



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 14 de setembro de 2020
(OR. en)

10631/20

**Dossiê interinstitucional:
2020/0042(COD)**

AVIATION 155

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Jordi AYET PUIGARNAU, diretor
data de receção:	14 de setembro de 2020
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2020) 558 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 5, do Regulamento (UE) 2020/459 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de março de 2020 que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2020) 558 final.

Anexo: COM(2020) 558 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.9.2020
COM(2020) 558 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

em conformidade com o artigo 10.º-A, n.º 5, do Regulamento (UE) 2020/459 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de março de 2020 que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 do Conselho relativo às normas comuns aplicáveis à atribuição de faixas horárias nos aeroportos da Comunidade

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	2
2.	UM ABRANDAMENTO SEM PRECEDENTES NO TRÁFEGO AÉREO	3
a.	Redução do nível de tráfego aéreo entre 2019 e 2020 (período correspondente)	3
b.	A redução do tráfego aéreo deve-se ao surto de COVID-19	5
c.	A redução do tráfego aéreo é suscetível de persistir no futuro próximo	6
3.	MANTER A MELHOR UTILIZAÇÃO POSSÍVEL DA CAPACIDADE AEROPORTUÁRIA	8
4.	CONCLUSÕES	10

1. Introdução

Desde o início de 2020, a pandemia de COVID-19 teve um profundo impacto negativo no transporte aéreo na Europa e no resto do mundo. Em junho de 2020, a IATA anunciou que esperava que as companhias aéreas sofressem uma perda líquida sem precedentes de 83,4 mil milhões de dólares (3,2 % de margem líquida) em 2020¹. As medidas de proteção sanitária e as restrições de viagem resultantes, introduzidas pelos Estados-Membros da UE e pelos países terceiros para responder à pandemia, diminuíram fortemente a procura e a confiança dos consumidores, o que, por sua vez, levou a uma diminuição inédita e prolongada do tráfego aéreo na União Europeia². O número de voos operados no espaço aéreo europeu caiu até 90 % entre março e abril de 2020, face ao período homólogo de 2019³. Em 1 de março de 2020 os aeroportos europeus ainda movimentaram mais de 5 milhões de passageiros, mas em 31 de março de 2020 este número baixou para apenas 174 000 (uma diminuição de 97,1 % face ao mesmo dia em 2019). Em 26 de julho de 2020, registou-se uma diminuição de 72 % face ao mesmo dia em 2019⁴.

Em 30 de março de 2020, a UE adotou o Regulamento (UE) 2020/459, que altera o Regulamento (CEE) n.º 95/93 (Regulamento Faixas Horárias), a fim de aliviar a aplicação da chamada regra «usar ou perder» por parte das companhias aéreas. Nos termos do artigo 8.º n.º 2. do Regulamento Faixas Horárias, lido em conjugação com o artigo 10.º n.º 2, as transportadoras aéreas têm de utilizar, pelo menos, 80 % das séries de faixas horárias que lhes foram atribuídas ou perdem a precedência histórica dessas faixas. A alteração dispensa as transportadoras da obrigação de utilização durante parte do período de programação do inverno 2019-2020 e durante o período de programação do verão de 2020, ou seja, até 24 de outubro de 2020. Em especial, a alteração procurou proteger a saúde financeira das transportadoras aéreas e evitar o impacto ambiental negativo de voos sem passageiros ou quase sem passageiros, operados apenas com o objetivo de manter as faixas horárias nos aeroportos. A alteração permite à Comissão prorrogar o período de isenção através da adoção de um ou mais atos delegados, até 2 de abril de 2021.

Nos termos do artigo 10.º-A, n.º 5, do Regulamento Faixas Horárias, a Comissão deve acompanhar continuamente a situação do tráfego aéreo e da COVID-19, a fim de ter em conta os critérios estabelecidos no artigo 10.º-A, n.º 4, nomeadamente:

- uma redução do nível de tráfego aéreo entre 2019 e 2020 (período correspondente);
- uma redução do tráfego aéreo resultante do surto de COVID-19;
- uma redução do tráfego aéreo suscetível de persistir num futuro previsível.

De acordo com o mesmo artigo, com base nas informações de que dispõe, a Comissão deve apresentar um relatório de síntese ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 15 de setembro de 2020 e, se necessário, adotar um ato delegado que prorogue a duração da isenção.

Esse relatório de síntese deve avaliar a situação com base em dados provenientes do EUROCONTROL, de uma amostra de companhias aéreas representando 70 % do tráfego total da UE, dos coordenadores de faixas horárias e das agências de viagens; e com base nas informações fornecidas pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), da Organização Mundial da Saúde (OMS) e dos Estados-Membros sobre a situação e as previsões epidemiológicas e as medidas de confinamento adotadas.

¹ «Economic Performance of the Airline Industry», junho de 2020.

² A Organização Mundial de Saúde declarou o estado de «emergência de saúde pública de âmbito internacional» em 30 de janeiro e a situação de pandemia em 11 de março [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)) e <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>; O tráfego de carga também caiu fortemente: a IATA comunicou uma redução de 27,7 % na carga mundial de mercadorias (t/km), entre abril de 2019 e abril de 2020 (Alan Dron, «Aviation Daily», 4 de junho de 2020).

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

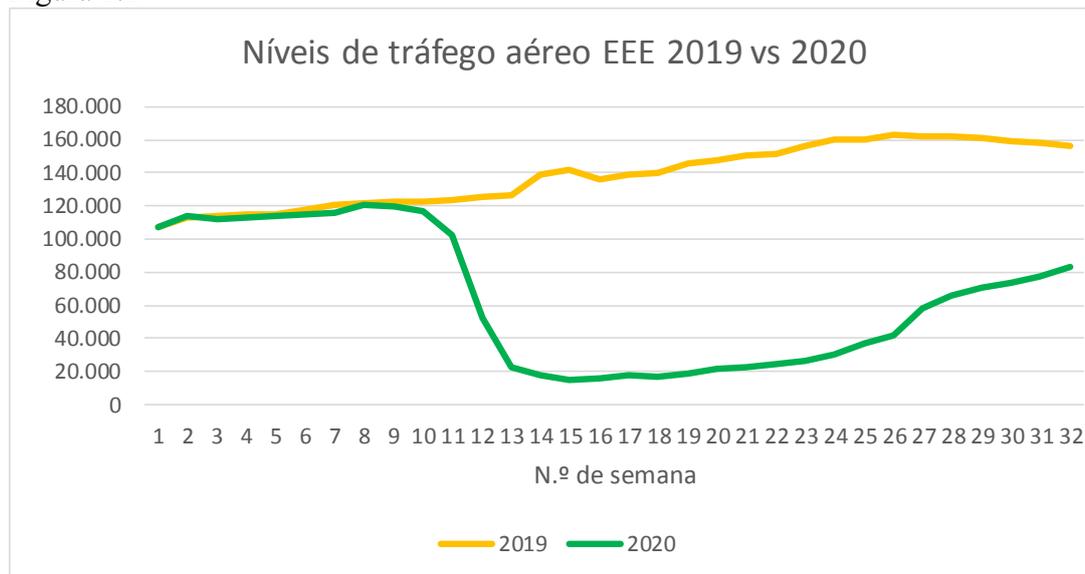
2. Um abrandamento sem precedentes no tráfego aéreo

a. Redução do nível de tráfego aéreo entre 2019 e 2020 (período correspondente)

Para efeitos do presente relatório, os dados relativos aos níveis de tráfego aéreo, à utilização das faixas horárias, ao fator de carga e aos voos cancelados numa semana específica de 2020 foram comparados com a mesma semana de 2019.

Os dados do Eurocontrol estabelecem o início do abrandamento do tráfego no EEE na 11.^a semana, com uma diminuição de 17 % face à semana correspondente em 2019. Esta queda acentuou-se rapidamente até 59 % e 82 %, em comparação, respetivamente, com a 12.^a e a 13.^a semanas correspondentes em 2019. O valor mais baixo registou-se na 15.^a e na 16.^a semanas (diminuição de 89 %). Em seguida, o tráfego começou a aumentar gradualmente, mas em 22 de junho de 2020 (26.^a semana) alcançou apenas 26 % dos níveis de 2019, o que representa uma diminuição de 74 % face ao ano anterior. Em meados de agosto de 2020, o tráfego registava ainda uma diminuição de 47 % face ao mesmo período em 2019.

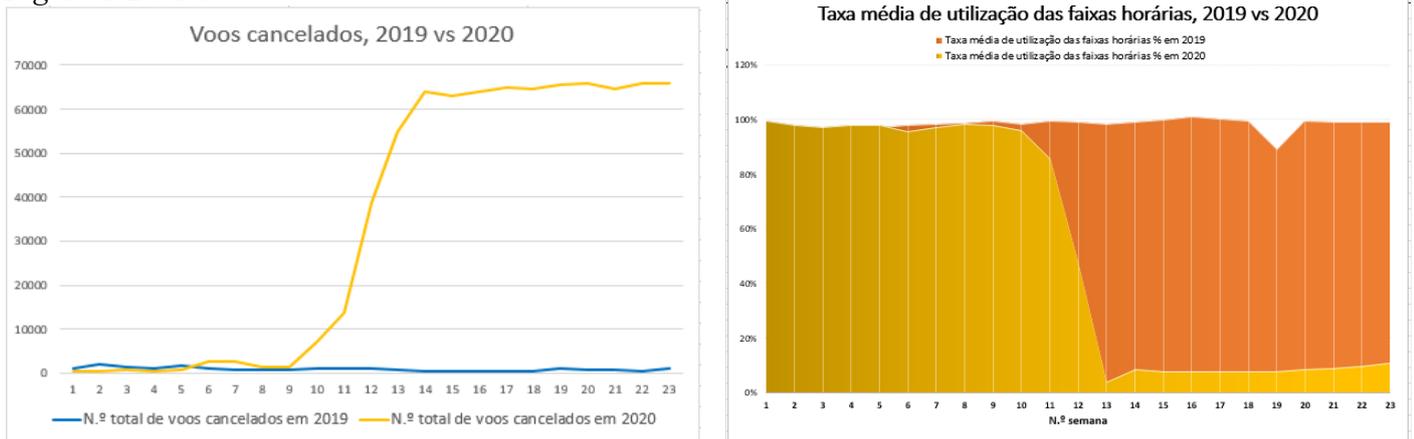
Figura 1.1



(fonte: Eurocontrol)

Devido à diminuição do tráfego, a taxa de utilização das faixas horárias baixou fortemente (figura 1.3) e os cancelamentos de voos dispararam (figura 1.2) em comparação com o mesmo período em 2019. A partir da 11.^a semana, a utilização das faixas horárias registou uma forte queda, estabilizando num nível muito baixo a partir da 14.^a semana e mantendo-se abaixo dos 20 %. O aumento do cancelamento de voos verificou-se a partir da 9.^a semana e acentuou-se a partir da 11.^a semana.

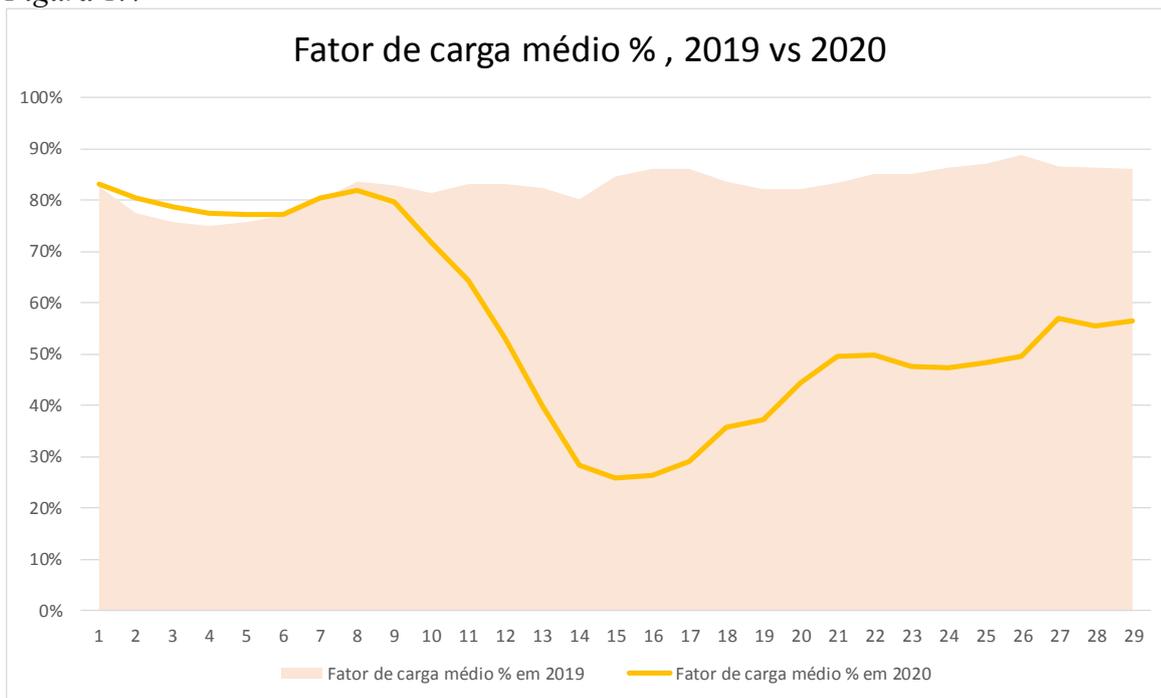
Figura 1.2 e 1.3



Fonte (figura 1.2 e 1.3): Dados recolhidos pela Comissão junto das transportadoras aéreas⁵

Entretanto, o fator de carga médio das dez transportadoras aéreas europeias que forneceram dados à Comissão caiu de 80 % na 9.ª semana para 26 % na 15.ª semana. Não só as transportadoras aéreas operam menos, como os poucos voos restantes continuam com baixa taxa de ocupação. Na 23.ª semana, quando as viagens aéreas no interior da UE foram em grande parte reabertas, o fator de carga médio recuperou para 44 % e em meados de agosto para 56 %. Na semana correspondente em 2019, o fator de carga médio das mesmas dez transportadoras aéreas europeias oscilou entre 75 % (4.ª semana) e 89 % (26.ª semana).

Figura 1.4



Fonte: Dados recolhidos pela Comissão junto das transportadoras aéreas⁶

⁵ Nove grandes transportadoras aéreas europeias (transportadoras históricas, de baixo custo e regionais) forneceram à Comissão o conjunto de dados sobre a utilização das faixas horárias. Os valores representam o número de faixas horárias operadas em comparação com as faixas horárias existentes antes do início da época (data de referência histórica). Dez grandes transportadoras aéreas europeias (transportadoras históricas, de baixo custo e regionais) forneceram à Comissão o conjunto de dados sobre voos cancelados.

⁶ Dez grandes transportadoras aéreas europeias (transportadoras históricas, de baixo custo e regionais) forneceram à Comissão o conjunto de dados sobre os fatores de carga.

b. A redução do tráfego aéreo deve-se ao surto de COVID-19

A COVID-19 propagou-se por todo o mundo, com casos registados em cinco continentes. Embora, de um modo geral, as restrições de viagem não sejam consideradas pela OMS e pelo ECDC a forma mais eficaz de combater uma pandemia, tanto a OMS, juntamente com a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), como o ECDC sugeriram que as restrições aplicáveis às viagens de curto prazo podem ajudar a conter o surto.⁷ Muitos países responderam ao surto de COVID-19 introduzindo proibições de voos e restrições de viagem, mantendo-se algumas delas ainda hoje em vigor⁸. Esta situação teve um forte impacto nas viagens aéreas internacionais, uma vez que as restrições que apenas autorizam as «viagens essenciais» reduzem a procura de tal forma que não é possível operar comercialmente a maior parte das rotas⁹.

As proibições de voos intra-UE foram justificadas pelos Estados-Membros invocando a necessidade de conter a propagação de COVID-19, as preocupações quanto à eficácia das medidas adotadas por alguns países e os dados estatísticos da OMS e do ECDC sobre o número de novos casos¹⁰. O alcance das proibições de viagem e de voos variou de país para país¹¹. Para garantir a continuidade do funcionamento dos serviços de carga, a Comissão emitiu orientações destinadas a facilitar as operações de carga aérea durante a pandemia de COVID-19¹². O pico das proibições de voos entre Estados-Membros foi registado entre 20 de março e 26 de março de 2020, período durante o qual 20 Estados-Membros introduziram estas proibições¹³. De seguida, verificou-se uma redução lenta: 16 Estados-Membros tinham proibições de voos em 31 de março e 14 Estados-Membros em 6 de abril. Desde 7 de julho, sete Estados-Membros têm restrições de voo em relação a alguns países específicos com uma taxa mais elevada de casos de COVID-19¹⁴.

No que diz respeito aos voos extra-UE, em 16 de março de 2020 a Comissão adotou uma comunicação¹⁵ recomendando uma restrição temporária para as viagens não essenciais de países terceiros para o espaço UE+¹⁶ por um mês. Em 17 de março de 2020, os Chefes de Estado ou de Governo da UE acordaram em aplicar a restrição temporária às viagens não essenciais. Os quatro Estados associados a Schengen também as aplicaram. Desde então, esta restrição foi prorrogada várias vezes.

Além do contexto regulamentar, a confiança dos consumidores é um fator importante relacionado com a pandemia que afeta os níveis de tráfego e que parece indicar uma ligação entre a diminuição do tráfego aéreo e o surto de COVID-19. Não existem ainda muitos dados sobre este assunto. O serviço central de estatística irlandês realizou um inquérito sobre a confiança dos passageiros para viajarem de avião. Quase quatro em cada cinco respondentes (78,0 %) declararam sentir-se

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 As restrições aplicáveis às viagens a longo prazo normalmente não são, por sua vez, eficazes quando estão em vigor medidas de confinamento adequadas.

⁹ Como demonstrado pela diminuição do tráfego descrita na secção a. e que justificou inicialmente a introdução da isenção.

¹⁰ A OACI exige que as restrições de viagem que tenham efeitos significativos no transporte aéreo internacional sejam notificadas à OMS. Na UE, o Regulamento n.º 1008/2008 exige que as proibições de voos internos no EEE sejam notificadas aos outros Estados-Membros e à Comissão. As proibições devem ser proporcionadas, não discriminatórias e justificadas.

¹¹ As proibições podem ser dirigidas a um único ou a vários Estados-Membros, aplicarem-se a todos os voos, ou a todos os voos excluindo repatriamentos, voos de carga, voos do Estado, etc.

¹² Orientações da Comissão Europeia: Facilitar as operações de carga aérea durante o surto de COVID-19, adotadas em 26 de março de 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1597918301932&uri=CELEX%3A52020XC0327%2803%29>

¹³ As restrições podem também incluir proibições de voos de/para países não pertencentes ao EEE.

¹⁴ Uma informação atualizada sobre as proibições de voos pode ser consultada em: https://ec.europa.eu/transport/coronavirus-response_pt

¹⁵ COM(2020) 115 de 16 de março de 2020.

¹⁶ O «espaço UE+» abrange todos os Estados-Membros que pertencem ao espaço Schengen (incluindo a Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia), bem como os quatro Estados associados a Schengen.

«desconfortáveis» ou «muito desconfortáveis» com a perspetiva de uma viagem internacional por avião¹⁷.

Os relatórios económicos publicados regularmente pela IATA sobre a crise mostram que, desde fevereiro de 2020, as reservas diminuíram a um ritmo crescente até meados de abril, comparando com o ano anterior. Desde então, recuperaram ligeiramente, mas ainda com uma diminuição de 82 % desde o final de junho de 2020. Parece existir uma correlação entre o aumento de novos casos e a diminuição das reservas¹⁸. Além disso, a IATA tem encomendado inquéritos regulares sobre a confiança dos passageiros desde o surto de COVID-19. Em abril, cerca de 60 % dos respondentes declararam que provavelmente tornariam a viajar alguns meses depois de a pandemia abrandar. Em junho, este valor baixou para 45 %. Os respondentes afirmaram que esperariam entre seis meses e um ano até voltarem a viajar. Por conseguinte, a falta de confiança dos consumidores deverá continuar nos próximos meses.

A situação referida demonstra uma forte ligação entre a diminuição do tráfego aéreo e o surto de COVID-19.

c. A redução do tráfego aéreo é suscetível de persistir no futuro próximo

Nas circunstâncias atuais, é difícil fazer previsões estáveis sobre a evolução dos níveis de tráfego. Os cenários desenvolvidos pelo EUROCONTROL¹⁹ (abordagem coordenada²⁰ ou não coordenada da recuperação) preveem, no cenário mais otimista baseado na abordagem coordenada, que os níveis de tráfego aéreo recuperem gradualmente do nível mais baixo atingido em abril de 2020 para uma diminuição de 50 % em agosto de 2020, face a agosto de 2019, e para uma diminuição de 15 % em fevereiro de 2021, face a fevereiro de 2020. Nas suas previsões económicas, a IATA prevê, a partir de 30 de julho, uma redução ligeiramente superior a 60 % nas receitas passageiros-quilómetros²¹ em 2020, em comparação com 2019, não se verificando uma recuperação para os níveis pré-COVID antes de 2024²².

Os fatores que terão impacto na evolução dos níveis de tráfego aéreo são as restrições de viagem, os padrões de reserva dos consumidores e as medidas regulamentares sanitárias impostas à indústria. Estas dependem estreitamente da possibilidade de um ressurgimento de casos e da ausência de uma vacina. Todas as previsões estão sujeitas a um elevado grau de incerteza.

No que respeita às restrições de viagem, como descritas na secção b, o número de proibições de voos intra-UE está atualmente a diminuir. A Comissão recomendou aos Estados-Membros Schengen e aos Estados associados de Schengen que suspendessem os controlos nas fronteiras internas até 15 de junho de 2020, o que resultou num aumento do tráfego comercial de passageiros (ver figura 1.1). A partir de 1 de julho, o Conselho recomendou que a autorização de viagens não essenciais de e para uma lista inicial de países terceiros fosse revista regularmente. No entanto, embora se preveja uma melhoria contínua do tráfego aéreo durante o período de verão europeu devido ao levantamento das restrições, uma segunda vaga de casos, como se verificou na República Popular da China e em vários locais da UE, poderá provocar uma nova diminuição do tráfego aéreo.

¹⁷<https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-sic19cler/socialimpactofcovid-19surveyjune2020measuringcomfortlevelsaroundtheeasingofrestrictions/> É de assinalar que a Irlanda aplica um período de quarentena a todos os viajantes internacionais que chegam à Irlanda. Esta medida tem impacto na perceção do público sobre a segurança das viagens aéreas.

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

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

²⁰ O cenário «medidas coordenadas» baseia-se numa abordagem comum em matéria de aplicação de procedimentos operacionais e levantamento das restrições nacionais. O cenário «medidas descoordenadas» pressupõe que esta abordagem comum não se concretizará.

²¹ Entende-se por «receitas passageiros-quilómetros» a soma dos produtos obtidos pela multiplicação do número de passageiros pagos transportados em cada etapa de voo pela distância da etapa. O valor resultante é igual ao número de quilómetros percorridos por todos os passageiros cujo transporte foi pago. 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/>

De facto, embora se observe uma tendência decrescente na incidência de doenças na Europa em geral²³, continuam a ser comunicadas transmissões comunitárias na maior parte dos países da UE/EEE e alguns deles registam um ressurgimento de casos ou grandes surtos localizados²⁴. Há também um precedente histórico de pandemias que se desenvolvem em várias vagas. Esta situação pode levar à reintrodução de proibições e à diminuição do tráfego aéreo.

No que respeita à futura procura de tráfego aéreo e à confiança dos consumidores, as partes interessadas contactadas pela Comissão (companhias aéreas, agências de viagens, sistemas de reservas informatizados) afirmaram que é muito difícil fazer projeções para além do período de programação de inverno 2020-2021. Embora as companhias aéreas pré-COVID-19 possam já ser capazes de oferecer horários para o próximo ano, enfrentam atualmente dificuldades na previsão dos horários para a época seguinte. As companhias aéreas reveem constantemente os horários de voo, para responder a alterações imprevisíveis nas restrições de viagem ou de voo e à difícil previsão da procura por parte dos passageiros²⁵.

Os dados sobre as reservas dos passageiros mostram que as reservas mensais até março de 2021 continuam a ser muito inferiores face ao mês homólogo no ano anterior. Embora as reservas intra-UE tenham começado a subir no verão de 2020, as companhias aéreas não parecem ser capazes de atingir o nível dos anos anteriores devido ao facto de não terem sido efetuadas reservas durante três meses. Resta saber se esta procura se perdeu ou se pode ainda ser recuperada mais próximo da data das operações mais tarde durante a época²⁶. As taxas de reserva para os voos extra-UE são ainda mais baixas.

No que diz respeito a outras medidas regulamentares de saúde, no quadro da estratégia de desconfinamento, estão a ser aplicadas diversas medidas sanitárias no setor da aviação, nomeadamente com base nas orientações da AESA/ECDC²⁷. As medidas de distanciamento e de desinfeção dos espaços podem reduzir a quantidade de passageiros e voos que os aeroportos podem servir, comparando com a situação anterior ao surto. Podem reduzir, de forma temporária ou duradoura, a capacidade aeroportuária efetiva (e, por conseguinte, o número de faixas horárias) em comparação com a situação anterior à COVID-19.

Consequentemente, as companhias aéreas estão a aumentar apenas gradualmente a capacidade oferecida ao mercado, servindo em geral um número significativo de rotas em comparação com 2019, mas com uma frequência muito menor e, portanto, com uma menor utilização das séries de faixas horárias.

Tal sugere que os níveis de tráfego aéreo em 2020 não deverão regressar aos níveis de 2019. As perspetivas pós-2020 são muito incertas, mas a tendência para o ressurgimento de casos e a necessidade de manter as medidas de confinamento sanitário pressupõem que o tráfego aéreo não atingirá em breve os níveis de 2019.

²³ week 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>. Em vários países, a curva dos casos comunicados está a subir de novo (por exemplo, Portugal, Suécia, Croácia e Luxemburgo).

²⁵ As companhias aéreas têm de planear e preparar vários cenários, na ausência de tendências claras em matéria de comportamento dos consumidores, evolução da doença e atenuação das regras de utilização das faixas horárias. Esta situação conduz a decisões subótimas sobre os custos das infraestruturas, do trabalho e da comercialização. Mesmo num ano normal, a época de inverno representa um desafio mais difícil para as companhias aéreas, que normalmente realizam a maior parte dos seus lucros durante a época de verão. Este ano, sem a compensação de um verão rentável, a situação das companhias aéreas no inverno afigura-se difícil.

²⁶ As companhias aéreas chamam a atenção para o facto de as práticas de reserva dos consumidores terem mudado. Anteriormente, os consumidores reservavam com vários meses de antecedência, ao passo que, atualmente devido a uma menor previsibilidade e confiança nas viagens, as reservas são efetuadas muito mais tarde. As informações fornecidas pela IATA sugerem que cerca de 60 % das reservas ocorrem duas semanas antes da viagem, ao passo que, no período correspondente em 2019, mais de 60 % das reservas foram efetuadas com uma antecedência de mais de 20 a 11 dias.

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

3. Manter a melhor utilização possível da capacidade aeroportuária

Desde que a isenção da obrigação relativa às faixas horárias foi adotada, a Comissão tem mantido contactos estreitos com os principais grupos de partes interessadas, as companhias aéreas, os aeroportos e os coordenadores de faixas horárias para acompanhar a aplicação da medida. Tal demonstrou que a medida resultou em algumas deficiências.

Restituição antecipada das faixas horárias

O artigo 10.º-A, n.º 3, do Regulamento Faixas Horárias, na versão do Regulamento (UE) 2020/459, sujeita a derrogação prevista neste artigo à condição de a transportadora aérea em causa disponibilizar as faixas horárias não utilizadas ao coordenador, para reatribuição a outras transportadoras. Embora o considerando 7 mencione que as transportadoras devem restituir «imediatamente» essas faixas, o artigo 10.º-A, n.º 3, não estabelece qualquer prazo específico. Por ofício de 16 de abril de 2020, dirigida às companhias aéreas, aos aeroportos e aos coordenadores de faixas horárias, os serviços da Comissão encorajaram fortemente as transportadoras a restituir as faixas horárias, pelo menos, duas semanas antes do dia da operação inicialmente previsto. O objetivo era assegurar plenamente o objetivo da isenção, otimizando, sempre que possível, a utilização da capacidade aeroportuária. As transportadoras aéreas que entregassem as faixas horárias com antecedência suficiente não perderiam os seus direitos históricos, evitando-se igualmente o desperdício desnecessário da capacidade aeroportuária. Algumas experiências mostram os benefícios desta medida. Por exemplo, foi permitido que operações de carga utilizassem faixas horárias restituídas por transportadoras aéreas que normalmente seriam utilizadas para serviços de transporte de passageiros. Várias companhias aéreas que forneceram *feedback* à Comissão afirmaram que não tiveram dificuldade em requerer a utilização de faixas horárias a partir do lote de restituições, para oferecer serviços noutros horários ou, em alguns casos, noutras rotas.

A Associação Europeia de Coordenadores de Aeroportos (EUACA) monitorizou a prática e o calendário da restituição de faixas horárias em vários aeroportos²⁸. Os dados recolhidos mostram que os cancelamentos e restituições de faixas horárias mais tardios, com menos de uma semana de antecedência, foram efetuados sobretudo pelas companhias aéreas para os voos previstos em março. Gradualmente, as transportadoras aéreas começaram a restituir mais cedo as faixas horárias e, em meados de junho de 2020, a maioria das faixas horárias nos aeroportos selecionados foi restituída com uma antecedência de três ou mais semanas em relação à data prevista das operações, embora uma parte significativa (34,6 %) tenha sido restituída mais tarde²⁹.

Embora, para as operações de carga, em geral as partes interessadas tenham indicado que essas operações podem ser planeadas com pouca antecedência, para os voos comerciais de passageiros existe um amplo consenso de que é necessário mais tempo para o seu planeamento. Por um lado, tal sugere que, se as companhias aéreas restituírem sistematicamente as faixas horárias com antecedência suficiente, mais companhias aéreas poderão talvez planear e utilizar temporariamente essas faixas para operar serviços diferentes. Esta possibilidade beneficiaria os passageiros e, de um modo mais geral, ajudaria a manter a conectividade. Por outro lado, algumas companhias aéreas observam que o comportamento dos passageiros ao efetuar as reservas mudou significativamente e, tal como explicado acima, que os passageiros decidem agora reservar ou não os voos quatro semanas antes do dia previsto das operações. Estas companhias aéreas alegam que essa antecedência de quatro semanas não lhes permite conhecer suficientemente o fator de carga para decidirem de forma informada se devem operar ou restituir as faixas horárias.

²⁸ Os dados foram recolhidos pela EUACA nos seguintes aeroportos: Amesterdão (NL); Estocolmo Arlanda (SE); Barcelona, Palma de Maiorca, Madrid, Las Palmas (ES); Bruxelas (BE); Paris Charles de Gaulle, Lyon, Nice, Nantes (FR); Düsseldorf, Frankfurt (DE); Faro, Funchal, Lisboa, Porto, Ponta Delgada (PT); Graz Innsbruck, Klagenfurt, Linz, Viena, Salzburgo (AT); Helsínquia (FI); Heraklion (EL); Cracóvia, Varsóvia (PL); Larnaca (CY); Londres Heathrow, Londres Stansted (UK); Oslo (NO); Praga (CZ); Sófia (BG)

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

Dificuldade para os aeroportos e prestadores de serviços aeroportuários em planear eficazmente as operações

Na opinião dos aeroportos que forneceram *feedback* à Comissão, quanto mais próxima da data prevista das operações ocorre a restituição das faixas horárias, mais difícil e dispendioso se torna o planeamento das suas operações. O planeamento inclui considerações em matéria de pessoal, abertura das infraestruturas e utilização de serviços conexos (p. ex., equipamentos e pessoal de segurança, capacidade do terminal, pontes aéreas, pessoal de limpeza, eletricidade e sistemas informáticos). Se a ocorrência de volumes de tráfego mais baixos do que o previsto resulta em custos para os aeroportos mais elevados do que o necessário, o aumento súbito dos volumes de tráfego pode traduzir-se numa falta de pessoal e numa dificuldade em planear as medidas sanitárias e de distanciamento social. Ambas as situações geram custos significativos para os aeroportos.

Risco de exclusão da concorrência nos aeroportos

A atribuição de faixas horárias para o período de programação de inverno 2020-2021 decorrerá com consciência de que a época será marcada pela recuperação dos efeitos do coronavírus e que poderão ainda ocorrer mudanças imprevisíveis na procura nos próximos meses. Conhecendo a possibilidade de prorrogação da isenção durante o período de atribuição das faixas horárias, as companhias aéreas poderão solicitar faixas para aumentar a sua carteira de faixas horárias. As companhias aéreas poderão solicitar um número de faixas horárias superior ao número que corresponde aos seus direitos históricos. Graças à isenção, não existe necessidade de exploração para obterem as mesmas faixas horárias na época seguinte. Além disso, em vez de libertarem as faixas horárias que não utilizam, poderão excluir a entrada no mercado de companhias concorrentes. Esta situação é particularmente problemática tendo em conta que várias companhias aéreas anunciaram já que não pretendem operar as suas faixas horárias ou que não poderão continuar a operar essas faixas porque decidiram reduzir de forma permanente a frota e o pessoal.

A avaliação desta situação deve igualmente considerar o risco de se verificar nas próximas épocas uma redução estrutural da capacidade oferecida no mercado pelas companhias aéreas, seja por retirada de aeronaves, seja pela saída do mercado. O mercado poderá estabilizar-se num nível inferior ao registado em 2019, não se sabendo em que momento as companhias aéreas devem ser obrigadas a adaptar-se à redução de tráfego causada pela pandemia através do restabelecimento da regra 80/20 de perda de direitos em caso de não utilização («usar ou perder»).

4. Conclusões

Neste momento, apesar de um aumento gradual, os níveis de tráfego aéreo são ainda baixos em comparação com o mesmo período em 2019. Apesar da dificuldade em prever com exatidão a trajetória de recuperação dos níveis de tráfego aéreo, é razoável esperar que não regressarão aos níveis pré-COVID num futuro próximo. As restrições impostas pelos governos a viagens e voos de/para determinados destinos, a aplicação de medidas sanitárias para garantir a segurança das viagens e a confiança dos consumidores serão fatores essenciais. O abrandamento do tráfego e a trajetória de recuperação dependem estreitamente do surto de COVID-19. Encontram-se, portanto, reunidas as condições previstas no artigo 10.º-A, n.º 4, descritas na introdução, para prorrogar a derrogação por ato delegado para além do período de programação de verão de 2020.

No entanto, foram identificadas algumas lacunas no funcionamento das atuais medidas, que poderão justificar uma reflexão mais aprofundada sobre a resposta política adequada.

Por conseguinte, a Comissão conclui que:

- é necessária uma atenuação contínua da regra «usar ou perder» após o período de programação de verão de 2020;
- subsiste uma incerteza considerável acerca da futura evolução da pandemia e, conseqüentemente, quanto à trajetória de estabilização dos níveis de tráfego e dos padrões que se irão verificar após 2020, em especial numa perspetiva a mais longo prazo. Assim, poderão ser necessárias novas medidas regulamentares, além da simples prorrogação da isenção por ato delegado;
- na perspetiva a mais longo prazo, a atenuação da regra «usar ou perder» deverá minimizar os efeitos de distorção no mercado e promover a melhor utilização possível da limitada capacidade aeroportuária, evitando, ao mesmo tempo, a emissões de gases com efeito de estufa adicionais, devido a voos vazios ou quase vazios operados apenas para efeitos de manutenção de faixas horárias nos aeroportos.

A Comissão alargará a atenuação da regra de utilização das faixas horárias através de um ato delegado, na medida justificada pela situação observada.

Para qualquer ação a mais longo prazo, continuará a consultar as partes interessadas sobre a aplicação e as deficiências da derrogação relativa às faixas horárias, a fim de garantir uma resposta política adequada.