

Bruksela, 14 września 2020 r.
(OR. en)

10631/20

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2020/0042(COD)

AVIATION 155

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU)
Data otrzymania:	14 września 2020 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2020) 558 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY na podstawie art. 10a ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/459 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2020) 558 final.

Załącznik: COM(2020) 558 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.9.2020 r.
COM(2020) 558 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**na podstawie art. 10a ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)
2020/459 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93
w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach
lotniczych Wspólnoty**

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	2
2.	BEZPRECEDENSOWY SPADEK RUCHU LOTNICZEGO	3
a.	Ograniczenie natężenia ruchu lotniczego między rokiem 2019 a rokiem 2020 (okres analogiczny)	3
b.	Ograniczenie ruchu lotniczego w związku z pandemią COVID-19	5
c.	Ograniczenie ruchu lotniczego prawdopodobnie utrzyma się w przewidywalnej przyszłości	7
3.	UTRZYMANIE NAJLEPSZEGO WYKORZYSTANIA PRZEPUSTOWOŚCI PORTU LOTNICZEGO	9
4.	WNIOSKI	11

1. Wprowadzenie

Od początku 2020 r. pandemia COVID-19 wywiera ogromny negatywny wpływ na sektor transportu lotniczego w Europie i na świecie. W czerwcu 2020 r. IATA poinformowało, że spodziewa się, iż strata netto, jaką poniosą linie lotnicze w 2020 r., osiągnie bezprecedensowy poziom 83,4 mld USD (marża netto na poziomie 3,2 %)¹. W związku ze stanem pandemii państwa członkowskie UE i państwa trzecie wprowadziły środki ochrony zdrowia i ograniczenia podróży, co spowodowało znaczny spadek popytu i zaufania wśród konsumentów, a to z kolei skutkowało rekordowym i utrzymującym się spadkiem ruchu lotniczego w Unii Europejskiej². W okresie od marca do kwietnia 2020 r. liczba lotów obsługiwanych w europejskiej przestrzeni powietrznej spadła nawet o 90 % w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r.³. Porty lotnicze w Europie nadal obsługiwały ponad 5 mln pasażerów w dniu 1 marca 2020 r., jednak liczba ta spadła do zaledwie 174 000 do dnia 31 marca 2020 r. (spadek o -97,1 % w porównaniu z tym samym dniem w 2019 r.). W dniu 26 lipca 2020 r. spadek ten wyniósł -72 % w porównaniu z tym samym dniem w 2019 r.⁴

W dniu 30 marca 2020 r. UE przyjęła rozporządzenie (UE) 2020/459 zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 95/93 (rozporządzenie w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie), aby zwolnić linie lotnicze z obowiązku przestrzegania tak zwanej zasady „wykorzystaj lub strać”. Zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie w związku z art. 10 ust. 2 przewoźnik lotniczy musi wykorzystać co najmniej 80 % serii czasów na start lub lądowanie, które zostały mu przydzielone, aby nie stracić pierwszeństwa historycznego w odniesieniu do tych czasów na start lub lądowanie. W ramach zmiany uchyla się ten wymóg wykorzystania serii czasów na start i lądowanie w sezonach rozkładowych „zima 2019/2020” i „lato 2020”, przy czym sezon letni kończy się w dniu 24 października 2020 r. Zmiana ma chronić kondycję finansową przewoźników lotniczych i pozwolić na uniknięcie niekorzystnych skutków środowiskowych wynikających z wykonywania pustych lub prawie pustych przelotów wyłącznie w celu zachowania związanych z nimi czasów na start lub lądowanie. W ramach zmiany przewidziano, że Komisja może przedłużyć okres obowiązywania tego zwolnienia do dnia 2 kwietnia 2021 r. w drodze jednego lub większej liczby aktów delegowanych.

Zgodnie z art. 10a ust. 5 rozporządzenia w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie Komisja powinna w sposób ciągły monitorować ruch lotniczy i sytuację związaną z COVID-19, aby reagować na kryteria określone w art. 10a ust. 4, a w szczególności:

- ograniczenie natężenia ruchu lotniczego między rokiem 2019 a rokiem 2020 (okres analogiczny);
- ograniczenie ruchu lotniczego w związku z pandemią COVID-19;

¹ Economic Performance of the Airline Industry [Wynik gospodarczy przemysłu lotniczego] – styczeń 2020 r.

² Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła „stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym” w dniu 30 stycznia, a w dniu 11 marca – pandemię [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)) oraz <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>; Odnotowano również gwałtowny spadek w ruchu towarowym: w raporcie IATA wskazano, że w okresie od kwietnia 2019 r. do kwietnia 2020 r. wskaźnik tonokilometrów w globalnym ruchu towarowym spadł o 27,7 % (Alan Dron, Aviation Daily, 4 czerwca 2020 r.).

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

- ograniczenie ruchu lotniczego, które prawdopodobnie utrzyma się w przewidywalnej przyszłości.

Zgodnie z tym samym artykułem na podstawie dostępnych jej informacji Komisja ma przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie podsumowujące do dnia 15 września 2020 r. oraz w razie konieczności przyjąć akt delegowany wydłużający okres obowiązywania przedmiotowego zwolnienia.

To sprawozdanie podsumowujące zawiera ocenę sytuacji na podstawie danych zgromadzonych przez Eurocontrol, w oparciu o próbę linii lotniczych odpowiadających za 70 % całego ruchu w UE, koordynatorów przydziałów czasu na start lub lądowanie i biur podróży, a także na podstawie informacji uzyskanych od Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i państw członkowskich na temat sytuacji epidemiologicznej i prognoz, a także na temat wprowadzonych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się.

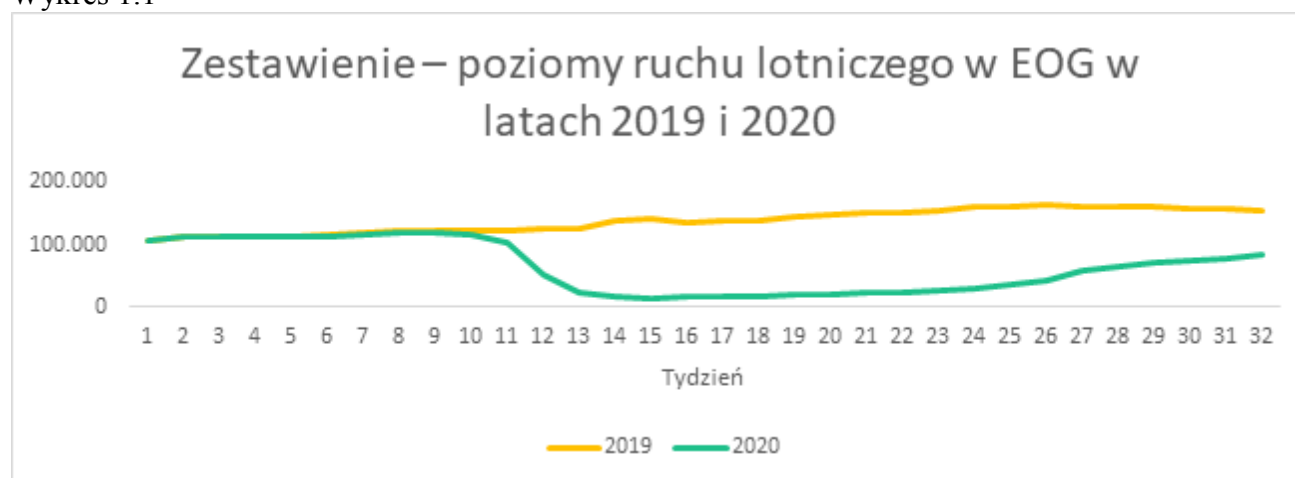
2. Bezprecedensowy spadek ruchu lotniczego

a. Ograniczenie natężenia ruchu lotniczego między rokiem 2019 a rokiem 2020 (okres analogiczny)

Do celów niniejszego sprawozdania dane dotyczące poziomów ruchu lotniczego, wykorzystania czasu na start lub lądowanie, współczynnika obciążenia oraz lotów odwołanych w danym tygodniu w 2020 r. porównano z danymi z tego samego tygodnia w 2019 r.

Z danych Eurocontrol wynika, że tendencja zniżkowa w ruchu w EOG rozpoczęła się w 11. tygodniu spadkiem o 17 % w porównaniu z tym samym tygodniem w 2019 r. Następnie nastąpił dalszy szybki spadek do 59 % oraz do 82 % w porównaniu z 2019 r. odpowiednio w 12. i 13. tygodniu. Najniższe wyniki odnotowano w tygodniach 15. i 16. (spadek o 89 %). Później nastąpiło stopniowe odbicie, ale nadal w dniu 22 czerwca 2020 r. (tydzień 26.) poziom wynosił jedynie 26 % poziomów z 2019 r., co oznaczało spadek ruchu o 74 % w porównaniu z poprzednim rokiem. W połowie sierpnia 2020 r. w dalszym ciągu odnotowano spadek w ruchu na poziomie -47 % w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r.

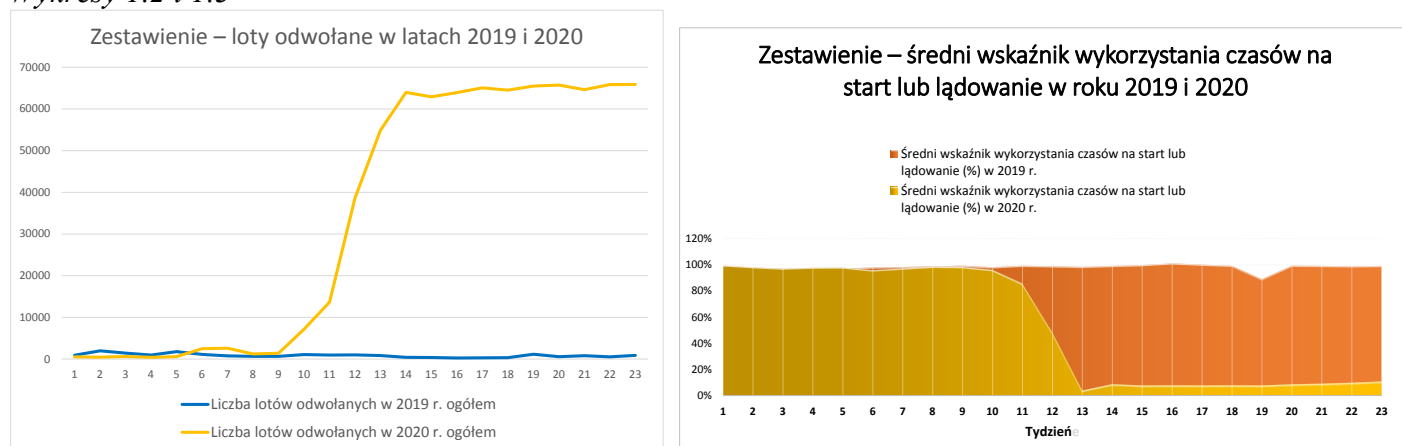
Wykres 1.1



(Źródło: Eurocontrol)

Ograniczony ruch skutkował nagłym obniżeniem wskaźnika wykorzystania czasów na start lub lądowanie (wykres 1.3) oraz gwałtownym wzrostem liczby odwołanych lotów (wykres 1.2) w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. Począwszy od 11. tygodnia można zauważyć znaczny spadek wskaźnika wykorzystania czasów na start lub lądowanie, który ustabilizował się na bardzo niskim poziomie począwszy od 14. tygodnia i pozostał na poziomie poniżej 20 %. Liczba odwołanych lotów zaczęła rosnąć w 9. tygodniu, a w 11. tygodniu nastąpiło znaczne przyspieszenie tempa tego wzrostu.

Wykresy 1.2 i 1.3

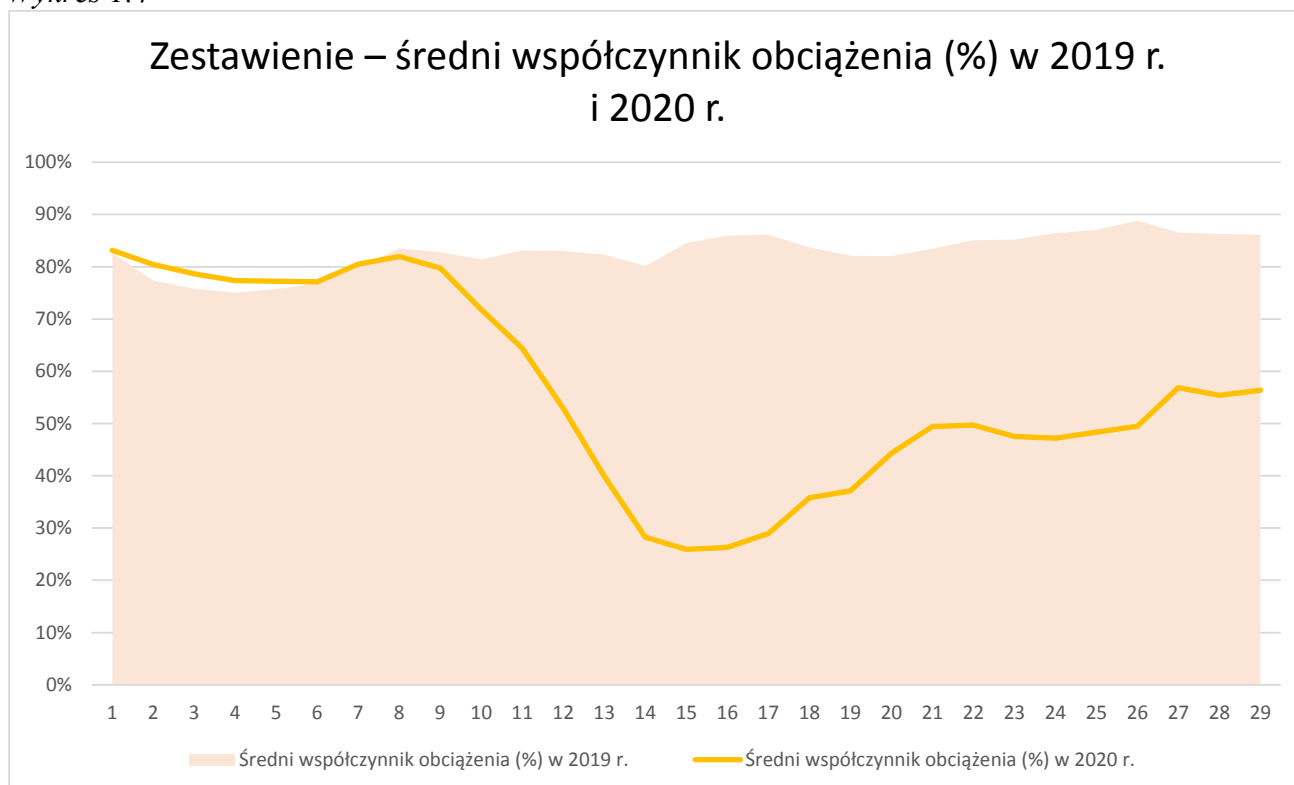


Źródło (wykresy 1.2 i 1.3): zgromadzone przez Komisję dane pochodzące od przewoźników lotniczych⁵.

Jednocześnie średni współczynnik obciążenia w przypadku 10 europejskich przewoźników lotniczych, którzy dostarczyli dane Komisji, spadł z 80 % w tygodniu 9. do 26 % w tygodniu 15. Przewoźnicy lotniczy odbywają mniej lotów, a co więcej w ramach tych nielicznych pozostałych lotów wykorzystana zostaje niedostateczna liczba miejsc. Do 23. tygodnia, w którym w znacznym stopniu wznowiono wewnątrzunijne podróże lotnicze, średni współczynnik obciążenia wrócił do poziomu 44 %, a w połowie sierpnia osiągnął poziom 56 %. W tym samym tygodniu w 2019 r. średni współczynnik obciążenia w przypadku tych samych przewoźników lotniczych wahał się między 75 % (4. tydzień) a 89 % (26. tydzień).

⁵ 9 głównych europejskich przewoźników lotniczych (znanych, tanich i regionalnych) przekazało Komisji zbiory danych dotyczących wykorzystania czasów na start lub lądowanie. Dane dotyczą liczby przydziałów czasu na start lub lądowanie w porównaniu z przydziałami posiadanymi przed rozpoczęciem sezonu (historyczna data odniesienia). 10 głównych europejskich przewoźników lotniczych (znanych, tanich i regionalnych) przekazało Komisji zbiory danych dotyczących lotów odwołanych.

Wykres 1.4



Źródło: zgromadzone przez Komisję dane pochodzące od przewoźników lotniczych⁶.

b. Ograniczenie ruchu lotniczego w związku z pandemią COVID-19

Pandemia COVID-19 rozprzestrzeniła się na całym świecie, a przypadki zakażenia występują na pięciu kontynentach. O ile zdaniem WHO i ECDC ograniczenia podróży zasadniczo nie stanowią najskuteczniejszego sposobu walki z pandemią, to jednak zarówno WHO wraz z Organizacją Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), jak i ECDC zasugerowały, że krótkoterminowe ograniczenia podróży mogą przyczynić się do powstrzymania rozprzestrzeniania się pandemii⁷. Wiele państw w odpowiedzi na pandemię COVID-19 wprowadziło zakazy lotów i ograniczenia podróży, z których część nadal obowiązuje do tej pory⁸. W rezultacie poważnie ucierpiał sektor międzynarodowych podróży lotniczych, gdyż ograniczenia dopuszczające wyłącznie „niezbędne podróże” powodują zmniejszenie popytu do poziomu, na którym obsługa większości tras jest niemożliwa na zasadach komercyjnych⁹.

Jako uzasadnienie zakazów dotyczących wewnątrzunijnych lotów państwa członkowskie wskazały, że są to środki wprowadzone w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się COVID-19, a ponadto jako uzasadnienie wskazano również obawy, że środki wdrożone przez niektóre państwa są

⁶ 10 głównych europejskich przewoźników lotniczych (znanych, tanich i regionalnych) przekazało Komisji zbiory danych dotyczących współczynników obciążenia.

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 Długoterminowe ograniczenia podróży zwykle są nieskuteczne po wprowadzeniu odpowiednich środków powstrzymujących rozprzestrzenianie wirusa.

⁹ O czym świadczy spadek ruchu opisany w sekcji a i co stanowi pierwotną przyczynę wprowadzenia przedmiotowego zwolnienia.

niewystarczająco skuteczne, oraz dane statystyczne WHO i ECDC dotyczące liczby nowych przypadków zakażenia¹⁰. Zakres podróżowania i lotów objętych zakazem jest różny¹¹. Aby propagować ciągle przewozy ładunków lotniczych, Komisja wprowadziła wytyczne mające na celu ułatwienie operacji lotniczego transportu towarowego w trakcie pandemii COVID-19¹². Szczytowy poziom zakazów lotów między państwami członkowskimi odnotowano w okresie od 20 do 26 marca 2020 r., kiedy to 20 państw członkowskich wprowadziło zakazy lotów¹³. Od tamtej pory powoli znoszono te zakazy i w dniu 31 marca zakazy lotów obowiązywały w 16 państwach członkowskich, a w dniu 6 kwietnia – w 14 państwach członkowskich. Zgodnie ze stanem na dzień 7 lipca zakazy lotów obowiązują w 7 państwach członkowskich i dotyczą kilku konkretnych państw o wysokim wskaźniku przypadków zakażeń COVID-19¹⁴.

Jeżeli chodzi o loty poza UE, w dniu 16 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat¹⁵ zalecający tymczasowe ograniczenie innych niż niezbędne podróży z państw trzecich na obszar UE+¹⁶ na okres jednego miesiąca. W dniu 17 marca 2020 r. szefowie państw lub rządów UE uzgodnili wdrożenie tymczasowego ograniczenia podróży innych niż niezbędne. Zostało ono wdrożone także przez cztery państwa stowarzyszone w ramach Schengen. Od tego czasu kilkakrotnie przedłużano okres obowiązywania tego ograniczenia.

Poza otoczeniem regulacyjnym zaufanie konsumentów stanowi kluczowy czynnik związany z pandemią, mający wpływ na poziomy ruch i wskazujący na związek między spadkiem ruchu lotniczego i pandemią COVID-19. Na razie nie istnieje jeszcze wiele danych dotyczących tego czynnika. Irlandzki Centralny Urząd Statystyczny przeprowadził badanie dotyczące zaufania pasażerów do lotów samolotem. Niemal czterech na pięciu (78,0 %) respondentów wskazało, że czują się „niekomfortowo” lub „bardzo niekomfortowo” na myśl o odbyciu międzynarodowej podróży samolotem¹⁷.

IATA regularnie publikuje sprawozdania gospodarcze dotyczące kryzysu, z których wynika, że w ujęciu rocznym od lutego 2020 r. do około połowy kwietnia wskaźnik rezerwacji coraz szybciej spadał. Od tego czasu nastąpiła pewna poprawa, choć na koniec czerwca 2020 r. wskaźnik ten nadal wykazywał spadek o 82 %. Wydaje się, że zachodzi korelacja między wzrostem nowych zachorowań a spadkiem rezerwacji¹⁸. Ponadto IATA zleca regularne badania dotyczące zaufania pasażerów od

¹⁰ ICAO wymaga, aby ograniczenia podróży wywierające znaczny wpływ na międzynarodowy transport lotniczy zgłaszano WHO. W UE rozporządzenie nr 1008/2008 zawiera wymóg, zgodnie z którym o zakazach lotów na terytorium EOG należy informować pozostałe państwa członkowskie i Komisję. Takie zakazy muszą być proporcjonalne, niedyskryminacyjne i uzasadnione.

¹¹ Zakazy mogą dotyczyć jednego państwa członkowskiego lub większej ich liczby, mogą obejmować wszystkie loty lub wszystkie loty z wyłączeniem lotów powrotnych, towarowych, krajowych itp.

¹² Wytyczne Komisji Europejskiej: Ułatwianie operacji lotniczego transportu towarowego w trakcie pandemii COVID-19, przyjęte w dniu 26 marca 2020 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>

¹³ Ograniczenia mogą również obejmować zakazy lotów do państw spoza EOG i z tych państw.

¹⁴ Informacje na temat aktualnie obowiązujących zakazów lotów można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_en?modes=3845&category=3800

¹⁵ COM(2020) 115 z 16.3.2020.

¹⁶ „Obszar UE+” obejmuje wszystkie państwa członkowskie strefy Schengen (w tym Bułgarię, Chorwację, Cypr i Rumunię), a także cztery państwa stowarzyszone w ramach Schengen.

¹⁷ <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/> Należy zauważyć, że w Irlandii obowiązuje kwarantanna, która dotyczy wszystkich podróżnych międzynarodowych przybywających do Irlandii. Ma to wpływ na postrzeganie bezpieczeństwa latania przez ogół społeczeństwa.

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

początku pandemii COVID-19. W kwietniu 60 % respondentów wskazało, że prawdopodobnie znowu podróżowaliby po upływie kilku miesięcy od osłabnięcia pandemii. W czerwcu liczba ta spadła do 45 %. Respondenci wskazują, że zaczęliby podróżować po odczekaniu 6–12 miesięcy. Oczekuje się zatem, że w najbliższych miesiącach nadal będzie można obserwować brak zaufania konsumentów.

Z powyższego wynika, że istnieje istotna zależność między spadkiem ruchu lotniczego a pandemią COVID-19.

c. Ograniczenie ruchu lotniczego prawdopodobnie utrzyma się w przewidywalnej przyszłości

W obecnych okolicznościach trudno jest przedstawić stabilne prognozy dotyczące zmiany poziomów ruchu. W ramach scenariuszy opracowanych przez Eurocontrol¹⁹ (w zależności odpowiednio od skoordynowanego²⁰ lub nieskoordynowanego podejścia do odbudowy) szacuje się – w ramach bardziej optymistycznego scenariusza zakładającego skoordynowane podejście – że poziomy ruchu lotniczego stopniowo będą wzrastać od najniższego poziomu odnotowanego w kwietniu 2020 r. do spadku o 50 % w sierpniu 2020 r. w porównaniu z sierpniem 2019 r. i spadku o 15 % w lutym 2021 r. w porównaniu z lutym 2020 r. Według stanu na dzień 30 lipca w swojej prognozie gospodarczej IATA spodziewa się, że przychody w przeliczeniu na pasażerokilometry (ang. RPK – *revenue passenger kilometres*)²¹ spadną o nieco ponad 60 % w 2020 r. w porównaniu z 2019 r., a powrót do poziomów sprzed pandemii COVID-19 nie nastąpi przed 2024 r.²²

Czynniki, które będą miały wpływ na zmiany poziomów ruchu lotniczego, to: ograniczenia podróży, zwyczajnie konsumenckie dotyczące rezerwacji oraz regulacyjne środki zdrowotne nakładane na branżę. Czynniki te ściśle wiążą się z możliwością nawrotu zachorowań i dotychczasowym brakiem szczepionki. Wszystkie prognozy są obciążone znacznym stopniem niepewności.

Jeżeli chodzi o ograniczenia podróży, jak opisano w scenariuszu b, liczba wewnątrzunijnych zakazów lotów obecnie spada. Komisja zaleciła, aby państwa członkowskie strefy Schengen i państwa stowarzyszone w ramach Schengen zniosły wewnętrzne kontrole graniczne do dnia 15 czerwca 2020 r., co skutkowało wznowieniem regularnego komercyjnego ruchu pasażerskiego (zob. wykres 1.1). Począwszy od 1 lipca w zaleceniu Rady zalecono dopuszczenie podróży innych niż niezbędne do i z państw trzecich widniejących na wstępnym wykazie, który powinien podlegać regularnemu przeglądowi. Pomimo że w związku ze znoszeniem ograniczeń oczekuje się poprawy sytuacji pod względem ruchu lotniczego w europejskim okresie letnim, to jednak druga fala zachorowań, obserwowana w Chińskiej Republice Ludowej i kilku lokalizacjach w UE, może spowodować nowy spadek ruchu lotniczego. W praktyce, chociaż w całej Europie obserwuje się tendencje zniżkowe pod względem zachorowalności²³, nadal w większości państw UE/EOG

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

²⁰ W scenariuszu zakładającym przyjęcie „skoordynowanych środków” zakłada się wprowadzenie wspólnego podejścia do wprowadzania procedur operacyjnych i znoszenia krajowych ograniczeń. W scenariuszu zakładającym „nieskoordynowane środki” przewiduje się, że nie dojdzie do wprowadzenia takiego wspólnego podejścia.

²¹ Przychody w przeliczeniu na pasażerokilometry oznaczają sumę iloczynów uzyskanych w wyniku pomnożenia liczby pasażerów generujących przychód przewożonych na każdym etapie lotu przez dystans przebyty na danym etapie. Uzyskana wartość jest równa liczbie kilometrów przebytych przez wszystkich pasażerów generujących przychód. 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/>

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

zgłaszane jest przenoszenie zakażenia w społeczności, a w niektórych państwach dochodzi do nawrotu zachorowań lub pojawiają się duże lokalne ogniska choroby²⁴. Istnieje również historyczny precedens dotyczący pandemii rozwijających się w kilku falach. Może to prowadzić do przywrócenia zakazów i spadku ruchu lotniczego.

Jeżeli chodzi o przyszły popyt na ruch lotniczy oraz zaufanie konsumentów, zainteresowane strony, z którymi skontaktowała się Komisja (linie lotnicze, biura podróży, komputerowe systemy rezerwacji) wskazały, że bardzo trudno jest formułować prognozy na okres po sezonie rozkładowym „zima 2020/2021”. O ile linie lotnicze działające przed pandemią COVID-19 mogą już oferować rozkłady na przyszły rok, to jednak linie lotnicze obecnie mają trudności z przewidywaniem rozkładów na nadchodzący sezon. Linie lotnicze prowadzą ciągły przegląd rozkładów lotów w celu reagowania na nieprzewidywalne zmiany ograniczeń podróży lub lotów oraz trudny do przewidzenia popyt na przewozy pasażerskie²⁵.

Z danych dotyczących rezerwacji dokonywanych przez pasażerów wynika, że poziom rezerwacji dokonywanych w ciągu miesiąca do marca 2021 r. będzie nadal znacznie niższy w porównaniu z tym samym miesiącem poprzedniego roku. Mimo że odnotowano już wzrost rezerwacji wewnątrzunijnych lotów na „lato 2020”, wydaje się, że linie lotnicze nie są w stanie osiągnąć poziomu z poprzednich lat, co wynika z faktu, że przez trzy miesiące nie dokonano żadnych rezerwacji. To, czy przywrócenie tego popytu jest nadal możliwe, czy też jest już on stracony, okaże się dopiero bliżej daty operacji w późniejszym okresie tego sezonu²⁶. Wskaźniki rezerwacji lotów pozaunijnych znajdują się na jeszcze niższym poziomie.

Jeżeli chodzi o pozostałe regulacyjne środki zdrowotne, w ramach strategii wyjścia w sektorze lotnictwa wprowadza się środki sanitarne, takie jak te wynikające z wytycznych EASA/ECDC²⁷. Obowiązywanie środków dotyczących utrzymania dystansu fizycznego i dezynfekcji powierzchni może spowodować ograniczenie liczby pasażerów i lotów, które porty lotnicze są w stanie obsłużyć, w porównaniu z sytuacją sprzed pandemii. Może to również doprowadzić do tymczasowego lub trwałego ograniczenia efektywnej przepustowości portu lotniczego (i tym samym liczby czasów na start lub lądowanie) w porównaniu z sytuacją sprzed pandemii COVID-19.

²⁴<https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-Resurgence-of-reported-cases-of-COVID-19-in-the-EU-EEA.pdf>. W kilku państwach krzywa zgłaszanych zachorowań znowu idzie do góry (np. w Portugalii, Szwecji, Chorwacji i Luksemburgu).

²⁵ Linie lotnicze muszą opracowywać wiele scenariuszy i przygotowywać się na nie w obliczu braku wyraźnych tendencji w zakresie zachowania konsumentów, rozwoju choroby oraz złagodzenia zasad dotyczących wykorzystania czasów na start lub lądowanie. Taka sytuacja prowadzi do podejmowania nieoptymalnych decyzji w zakresie kosztów infrastruktury, pracy i marketingu. Nawet w zwykłym roku sezon zimowy stanowi większe wyzwanie dla linii lotniczych, które zazwyczaj większość zysków generują w sezonie letnim. W tym roku bez bufora w postaci rentownego sezonu letniego wydaje się, że sezon zimowy będzie trudny dla linii lotniczych.

²⁶ Linie lotnicze wskazują, że zmieniły się praktyki konsumentów w zakresie dokonywania rezerwacji. Wcześniej konsumenci zazwyczaj dokonywali rezerwacji z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, natomiast obecnie – ze względu na ograniczoną przewidywalność i ograniczone zaufanie w zakresie podróżowania – rezerwacji dokonuje się znacznie później. Z informacji przedstawionych przez IATA wynika, że obecnie około 60 % rezerwacji jest dokonywanych na 2 tygodnie przed realizacją lotu, natomiast w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. ponad 60 % rezerwacji dokonano z wyprzedzeniem wynoszącym co najmniej 20 dni do 11 dni.

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

W rezultacie linie lotnicze tylko stopniowo zwiększają przepustowość oferowaną na rynku, zazwyczaj obsługując wiele tras w porównaniu z rokiem 2019, ale ze znacznie zmniejszoną częstotliwością i tym samym z ograniczonym wykorzystaniem serii czasów na start lub lądowanie.

Z powyższego można wnioskować, że poziomy ruchu lotniczego w 2020 r. nie powrócą do poziomów z 2019 r. Perspektywy na okres po 2020 r. są bardzo niepewne, ale na podstawie tendencji do nawrotów zachorowań i konieczności utrzymania sanitarnych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa można spodziewać się, że powrót do poziomów ruchu lotniczego z 2019 r. nie nastąpi szybko.

3. Utrzymanie najlepszego wykorzystania przepustowości portu lotniczego

Od momentu przyjęcia zwolnienia z obowiązku wykorzystania czasów na start lub lądowanie Komisja pozostaje w ścisłym kontakcie z głównymi grupami zainteresowanych stron, liniami lotniczymi, portami lotniczymi i koordynatorami przydziałów czasu na start lub lądowanie w celu monitorowania wdrożenia tego środka. W rezultacie okazało się, że ze środkiem tym wiąże się pewne niedociągnięcia.

Zwrot czasów na start lub lądowanie z wyprzedzeniem

W art. 10a ust. 3 rozporządzenia w sprawie przydzielania czasu na start lub lądowanie zgodnie z wersją wprowadzoną rozporządzeniem (UE) 2020/459 określa się, że zastosowanie zwolnienia przewidzianego w tym artykule jest możliwe pod warunkiem, że przewoźnik lotniczy udostępni koordynatorowi niewykorzystane czasy na start lub lądowanie w celu ponownego przydziału innym przewoźnikom lotniczym. Chociaż w motywie 7 wskazano, że przewoźnicy powinni podjąć działanie „bezwzględnie”, to jednak w art. 10a ust. 3 nie określono konkretnego terminu. W piśmie z 16 kwietnia 2020 r. skierowanym do linii lotniczych, portów lotniczych i koordynatorów przydziałów czasu na start lub lądowanie służby Komisji zdecydowanie zachęciły przewoźników do zwrotu czasów na start lub lądowanie co najmniej na dwa tygodnie przed planowaną datą operacji. Służyło to pełnemu zachowaniu celu zwolnienia i, w miarę możliwości, optymalizacji wykorzystania przepustowości portu lotniczego. Przewoźnicy lotniczy zwracający przydziały czasu na start lub lądowanie na wystarczająco wczesnym etapie nie utraciliby swoich praw wynikających z pierwszeństwa historycznego, a jednocześnie nie marnowano by bez potrzeby przepustowości portu lotniczego. Z niektórych doświadczeń wynika, że takie rozwiązanie przynosi korzyści. Na przykład w ramach operacji transportu towarowego można było wykorzystać czasy na start lub lądowanie zwrócone przez przewoźników lotniczych, którzy zwykle wykorzystaliby je do świadczenia usług pasażerskich. Kilka linii lotniczych, które udzieliły Komisji informacji zwrotnych, wskazało, że nie napotkały one problemów przy ubieganiu się o przydział z puli czasów na start lub lądowanie, aby oferować usługi w różnych terminach lub, w niektórych przypadkach, na nowych trasach.

Europejskie Stowarzyszenie Koordynatorów Portów Lotniczych (ang. EUACA – European Airport Coordinators Association) monitoruje praktykę i termin zwrotów czasów na start lub lądowanie w wielu portach lotniczych²⁸. Ze zgromadzonych danych wynika, że linie lotnicze odwoływały loty

²⁸ EUACA zebrało dane od następujących portów lotniczych: Amsterdam (NL); Sztokholm–Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Mallorca, Madryt, Las Palmas (ES); Bruksela (BE); Paryż–Charles de Gaulle; Lyon, Nicea, Nantes (FR); Dusseldorf, Frankfurt (DE); Faro, Funchal, Lizbona, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz Innsbruck, Klagenfurt, Linz,

i zwracały przydziały czasu na start lub lądowanie na bardzo późnym etapie, z mniej niż tygodniowym wyprzedzeniem, głównie w przypadku lotów zaplanowanych w marcu. Stopniowo przewoźnicy lotniczy zaczęli zwracać przydziały czasu na start lub lądowanie z większym wyprzedzeniem, a do połowy czerwca 2020 r. większość czasów na start lub lądowanie w wybranych portach lotniczych zwracano co najmniej na 3 tygodnie przed zaplanowaną datą operacji, ale znaczną część (34,6 %) nadal zwracano w późniejszym terminie²⁹.

O ile zainteresowane strony z sektora transportu towarowego zasadniczo wskazały, że takie operacje można zaplanować na krótko przed ich wykonaniem, to jednak w przypadku komercyjnych lotów pasażerskich panowała powszechna zgoda, że ich zaplanowanie zajmuje więcej czasu. Z jednej strony wynika z tego, że jeżeli linie lotnicze konsekwentnie zwracałyby przydziały czasu na start lub lądowanie z wystarczającym wyprzedzeniem, być może więcej linii lotniczych byłoby w stanie tymczasowo planować i wykorzystywać takie przydziały na potrzeby realizacji innych usług. Byłoby to korzystne z punktu widzenia pasażerów oraz, w szerszym ujęciu, utrzymania jakości sieci połączeń. Z drugiej strony niektóre linie lotnicze wskazują, że zmieniły się zachowania pasażerów w zakresie dokonywania rezerwacji i, jak wyjaśniono powyżej, obecnie pasażerowie podejmują decyzję w sprawie rezerwacji lotu w ciągu czterech tygodni przed zaplanowanym dniem jego wykonania. Te linie lotnicze twierdzą, że na cztery tygodnie przed planowanym lotem jego współczynnik obciążenia nie jest na tyle wiadomy, aby można było podjąć świadomą decyzję w kwestii, czy dany lot należy wykonać, czy należy raczej zwrócić przydział czasu na start lub lądowanie.

Trudności portów lotniczych i dostawców usług portu lotniczego w zakresie skutecznego planowania operacji

Porty lotnicze, które udzieliły Komisji informacji zwrotnych, twierdzą, że im zwrot przydziałów czasu na start lub lądowanie następuje bliżej planowanej daty operacji, tym trudniej jest im zaplanować wykonywane operacje i tym operacje te stają się bardziej kosztowne. W ramach planowania należy uwzględnić kwestie związane z personelem, uruchomieniem infrastruktury i powiązanych z nią usług (np. sprzęt ochronny i pracownicy ochrony, przepustowość terminalu, obsługa mostów powietrznych, personel sprzątający, elektryczność, systemy informatyczne). Niższe niż oczekiwane wolumeny ruchu będą skutkować ponoszeniem przez porty lotnicze wyższych kosztów, niż jest to konieczne, natomiast wyższe wolumeny ruchu, o których wiadomo z krótkim wyprzedzeniem, mogą wiązać się z brakami kadrowymi oraz trudnością w zaplanowaniu ograniczenia kontaktów personalnych i środków sanitarnych. W obu przypadkach porty lotnicze ponoszą znaczne koszty.

Ryzyko wykluczenia konkurencji z portów lotniczych

Przydział czasów na start lub lądowanie w sezonie rozkładowym „zima 2020/2021” będzie dokonywany ze świadomością, że jest to sezon, w którym będzie miał miejsce proces poprawy sytuacji po skutkach pandemii koronawirusa, oraz że w nadchodzących miesiącach nadal mogą pojawiać się nieprzewidywalne zmiany popytu. Mając świadomość, że istnieje możliwość przedłużenia okresu obowiązywania zwolnienia w trakcie przydziału czasów na start lub lądowanie, linie lotnicze mogą ubiegać się o przydziały czasu na start lub lądowanie do celów zwiększenia

Wiedeń, Salzburg (AT); Helsinki (FI); Heraklion (EL); Kraków, Warszawa (PL); Larnaka (CY); Londyn–Heathrow, Londyn–Stansted (UK); Oslo (NO); Praga (CZ); Sofia (BG)

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

posiadanej puli czasów na start lub lądowanie. Linie lotnicze mogą ubiegać się o przydział liczby czasów na start lub lądowanie przekraczającej liczbę odpowiadającą ich prawom wynikającym z pierwszeństwa historycznego. Za sprawą przedmiotowego zwolnienia wykorzystanie przydzielonych czasów na start lub lądowanie nie będzie konieczne do uzyskania tych samych czasów na start lub lądowanie w następnym równoważnym sezonie. Ponadto zamiast zwolnić niewykorzystane czasy na start lub lądowanie, mogą uniemożliwić konkurentom wejście na rynek. Kwestia ta jest szczególnie problematyczna wówczas, gdy linie lotnicze ogłosiły już, że w ogóle nie zamierzają wykorzystać swoich czasów na start lub lądowanie lub też nie mogą dłużej ich wykorzystywać, gdyż zdecydowały się na stałe ograniczenie floty i redukcję zatrudnienia.

W ocenie sytuacji należy również uwzględnić ryzyko, że w nadchodzących sezonach może nastąpić strukturalne ograniczenie przepustowości wprowadzanej na rynek przez linie lotnicze, czy to w wyniku wycofania statku powietrznego z eksploatacji, czy też opuszczenia rynku. Stabilizacja rynku może nastąpić na poziomie niższym w porównaniu z poziomem odnotowanym w 2019 r., w związku z czym powstaje pytanie, w którym momencie należy wymagać, aby linie lotnicze przystosowały się do sytuacji ograniczonego ruchu spowodowanej pandemią poprzez przywrócenie zasady 80/20 „wykorzystaj lub strać”.

4. Wnioski

Obecnie – pomimo obserwowanego stopniowego wzrostu – poziomy ruchu lotniczego nadal są niskie w porównaniu z tym samym okresem w 2019 r. Mimo że trudno jest dokładnie przewidzieć, jak będzie przebiegał proces poprawy poziomów ruchu lotniczego, nie należy jednak oczekiwać przywrócenia poziomów sprzed pandemii COVID-19 w niedalekiej przyszłości. Czynniki, które będą miały kluczowe znaczenie w tym zakresie, będą wprowadzane przez rządy ograniczenia w podróży i lotach w odniesieniu do połączeń w obie strony z określonymi miejscami docelowymi, środki sanitarne umożliwiające bezpieczne podróżowanie oraz zaufanie konsumentów. Tendencja zniżkowa w zakresie ruchu oraz przebieg procesu poprawy sytuacji ściśle wiążą się z pandemią COVID-19. Tym samym spełnione zostały warunki opisane we wstępie, zawarte w art. 10a ust. 4, dotyczące przedłużenia okresu obowiązywania przedmiotowego zwolnienia w drodze aktu delegowanego na okres po sezonie rozkładowym „lato 2020”.

Zidentyfikowano jednak określone niedociągnięcia dotyczące funkcjonowania obecnie obowiązujących środków, które to niedociągnięcia mogą skłaniać do refleksji na temat odpowiedniej odpowiedzi politycznej.

Komisja stwierdza, że:

- dalsze zwolnienie z zasady „wykorzystaj lub strać” jest konieczne w okresie po sezonie rozkładowym „lato 2020”;
- nadal utrzymuje się wysoki poziom niepewności co do przyszłego rozwoju pandemii i tym samym co do przebiegu procesu stabilizacji poziomów i schematów ruchu po roku 2020, w szczególności w perspektywie długoterminowej; w związku z powyższym konieczna może okazać się dalsza interwencja regulacyjna wykraczająca poza przedłużenie okresu obowiązywania przedmiotowego zwolnienia w drodze aktu delegowanego.

- W takiej perspektywie długoterminowej konieczne może być zaplanowanie zniesienia zasady „wykorzystaj lub strać” w celu zminimalizowania wszelkiego zakłócającego wpływu na rynek i propagowania najlepszego wykorzystania ograniczonej przepustowości portu lotniczego, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby nie doprowadzić do dodatkowych emisji gazów cieplarnianych wynikającej z odbywania lotów pustymi lub w dużej mierze pustymi statkami powietrznymi realizowanych wyłącznie w celu utrzymania odpowiadających im czasów na start lub lądowanie z portu lotniczego.

Komisja w drodze aktu delegowanego przedłuży okres obowiązywania zniesienia zasady dotyczącej wykorzystania czasów na start lub lądowanie w stopniu, w jakim jest to uzasadnione panującą sytuacją.

Jeżeli chodzi o wszelkie działania w dłuższej perspektywie, Komisja będzie nadal prowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami dotyczące wdrożenia zwolnienia z obowiązku wykorzystania czasów na start lub lądowanie oraz związanych z tym zwolnieniem niedociągnięć, aby podjąć decyzję w sprawie odpowiedniej odpowiedzi politycznej.