine slotova koja im je dodijeljena ili će izgubiti prednost za njih. Izmjenom Uredbe zračni prijevoznici izuzimaju se od zahtjeva za iskorištenost u dijelu planskog razdoblja zima 2019./2020. i u planskom razdoblju ljeto 2020., koje traje do 24. listopada 2020. Cilj izmjene bio je zaštititi financijsku stabilnost zračnih prijevoznika i izbjeći negativan utjecaj na okoliš zbog potpuno ili uglavnom praznih letova obavljenih samo radi zadržavanja slotova u zračnim lukama. U skladu s izmjenom Komisija može do 2. travnja 2021. produljiti izuzeće delegiranim aktom ili aktima.

U skladu s člankom 10.a stavkom 5. Uredbe o slotovima Komisija bi trebala kontinuirano pratiti zračni promet i stanje pandemije bolesti COVID-19 da bi procijenila jesu li ispunjeni kriteriji iz članka 10.a stavka 4., tj.:

- smanjena razina zračnog prometa između 2019. i 2020. (za odgovarajuće razdoblje),
- smanjeni zračni promet posljedica je izbijanja pandemije bolesti COVID-19,
- zračni promet vjerojatno će ostati smanjen u doglednoj budućnosti.

U skladu s istim člankom Komisija je na temelju informacija koje su joj dostupne dužna do 15. rujna 2020. Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti sažeto izvješće i, prema potrebi, donijeti delegirani akt o produljenju trajanja izuzeća.

U sažetom izvješću situacija se procjenjuje na temelju podataka Eurocontrola, uzorka zračnih prijevoznika koji čine 70 % ukupnog prometa u EU-u, koordinatora slotova i putničkih agencija te na temelju informacija Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC), Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) i država članica o epidemiološkom stanju i prognozi i o poduzetim mjerama protiv širenja zaraze.

¹ Gospodarski rezultati zrakoplovne industrije – lipanj 2020.

² Svjetska zdravstvena organizacija proglasila je 30. siječnja COVID-19 „javnozdravstvenom prijetnjom od međunarodnog značaja”, a 11. ožujka pandemijom; vidjeti: [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)) i <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>; Prijevoz tereta također je znatno opao: IATA je izvijestila da se od travnja 2019. do travnja 2020. broj tonskih kilometara tereta smanjio za 27,7 % na globalnoj razini (Alan Dron, Aviation Daily, 4. lipnja 2020.).

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

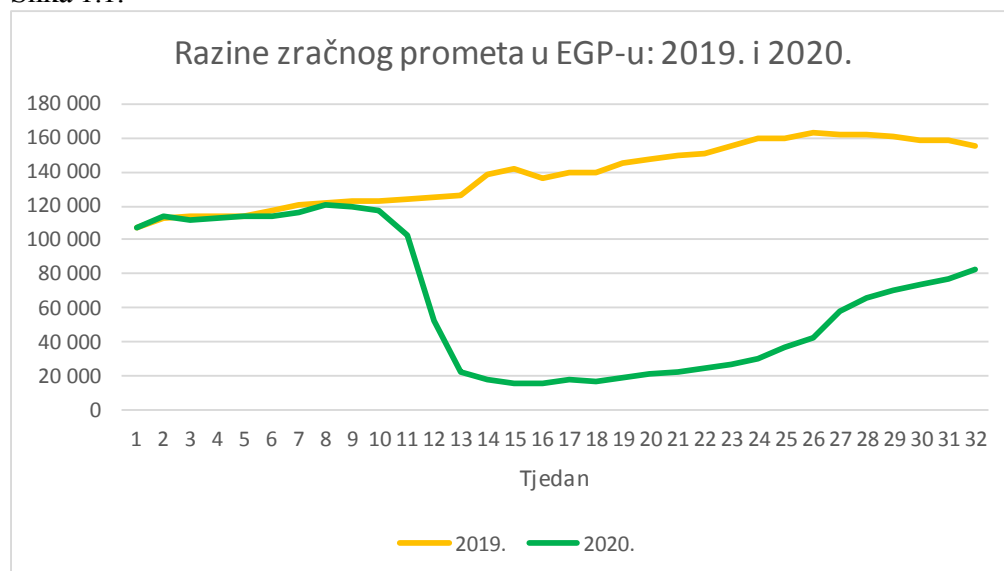
2. Dosad nezabilježen pad zračnog prometa

a. Smanjena razina zračnog prometa između 2019. i 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 prometa u EGP-u počeo je u 11. tjednu smanjenjem od 17 % u odnosu na isti tjedan 2019. Promet je nastavio vrlo brzo padati, u 12. tjednu za 59 % i u 13. tjednu za 82 % u odnosu na iste tjedne 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 prometa od 74 % u odnosu na prethodnu godinu. Sredinom kolovoza 2020. promet je još uvijek bio 47 % manji u odnosu na isto razdoblje 2019.

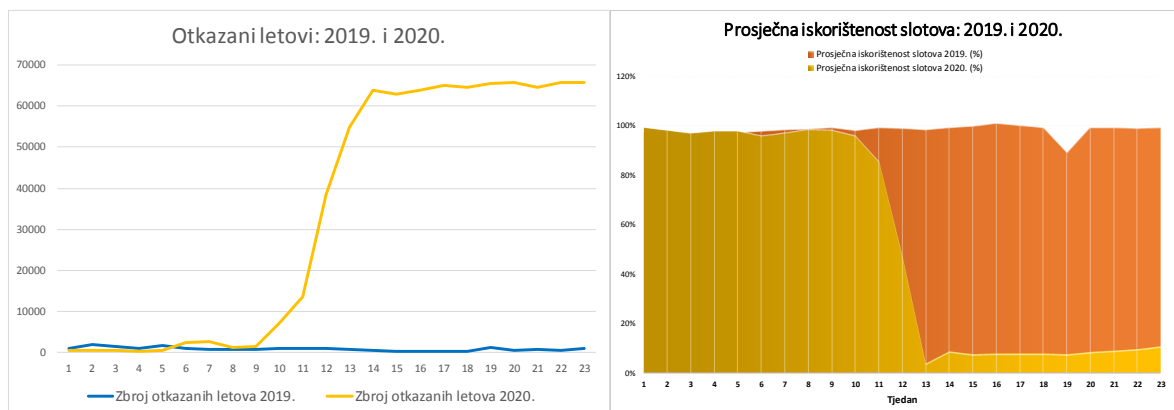
Slika 1.1.



(izvor: Eurocontrol)

Zbog pada prometa naglo se smanjila stopa iskorištenosti slotova (slika 1.3.), a broj otkazanih letova jako je porastao (slika 1.2.) u odnosu na isto razdoblje 2019. Od 11. tjedna nadalje može se uočiti nagli pad iskorištenosti slotova, koje se od 14. tjedna stabiliziralo na vrlo niskoj razini i zadržalo ispod 20 %. Broj otkazanih letova počeo se povećavati od 9. tjedna. Taj je trend postao još izraženiji od 11. tjedna.

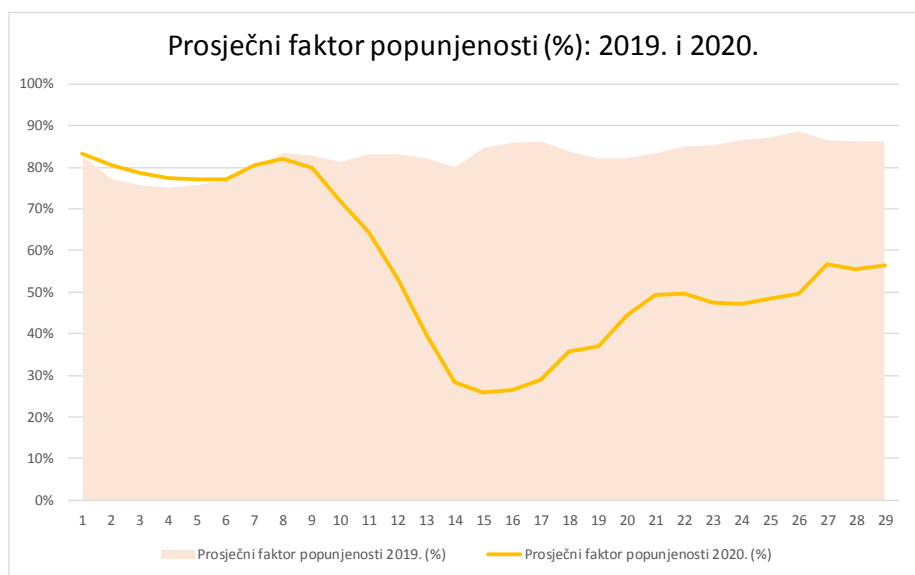
Slike 1.2. i 1.3.



Izvor (slike 1.2. i 1.3.): podaci koje je Komisija prikupila od zračnih prijevoznika⁵

U međuvremenu je prosječni faktor popunjenosti 10 europskih zračnih prijevoznika koji su Komisiji dostavili podatke pao s 80 % u 9. tjednu na 26 % u 15. tjednu. To znači da ne samo da su zračni prijevoznici nudili manje letova nego i da su putnici manje rezervirali mjesta na preostalim letovima. Prosječni faktor popunjenosti porastao je na 44 % do 23. tjedna, dokad se zračni prijevoz unutar EU-a u znatnoj mjeri ponovo otvorio, a sredinom kolovoza došao je na 56 %. Tijekom istog tjedna 2019. prosječni faktor popunjenosti istih zračnih prijevoznika kretao se od 75 % (4. tjedan) do 89 % (26. tjedan).

Slika 1.4.



Izvor: podaci koje je Komisija prikupila od zračnih prijevoznika⁶

⁵ Devet 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). Deset velikih europskih zračnih prijevoznika (tradicionalni, niskobudžetni i regionalni) dostavilo je Komisiji podatke o otkazanim letovima.

⁶ Deset velikih europskih zračnih prijevoznika (tradicionalni, niskobudžetni i regionalni) dostavilo je Komisiji podatke o faktorima popunjenosti.

b. Smanjeni zračni promet posljedica je izbijanja pandemije bolesti COVID-19

COVID-19 proširio se po cijelom svijetu. Slučajevi zaraze otkriveni su na pet kontinenta. Iako ni SZO ni ECDC u pravilu ne smatraju da su ograničenja putovanja najdjelotvorniji način suzbijanja pandemije, mišljenje je SZO-a, u suradnji s Organizacijom međunarodnog civilnog zrakoplovstva (ICAO), i ECDC-a da kratkoročna ograničenja putovanja mogu pomoći u sprečavanju širenja zaraze⁷. Mnoge su zemlje reagirale na pandemiju bolesti COVID-19 uvođenjem zabrana letova i ograničenja putovanja, od kojih su neke još danas na snazi⁸. To je ozbiljno utjecalo na međunarodni zračni promet jer je zbog ograničenja kojima su dopuštena samo „neophodna putovanja” potražnja potisnuta do razine na kojoj većina linija više nije komercijalno isplativa⁹.

Države članice opravdavaju zabrane letova unutar EU-a (i.) kao mjeru protiv širenja zaraze, (ii.) kao odgovor na situaciju jer smatraju da mjere koje su donijele neke države nisu dovoljno učinkovite te (iii.) statističkim podacima SZO-a i ECDC-a o broju novih slučajeva¹⁰. Te zabrane putovanja i letova bile su različitih razmjera¹¹. Komisija je dala smjernice za zračni prijevoz tereta da bi poduprla kontinuitet tog prijevoza tijekom pandemije¹². Vrhunac zabrana letova između država članica zabilježen je u razdoblju od 20. do 26. ožujka 2020., tijekom kojeg je 20 država članica uvelo zabrane letova¹³. Nakon toga zabrane su se postupno ukidale: 31. ožujka zabrane letova bile su na snazi u 16 država članica, a 6. travnja u 14. Do 7. srpnja sedam država članica imalo je zabrane letova za nekoliko specifičnih zemalja s velikim brojem slučajeva bolesti COVID-19¹⁴.

Kad je riječ o letovima izvan EU-a, Komisija je 16. ožujka 2020. donijela Komunikaciju¹⁵ kojom je preporučila privremeno ograničenje neobveznih putovanja iz trećih zemalja u područje EU+¹⁶ 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. Od tada je ograničenje produljeno nekoliko puta.

Ako se promatraju faktori izvan regulatornog okruženja, povjerenje potrošača je ključan faktor povezan s pandemijom koji utječe na razine prometa i ukazuje na povezanost pada zračnog prometa i pandemije bolesti COVID-19. O ovoj temi još ne postoji puno podataka. Irski središnji ured za statistiku proveo je

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 Dugoročna ograničenja putovanja obično prestaju biti djelotvorna nakon što se poduzmu odgovarajuće mjere protiv širenja zaraze.

⁹ Ovo je dokazano padom prometa opisanim u odjeljku a. To je razlog zašto je izuzeće uopće uvedeno.

¹⁰ ICAO zahtijeva da se SZO-u prijave ograničenja putovanja sa značajnim učincima na međunarodni zračni prijevoz. U EU-u je Uredbom 1008/2008 propisano da se zabrane letova unutar EGP-a moraju prijaviti drugim državama članicama i Komisiji. Te zabrane moraju biti razmjerne, nediskriminirajuće i opravdane.

¹¹ Zabrane mogu biti usmjerene na samo jednu ili na više država članica, mogu obuhvaćati sve letove ili sve letove osim repatrijacije, prijevoza tereta, državnih letova itd.

¹² Smjernice Europske komisije: Olakšavanje izvođenja operacija zračnog prijevoza tereta tijekom pandemije bolesti COVID-19, Komunikacija Komisije od 26. ožujka 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0327\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0327(03))

¹³ Ograničenja su mogla obuhvaćati i zabrane letova u države izvan EGP-a i iz njih.

¹⁴ Informacije o trenutačnom stanju zabrana letova dostupne su na sljedećoj poveznici: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800.

¹⁵ COM(2020) 115, 16. ožujka 2020.

¹⁶ „Područje EU+” obuhvaća sve države članice schengenskog područja (uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Cipar i Rumunjsku) i četiri države pridružene schengenskom području.

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”¹⁷.

Iz redovitih gospodarskih izvješća IATA-e o krizi vidljivo je da su se od veljače 2020. do približno sredine travnja rezervacije neprestano i alarmantno smanjivale u usporedbi s istim razdobljima prethodne godine. Rezervacije su od tada 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 rezervacija¹⁸. IATA od izbijanja pandemije naručuje redovite ankete o povjerenju putnika. U travnju je približno 60 % ispitanika izjavilo da će vjerojatno ponovo putovati nekoliko mjeseci nakon što se pandemija smiri. U lipnju je taj broj pao na 45 %. Ispitanici navode da će pričekati od šest mjeseci do godinu dana prije nego što se ponovno odluče na putovanje. Stoga se očekuje da se povjerenje potrošača neće vratiti mjesecima.

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

c. Zračni promet vjerojatno će ostati smanjen u doglednoj budućnosti

U trenutačnim uvjetima teško je pouzdano prognozirati kako će se kretati razine prometa. Eurocontrol je izradio scenarije oporavka¹⁹ (u kojima se uzima u obzir pristupa li se oporavku koordinirano ili nekoordinirano²⁰): u optimističnijem scenariju, onom s koordiniranim pristupom, procjenjuje se da će razine zračnog prometa postupno rasti, prvo iz najniže točke u travnju 2020. do razine u kolovozu 2020. koja odgovara smanjenju od 50 % u odnosu na kolovoz 2019., a zatim do razine u veljači 2021. koja odgovara smanjenju od 15 % u odnosu na veljaču 2020. IATA u svojoj gospodarskoj prognozi od 30. srpnja očekuje da će se prihodi od putničkih kilometara²¹ ostvarenih 2020. smanjiti za nešto više od 60 % u odnosu na 2019. i da se prije 2024. neće vratiti na razine prije izbijanja pandemije COVID-a²².

Na razine zračnog prometa utjecat će ograničenja 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 u dogledno vrijeme neće biti cjepiva. U svim je prognozama prisutan visok stupanj nesigurnosti.

Kad je riječ o ograničenjima putovanja, koja su opisana u odjeljku b., trenutačno je broj zabrana letova unutar EU-a sve manji. Komisija je preporučila državama članicama schengenskog područja i državama pridruženima schengenskom području da do 15. lipnja 2020. ukinu unutarnje granične kontrole, što je dovelo do porasta putničkog prijevoza u komercijalnim redovima letenja (vidjeti

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/>. Treba napomenuti da je Irska uvela karantenu za sve međunarodne putnike koji dođu u Irsku. Karantena utječe na dojam koji javnost ima o sigurnosti letenja.

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

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

²⁰ Scenarij s koordiniranim mjerama temelji se na postojanju zajedničkog pristupa za uspostavljanje operativnih postupaka i ukidanje nacionalnih ograničenja. U scenariju s nekoordiniranim mjerama nema zajedničkog pristupa.

²¹ Prihod od putničkih kilometara znači zbroj umnožaka prihodovnih putnika prevezenih na svakoj dionici leta i duljine dionice. Rezultat je broj kilometara koje su proputovali svi prihodovni putnici. 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/>

sliku 1.1.). Vijeće je 1. srpnja izdalo preporuku o odobravanju neobveznih putovanja u treće zemlje i iz njih. Te su zemlje navedene na popisu koji će se redovito preispitivati. Međutim, iako se tijekom ljetnog razdoblja u Europi očekuje kontinuirano poboljšavanje zračnog prometa zbog ukidanja ograničenja, zbog drugog vala slučajeva, koji se pojavio u Narodnoj Republici Kini i nekoliko dijelova EU-a, možda zračni promet počne ponovno padati. Iako je u Europi općenito vidljiv pad novih slučajeva²³, većina zemalja EU-a/EGP-a još uvijek prijavljuje da se virus prenosi u zajednici, a u nekima od njih dolazi do ponovnog rasta broja slučajeva ili velikih lokaliziranih izbijanja²⁴. Uz to su poznati povijesni slučajevi u kojima su se pandemije širile u nekoliko valova. To može dovesti do ponovnog uvođenja zabrana i smanjenja zračnog prometa.

Kad je riječ o budućoj potražnji u zračnom prometu i povjerenju potrošača, dionici s kojima je Komisija stupila 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 bolesti COVID-19 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 potražnju²⁵.

Podaci o rezervacijama putnika pokazuju da je mjesečnih rezervacija do ožujka 2021. i dalje puno manje u odnosu na isti mjesec prethodne godine. Broj rezervacija za letove unutar EU-a za ljeto 2020. počeo je rasti, ali čini se da zračni prijevoznici ne mogu dostići razinu prethodnih godina jer tijekom tri mjeseca nije bilo nikakvih rezervacija. Tek treba vidjeti znači li to da te potražnje uopće neće biti ili da će se ipak pojaviti kako se datumi kasnijih letova u razdoblju budu približavali²⁶. Broj rezervacija za letove izvan EU-a još je manji.

Kad je riječ o drugim regulatornim zdravstvenim mjerama, u sklopu izlazne strategije u zrakoplovstvu se provode sanitarne mjere kao što su mjere iz smjernica EASA-e/ECDC-a²⁷. Zbog mjera održavanja razmaka i dezinfekcije prostora zračne luke možda će moći opsluživati manji putnika i letova nego prije izbijanja pandemije. Zračne luke bi mogle privremeno ili trajno smanjiti efektivni kapacitet (a time i brojeve slotova) u odnosu na doba prije pandemije.

Zračni prijevoznici zbog toga tek postupno povećavaju kapacitete koje nude tržištu i iako tipično održavaju letove na znatnom broju linija u odnosu na 2019., učestalost tih letova je puno manja, a time i iskorištenost skupina slotova.

²³ 25. tjedan 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>. Nekoliko je zemalja prijavilo da krivulja broja prijavljenih slučajeva ponovo raste (npr. Portugal, Švedska, Hrvatska, Luksemburg).

²⁵ 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 čine se problematičniji.

²⁶ 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.

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

Sve to upućuje na to da se razine zračnog prometa 2020. neće vratiti na razine iz 2019. Vrlo je nesigurno predviđati što će biti nakon 2020., ali trend ponovnog rasta broja slučajeva i potreba za održavanjem sanitarnih mjera protiv širenja zaraze ukazuju na to da se ni nakon 2020. razine zračnog prijevoza neće skoro vratiti na razine iz 2019.

3. Održavanje maksimalne iskorištenosti kapaciteta zračnih luka

Komisija od donošenja izuzeća od zahtjeva za iskorištenost slotova održava blizak kontakt s glavnim skupinama dionikâ, zračnim prijevoznicima, zračnim lukama i koordinatorima slotova, radi praćenja provedbe ove mjere. U primjeni mjere pokazali su se neki njezini nedostaci.

Poboljšano vraćanje slotova

U skladu s člankom 10.a stavkom 3. Uredbe o slotovima u verziji iz Uredbe (EU) 2020/459 izuzeće na temelju tog članka primjenjuje se na nekog zračnog prijevoznika samo pod uvjetom da taj prijevoznik stavi neiskorištene slotove na raspolaganje koordinatoru kako bi ih potonji preraspodijelio drugim zračnim prijevoznicima. Iako se u uvodnoj izjavi 7. spominje da zračni prijevoznici trebaju djelovati „bez odgode”, u članku 10.a stavku 3. nije utvrđen nikakav rok. Službe Komisije poslale su 16. travnja 2020. dopis zračnim prijevoznicima, zračnim lukama i koordinatorima slotova. U tom dopisu one snažno potiču prijevoznike da vraćaju slotove barem dva tjedna prije prvobitno planiranog dana leta. Svrha je bila u potpunosti zadržati cilj izuzeća i, ako je to moguće, istovremeno optimizirati iskorištavanje kapaciteta zračnih luka. Zračni prijevoznici koji dovoljno rano vrate slotove ne bi izgubili povijesna prava, ali ni kapacitet zračnih luka ne bi bio nepotrebno neiskorišten. Neka iskustva pokazuju da to može biti korisno. Npr. slotovi koje su vratili zračni prijevoznici koji bi ih obično upotrijebili za prijevoz putnika iskorišteni su za prijevoz tereta. Nekoliko zračnih prijevoznika koji su Komisiji dali povratne informacije izjavilo je da su lako zatražili slotove iz pričuve kako bi ponudili usluge u različito vrijeme ili, u nekim slučajevima, na novim linijama.

Europska udruga koordinatora zračnih luka (EUACA) prati kako se i u kojem roku vraćaju slotovi u nekoliko zračnih luka²⁸. Prikupljeni podaci pokazuju da su zračni prijevoznici otkazivali letove i vraćali slotove vrlo kasno, manje od tjedan dana prije leta, prvenstveno za letove planirane za ožujak. Zračni prijevoznici postupno su počeli vraćati slotove ranije tako da je sredinom lipnja 2020. većina slotova u praćenim zračnim lukama vraćena barem tri tjedna prije planiranog datuma leta. Međutim, udio slotova koji su vraćeni u razdoblju od tri tjedna do datuma leta i dalje je značajan (34,6 %) ²⁹.

Dionici u prijevozu tereta načelno tvrde da je takav prijevoz moguće planirati kratkoročno, ali opći je konsenzus da je za planiranje komercijalnih putničkih letova potrebno više vremena. S jedne strane, to ukazuje na to da bi u slučaju da zračni prijevoznici dosljedno vraćaju slotove dovoljno rano možda više zračnih prijevoznika moglo planirati i upotrebljavati te slotove za privremeno pružanje različitih usluga. To bi bilo korisno za putnike i općenito za održavanje povezanosti. S druge strane, neki zračni prijevoznici ističu da putnici sad rezerviraju letove na znatno drugačiji

²⁸ EUACA je prikupila podatke od sljedećih zračnih luka: Amsterdam (NL); Stockholm Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Mallorca, Madrid, Las Palmas (ES); Bruxelles (BE); Pariz (Charles de Gaulle), Lyon, Nica, Nantes (FR); Düsseldorf, Frankfurt (DE); Faro, Funchal, Lisabon, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Beč, Salzburg (AT); Helsinki (FI); Heraklion (EL); Krakov, Varšava (PL); Larnaka (CY); London (Heathrow), London (Stansted) (UK); Oslo (NO); Prag (CZ); Sofija (BG).

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

način nego prije i da, kao što je objašnjeno ranije, odlučuju hoće li rezervirati let unutar razdoblja od četiri tjedna prije datuma leta. Ti zračni prijevoznici tvrde da četiri tjedna prije datuma leta ne mogu dovoljno dobro procijeniti popunjenost leta da bi donijeli informiranu odluku o tome hoće li obaviti let ili vratiti slot.

Poteškoće zračnih luka i pružatelja usluga zračnim lukama u planiranju rada

Zračne luke koje su Komisiji poslale povratne informacije tvrde da su im težina i trošak planiranja rada tim veći što je manje vremena ostalo od vraćanja slota do planiranog datuma leta. Planiranje obuhvaća osoblje, pripremu infrastrukture i povezane usluge (npr. zaštitna oprema i zaštitari, kapacitet terminala, zračni mostovi, osoblje za čišćenje, struja, IT sustavi itd.). Ako je promet manji od očekivanoga, troškovi zračne luke povećavaju se više nego što je nužno, a, ako se u kratkom roku promet poveća, mogu nastajati poteškoće zbog nedovoljnog osoblja na raspolaganju i zbog planiranja održavanja razmaka i sanitarnih mjera. U oba slučaja nastaju znatni troškovi za zračne luke.

Rizik od isključivanja tržišnog natjecanja iz zračnih luka

Slotovi za plansko razdoblje zima 2020./2021. bit će dodijeljeni imajući u vidu da je to razdoblje oporavka od posljedica koronavirusa i da se tijekom sljedećih mjeseci mogu dogoditi nepredvidive promjene potražnje. Budući da zračni prijevoznici znaju da postoji mogućnost produljenja izuzeća tijekom razdoblja za koje su slotovi dodijeljeni, možda zatraže slotove radi povećanja svojeg portfelja slotova. Zračni prijevoznici mogu zatražiti više slotova nego na što su imali pravo prije. Zbog izuzeća neće morati iskoristiti te slotove da bi ih dobili u sljedećem ekvivalentnom razdoblju. Uz to, umjesto da oslobode slotove koje ne upotrebljavaju, mogu onemogućiti ulazak konkurenata na tržište. To je problem posebno u slučajevima kad su zračni prijevoznici već objavili da uopće ne namjeravaju iskoristiti svoje slotove ili da ih više ne mogu iskoristiti jer su odlučili trajno smanjiti flotu i osoblje.

Procjena stanja trebala bi uzeti u obzir rizik da će se u budućim planskim razdobljima pojaviti strukturno smanjenje kapaciteta koje zračni prijevoznici stavljaju na tržište zbog povlačenja zrakoplova ili izlaska s tržišta. Tržište će se možda stabilizirati na razini nižoj od one iz 2019. pa se postavlja pitanje u kojem bi se trenutku od zračnih prijevoznika trebalo zahtijevati da se prilagode smanjenju prometa zbog pandemije ponovnim uvođenjem pravila „iskoristi 80/20 ili izgubi”.

4. Zaključci

Iako zračni promet postupno raste, njegove su razine u ovom trenutku još niske u odnosu na isto razdoblje 2019. Iako je teško precizno predvidjeti kako će se razine zračnog prometa oporavljati, razumno je očekivati da se u bliskoj budućnosti neće vratiti na razine prije pandemije COVID-a. Ključni faktori bit će ograničenja putovanja i letova u određena odredišta, ili iz njih, koja su donijele vlade, povjerenje potrošača i sanitarne mjere koje omogućuju sigurno putovanje. Pad prometa i oporavak sektora usko su povezani s pandemijom bolesti COVID-19. To znači da su ispunjeni uvjeti iz članka 10.a stavka 4., opisani u uvodu, na temelju kojih se izuzeće može delegiranim aktom produljiti nakon planskog razdoblja ljeto 2020.

Međutim, otkriveni su određeni nedostaci u funkcioniranju trenutačnih mjera, zbog kojih će možda biti potrebno dodatno razmotriti odgovarajuću politiku kojom će se to uzeti u obzir.

Komisija zaključuje:

- da je potrebno produljiti izuzeće od pravila „iskoristi ili izgubi” nakon planskog razdoblja ljeta 2020.,
- da još uvijek postoji puno nepoznanica o tome kako će se pandemija razvijati, što znači i o tome kako će se stabilizirati obrasci i razine prometa nakon 2020., a osobito dugoročno. To znači da bi mogle biti potrebne dodatne regulatorne intervencije od jednostavnog produljenja izuzeća delegiranim aktom,
- da bi se u takvoj dugoročnoj perspektivi izuzeće od pravila „iskoristi ili izgubi” možda trebalo preoblikovati tako da se sva narušavanja tržišnog natjecanja svedu na najmanju moguću mjeru i da se potiče najbolje moguće iskorištavanje ograničenih kapaciteta zračnih luka, uz istovremeno osiguravanje da to ne uzrokuje dodatne emisije stakleničkih plinova zbog potpuno ili uglavnom praznih letova obavljenih samo radi zadržavanja slotova u zračnim lukama.

Komisija će delegiranim aktom produljiti izuzeće od pravila o minimalnoj iskorištenosti slotova u mjeri u kojoj je to opravdano utvrđenim stanjem.

Kad je riječ o bilo kakvoj dugoročnijoj mjeri, nastaviti će se savjetovati s dionicima o provedbi i nedostacima izuzeća od pravila o dodjeli slotova kako bi utvrdila odgovarajuću politiku kojom će se to uzeti u obzir.