



- בלמ"ס -

סקירה

פתיחת השמים: תכנון היציאה מהסגר

מבט עולמי - סקירה השוואתית

11 מאי 2020 - י"ז אייר, תש"פ

לסקירה זו תרמו דיווחי נציגויות משה"ח בבייג'ינג, הונג קונג, וושינגטון, מוסקבה, בריסל-א"א, איסטנבול, פריז, קופנהגן, ברלין, מינכן, בוקרשט, וינה, פראג, קנברה, סיאול, טוקיו, ניקוסיה, בלגראד, וילנה, שטוקהולם, ברן והאג. יש לומר שבמרבית המדינות טרם התקבלו החלטות מחייבות באשר לפתיחת השמיים למעבר זרים ותיירים.

רקע – סגירת הגבולות

1. עם התפשטות מגפת הקורונה, סגרו מדינות ברחבי העולם את גבולותיהן לזרים. בהתאם גם הפעילות האווירית צומצמה וקווי תעופה סדירים לנוסעים הוקפאו. ב-16.3 החליטו מדינות האיחוד האירופי לסגור את גבולות התחום האירופי, אזור שנגן. איסור זה בתוקף עד ה-15.5. במקביל מדינות אסיה המתמודדות עם גל שני של הדבקות, מגבילות כניסת אזרחים זרים לשטחיהן.
2. הכניסה לרוב המדינות הוגבלה לאזרחים ותושבי קבע בלבד. בנוסף נקבעה ברוב המדינות חובת בידוד ל-14 יום לכל הנכנסים למדינה (חריגות לכך הן שבדיה, בה תקופת הבידוד היא יומיים, והולנד ודנמרק שבהן תקופת הבידוד היא המלצה וארה"ב ובריטניה בהן אין חובת בידוד בשלב זה), בבית או במתקן ייעודי.
3. באשר למהלכים לאחר איסור הכניסה לשנגן, נציבות האיחוד האירופי עוד לא החליטה על קריטריונים לפתיחת הגבולות אך המליצה להאריך את האיסור בחודש, ל-15.6. כמו כן, הא"א המליץ להתמקד בשלב הראשון בפתיחת הגבולות בתוך אירופה וגבולות חיצוניים רק בשלב שני. מספר מדינות חברות (כמו פינלנד, צ'כיה, אוסטריה) כבר הודיעו כי בכוונתן להאריך את איסור הכניסה, לפחות עד סוף חודש מאי. קפריסין מתכננת לפתוח מחדש את שדות התעופה הסגורים רק באמצע יוני. גרמניה ושבדיה האריכו את אזהרות המסע הגלובליות שלהן לאזרחיהן גם כן לאמצע חודש יוני.



< בלמ"ס >


4. עם הירידה במספר החולים במדינות אירופה ומזרח אסיה, מתקיים דיון באשר לצעדים בהן יש לנקוט כדי לאפשר את חידוש הטיסות המסחריות. בנייר הזה נציג דרכי התמודדות או צעדים הנשקלים על ידי מדינות לקראת פתיחת תנועת מטוסי נוסעים.


5. יש לציין כי על אף שישנן מדינות באסיה ובאירופה אשר החלו בצעדים לפתיחת הסגר והשבת הפעילות במשק, פתיחה מלאה של מעבר בין מדינות, בייחוד טיסות ונמלי תעופה, משתהה בכולן. ראש ממשלת יוון, מדינה התלויה בתיירות חוץ ולכן אחת הדוחפות לחידוש טיסות, מציב את ה-1 ביולי כתאריך יעד בתרחיש אופטימי לפתיחת המדינה ורק בתנאים מסויימים שיפורטו להלן.

פתרונות אפשריים לתנועת נוסעים

6. להלן 4 גישות מובילות להקלה הדרגתית במגבלות התנועה בין מדינות:

קטלוג לפי רמת סיכון בנסיעה למדינה וקבלת נוסעים ממנה לפי מידת הצלחתה בהתמודדות עם המגפה

 **יפן** - אזהרת מסע אפדימיולוגית. יפן גיבשה קריטריונים לפיהם היא קובעת את רמת הסיכון בכל מדינה. זו אמנם אזהרת מסע לנסיעת יפנים לחו"ל, אך היא משמשת גם לקביעת הנהלים שיופעלו כלפי אזרחי אותן מדינות בכניסה ליפן. הקריטריון המרכזי הנו מספר הנדבקים במדינות ביחס לאוכלוסייה, בנוסף להערכות בדבר חומרת ההתפרצות באופן כללי. אזהרת המסע נקבעת במשרד החוץ ומבוססת על מידע מהנציגויות, פרסומי המדינות עצמן ומידע מארגון הבריאות העולמי. אזהרת המסע האפידמיולוגית הגבוהה ביותר המופעלת כיום הינה רמה 3 (בסקלה בין 1 ל-4). לאזרחי המדינות ברמה זו אסורה הכניסה ליפן. 87 מדינות נמצאות תחת אזהרת רמה 3 ביפן, כולל ישראל, ארה"ב ומדינות אירופה. בשלב זה טרם נשקל שינוי בסטטוס המדינות.

 **רומניה** - הרשויות ברומניה גיבשו רשימה של מדינות בהן אחוזי ההדבקה גדולים, מדינות "אדומות" (למשל איטליה, ספרד, בריטניה), לעומת השאר, שהן מדינות "צהובות". בהתאם, תנאים לנכנסים ממדינות "אדומות" מחמירים יותר (למשל חובת בידוד במתקן ייעודי ולא בבית). בעתיד ההקלות במגבלות הנסיעה יחולו קודם על המדינות "צהובות".



< בלמ"ס >

"בועות תנועה" – מעבר חופשי בין קבוצת מדינות "בטוחות"

אחד הפתרונות המוצעים לאפשר חזרה לתנועת נוסעים ותיירים בין המדינות הוא יצירת אזורים בטוחים לתנועה ("Travel Bubble") בין מדינות ללא צורך בתקופת בידוד. פתרון זה יתבסס על הסכמים בילטרלים בין המדינות, שקיפות והעברת מידע מלאים בין המדינות בנוגע לבריאות וכן תיאום מלא במתן אישורי כניסה ומעבר. להבנתנו טרם נקבעו קריטריונים ברורים למעבר בין המדינות.



המדינות בלטיות, אסטוניה, לטביה וליטא יהיו הראשונות ליישם מודל זה וכבר תאמו ביניהן על הקמתה של "בועה" בין המדינות, לאחר סיום מגבלות הנסיעה בשנגן ב-16.5. הגם שמעבר שיתאפשר בין המדינות, הדגש הוא על פעילות עסקית ולימודים ולא על תיירות.



דיווחים על מגעים ברוח המתקיימים גם בין צ'כיה, אוסטריה, סלובקיה וגרמניה.




ובין אוסטרליה וניו זילנד.



ישראל מקיימת מגעים עם יוון וקפריסין להסדרים ברוח זו.

בדיקת המצאות הנגיף (PCR)

כחלק מהתנאים להשבת תנועת המטוסים שנדונה בנציבות הא"א (ב-4.5) קידמו מדינות (יוון, קפריסין) את האפשרות לפרוטוקול אירופי משותף לבדיקת המצאות הנגיף בטרם העלייה למטוס. פרוטוקול שכזה, יחד עם צעדים מותאמים בטרמינל, נועדו להבנתנו לאפשר את כניסתם של תיירים זרים למדינות, למנוע הצורך בהתאמות תצורת המושבים בטיסות ולפטור מן הצורך בבידוד. האיחוד עוד לא קיבל החלטה בנושא.

בהתאם, לקראת אפשרות פתיחתו מחדש של ענף התיירות ביוון, הממשלה שוקלת חיוב  נוסעים המגיעים למדינה להציג אסמכתא לתוצאה שלילית בבדיקת נוכחות הנגיף, לכל המוקדם 72 שעות לפני הטיסה.



< בלמ"ס >

דובאי – אל מול דרישות של מדינות לאסמכתא לבדיקת נוכחות הנגיף, בשדה התעופה בדובאי מתבצעות בדיקות דם מהירות להמצאות הנגיף לטיסות היוצאות למדינות בהן יש דרישה, התוצאות מתקבלות תוך 10 דקות.



במקביל לחיוב בבדיקה כחלק מתהליך אישור הכניסה למדינה, כיום גם על הזכאים בכניסה (כמו אזרחים ותושבים) עדיין חלה חובת הבידוד. מספר מדינות קבעו כי בדיקות PCR שלילית תפתור מהחובה בשבועיים בידוד.

לאוסטריה כיום רשאים להיכנס כלל אזרחי הא"א. כל נוסע נכנס יכול לבצע בדיקה להמצאות הנגיף. ניתן לערוך בדיקה זו במתחם ייעודי בשדה התעופה בווינה, בקביעת תור מראש, בעלות של 190 אירו. תוצאת הבדיקה תתקבל עד 3 שעות מביצועה. לחילופין יוכל להציג תוצאת בדיקה בתוקף מ-72 השעות האחרונות. סרביה שוקלת להנהיג צעד דומה החל מה-18.5



צ'כיה - גם רשאי כניסה לצ'כיה (אזרחים ותושבים) עדיין מחויבים בבידוד, אולם ניתן לבצע בדיקת המצאות הנגיף שתאפשר תנועה מוגבלת לפעילות הכרחית סמוך לאזור המגורים.



קטלוג הנוסעים הנכנסים – אנשים חיוניים או "מועילים" לכלכלה

יצירה של מסלול מהיר לאישים מסויימים, הפוטר אותם מבידוד או מבדיקות ומאפשר תנועה תדירה יותר. המטרה לייצר קבוצה מצומצמת של אנשים המביאים "תועלת" כלכלית או אחרת למדינה, לה יהיה חופש התנועה, דוגמת:

- סטודנטים
- מורים
- רופאים
- אנשי מקצועות מבוקשים
- פועלים בחקלאות או בתעשייה (ממדינות שכנות)
- אנשי עסקים
- בעלי נדל"ן (דירות או עסקים)

סין - נשקלת אפשרות ל"מסלול מהיר" ליחידים בתנאים מסויימים ללא בידוד, לאחר בדיקת המצאות הנגיף לפני הטיסה ומייד לאחר הנחיתה. בהונג קונג כבר נתקבלה החלטה לאפשר זאת בטיסות מסין, לאנשים "שפעילותם העסקית מועילה להונג קונג" (הכוונה בעיקרון לסטודנטים,





המרכז למחקר מדיני במשרד החוץ




< בלמ"ס >

מורים ואנשי עסקים, אך ההגדרה עמומה ויכולה להתאים לאנשים רבים) וקיבלו אישור לכך מראש. הם יהיו רשאים להיכנס להונג קונג ללא צורך בבידוד.

 **צ'כיה** - רשאי כניסה (אשר נכנסים לצ'כיה לתקופה של פחות מ-72 שעות למטרות "פעילות כלכלית חיונית", אינם מחוייבים בבידוד, אך תנועתם מוגבלת כמוזכר לעיל לאזור העבודה ובמגורים. עובדים זרים (שאינם גרים בצ'כיה אך בעלי אזרחות א"א) וסטודנטים הנכנסים לצ'כיה על בסיס יומי לתקופה של פחות מ-24 שעות, אינם מחוייבים בבידוד אם נמצאו שאינם נשאים בבדיקה להמצאות הנגיף, אך תנועתם במדינה מוגבלת למקום העבודה/לימודים וחזרה בלבד. עליהם לחזור על הבדיקה כל 30 יום.

 **פולין** - עובדים וסטודנטים הלומדים ועובדים בפולין אך גרים בצמוד לגבולה במדינות א"א שכנות (דהיינו גרמניה, צ'כיה, ליטא וסלובקיה), יהיו פטורים מבידוד עם כניסתם לפולין, בהצגת האשרות המתאימות.

 **קרואטיה** - בעלי נכסים מסלובניה השכנה לא יידרשו להיכנס לתקופת בידוד עם כניסתם לקרואטיה בהצגת אישורים מתאימים בגבול (עדיין יידרשו לשבוע בידוד עם חזרתם).

אשרות כניסה והסכמי פטור מאשרות

7. עקב סכנת ההדבקה, מדינות עדיין מחמירות את הבידוק במעברי הגבול ומקשות על מעבר חופשי. האיחוד האירופי כאמור סגר את גבולות שנגן לזרים ואף מדינה חברה לא מנפיקה ויזות שנגן חדשות. קפריסין (שאינה חברה בשנגן) מחייבת אישור מראש לכל כניסה למדינה, גם לאזרחיה שבח"ל. מדינות נוספות השעו גם כן את הסכמי הפטור מאשרת כניסה ("ויזה") הקיימים (לדוגמה אוסטרליה), חלקן גם ביטלו אשרות שכבר הונפקו (לדוגמה יפן וסין). דר' קוריאה בחרה לבטל את הפטור מאשרת כניסה לכ-90 מדינות אשר אסרו כניסת אזרחיה לשטחיהן בתחילת המשבר.



< בלמ"ס >

פעילות למניעת הדבקה בטרמינל ובמטוסים

8. אין הנחיות מחייבות של גורמים מקצועיים בינ"ל אשר לאופן בו יתנהלו טיסות מסחריות: המעבר בטרמינל, מסירת וקבלת כבודה, צ'ק-אין, עלייה למטוס וכו'. להלן רשימה של צעדים שננקטו על ידי מדינות וחברות תעופה.

בטרמינל

- שימוש במסכות וכפפות, התקנת עמדות חיטוי זמינות.
- בדיקת חום לנוחתיים.
- צמצום וריחוק דלפקי צ'ק-אין.
- ריחוק מושבים באזורי המתנה.
- התקנת מצלמות טרמיות.
- מניעת מגע במהלך בידוק כבודה ונוסעים.
- סגירת חנויות ומתחמי אוכל (הגשת אוכל ב-take away).
- איסור הכניסה למלואים לטרמינל, המתנה באזור החניה בלבד.
- הפרדת טרמינלים בין טיסות פנימיות לטיסות בינ"ל (הקטנת אזורי חפיפה כמו חניונים).

במהלך הטיסה

התאגדות הטיס המסחרי הבינ"ל (IATA) [המליצה על צעדים לטיסה בטוחה](#) ובנוסף מספר חברות תעופה מחייבות פעולות טרם ובמהלך הטיסה. ביניהם:

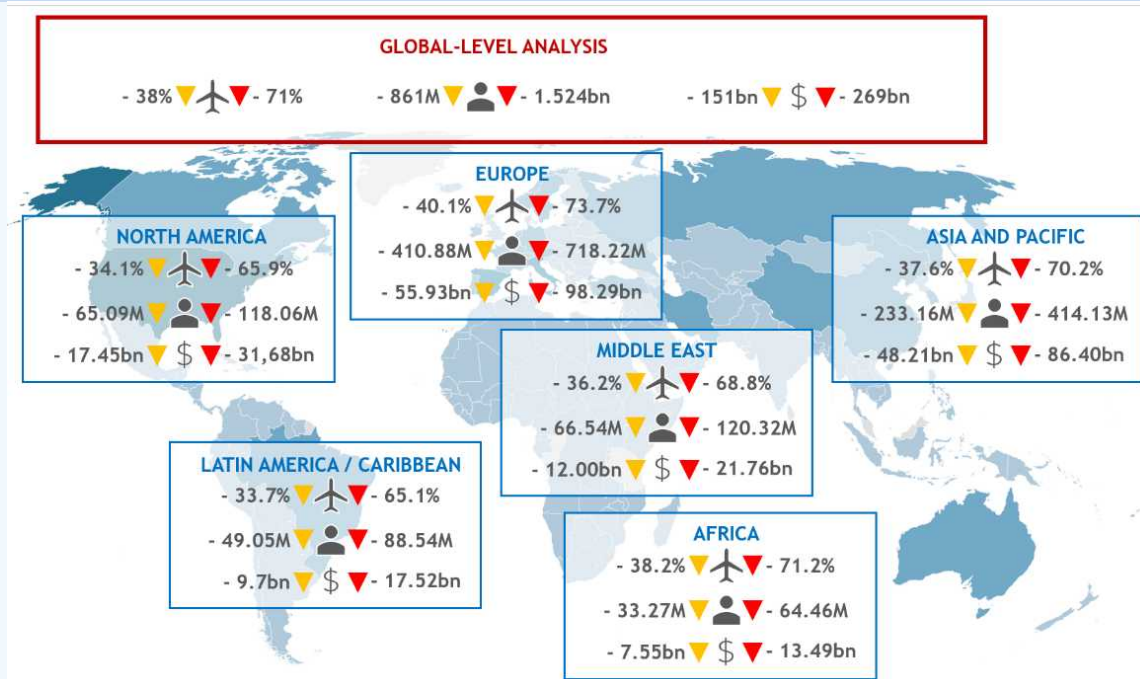
- חובת חבישת מסכות מהלך כל הטיסה. גם צוות המטוס ממוגן.
- בדיקת חום ו/או המצאות הנגיף (PCR) לפני הטיסה.
- ביטול מכירת מוצרים ואלכוהול במהלך הטיסה.
- נוסעים לא יורשו לבחור את מקום מושבם.
- עלייה וירידה מהמטוס בקבוצות קטנות בסדר מסוים (למנוע חיכוך).
- צמצום או איסור על כבודת יד.
- אין מגישים מזון בטיסות קצרות והמזון בטיסות ארוכות ארוז מראש.



< בלמ"ס >

9. יש דיון באשר לדילול מספר המושבים במטוס (איסור הישיבה במושב האמצעי), כאשר חברות התעופה מתנגדות ואילו חלק מהרשויות שוקלות לחייב.

משבר התעופה - הערכת נזקים וצפי לשנה הקרובה



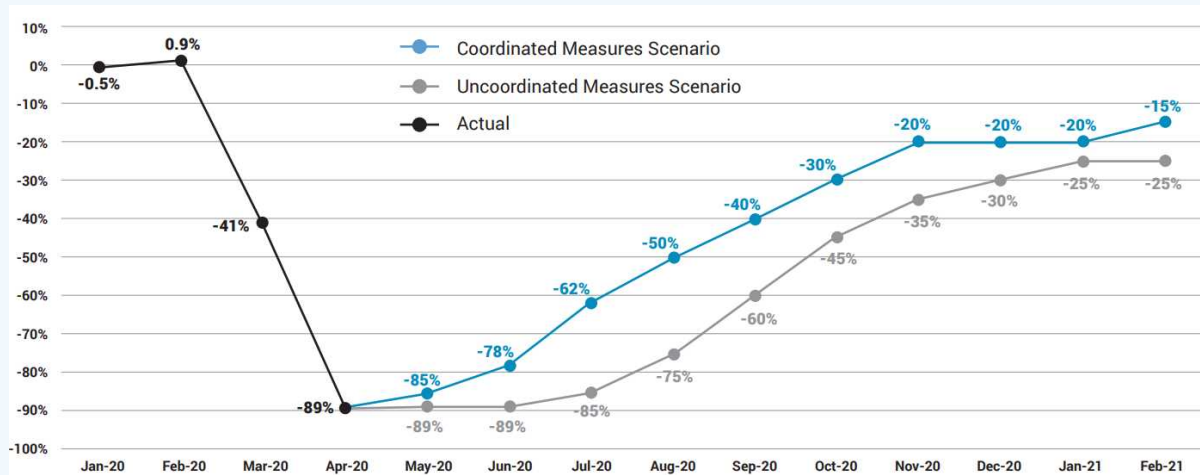
הערכת ההפסד האפשרית על תעשיית התעופה, לפי ירידה בטיסות, נוסעים והכנסות. בתרחישים של התאוששות מהירה (צהוב) או התאוששות איטית (אדום). מקור: ICAO.

10. לפי הערכת ארגון התעופה האזרחית הבינ"ל (ICAO), שנת 2020 תסתיים בהתכווצות חדה של הפעילות העסקית, כאשר עיקר הפגיעה צפויה באירופה ובאסיה. מאז ה-12 באפריל נכרת עלייה, בטיסות פנימיות וטיסות מטען (יש לציין שבאופן מסורתי, תובלה אווירית נעשית בטיסות משולבות עם נוסעים) אך גם בתרחיש של התאוששות מהירה של הענף, הוא לא צפוי לחזור לרמתו מ-2019 עד סוף שנה.



< בלמ"ס >

התאוששות ענף התעופה



תחזית מספר הטיסות החודשיות ביחס לשנת 2019, בתרחיש (כחול) של התאוששות מתואמת בין מדינות אירופה ובתרחיש (אפור) של התאוששות שאינה מתואמת. מקור: EUROCONTROL.

11. לפי הערכת סוכנות התעופה האירופית EUROCONTROL, היקף טיסות הנוסעים באירופה כיום הוא כעשירית מרמתו אשתקד (ר' גרף להלן) ועלול לספוג במהלך שנה אובדן של בין 5 ל-6.2 מיליון טיסות ביחס לשנת 2019, שהן בין 45% ל-57% בהתאמה. גם בתרחיש של התאוששות מהירה, הענף יגיע לקראת סוף 2020 להיקף פעילות של 75-85% מרמתו בשנת 2019.

בברכה,
המרכז למחקר מדיני