
EKSPERTYZA

13

gap.



**open
eyes**
economy
summit

**Sektor lotniczy wobec
pandemii COVID-19**

Raport¹

Sektor lotniczy wobec pandemii COVID-19

1. Sektor lotniczy i jego znaczenie w globalnej gospodarce

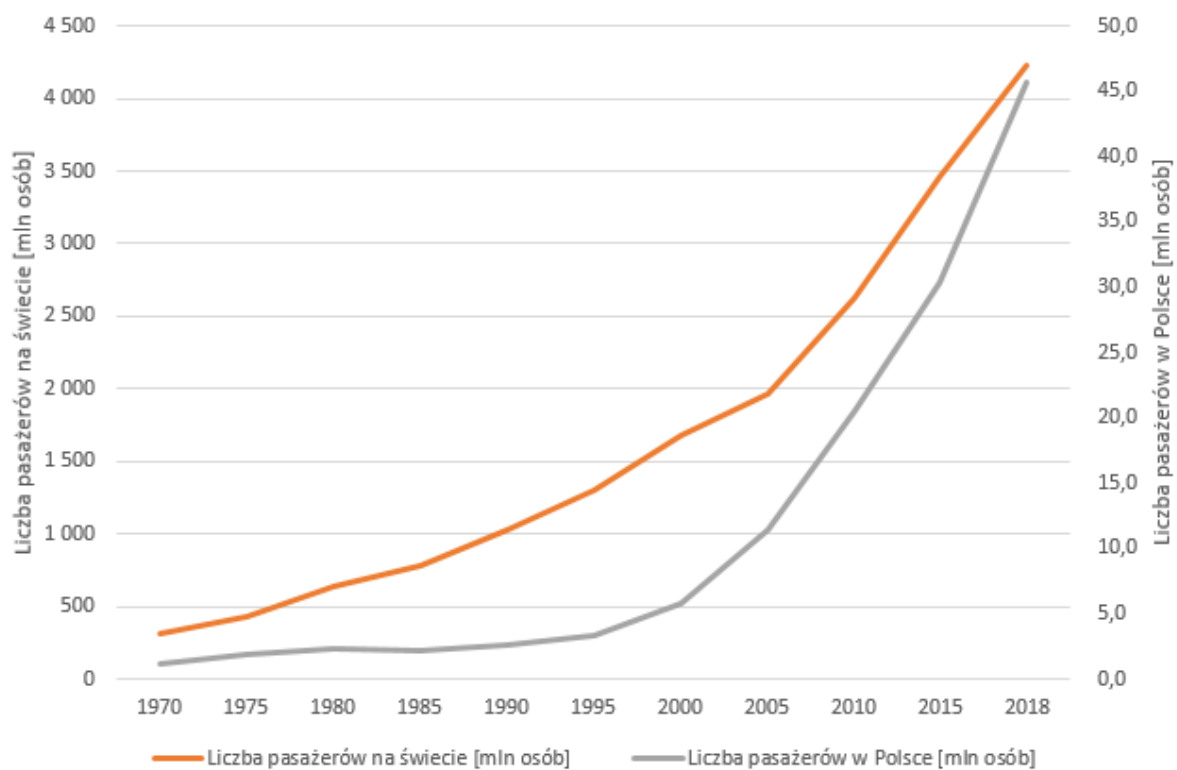
Sektor lotniczy jest jednym z ważniejszych stymulatorów procesów gospodarczych na świecie. Współczesne relacje społeczne i gospodarcze na świecie są uzależnione od intensywności i sprawności przewozów pasażerów i cargo w relacjach międzykontynentalnych i wewnątrzkontynentalnych. Ich ważnym uzupełnieniem są przewozy lotnicze lub zastępcze przewozy drogowe cargo (ang. *road feeder service*), które najczęściej stanowią część systemu operacyjnego „*hub and spoke*”, tj. dowozów i odwozów z dużych przesiadkowych portów lotniczych. Wraz z pojawieniem się w dekadzie lat 80. XX wieku nowego typu przewoźników pasażerskich tzw. *low-cost carriers*, którzy przyjęli strategię marketingową oferowania tanich i masowych przewozów bezpośrednich wyłącznie w obrębie jednego kontynentu, nastąpiła dynamiczna popularyzacja podróży turystycznych oraz regularnej migracji zarobkowej. Agresywna polityka marketingowa irlandzkiego przewoźnika Ryanair doprowadziła do przejęcia przez to towarzystwo lotnicze roli lidera rynku europejskiego,

¹ Raport przygotowany przez międzyśrodowiskowy zespół „Sieć kompetencji TSL” pod kierownictwem **prof. dr. hab. Wojciecha Paprockiego** (SGH).

Zespół współautorów (z Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności SGH): **dr Adam Hozzman, prof. dr hab. Wojciech Paprocki, dr Paweł Zagrajek**.

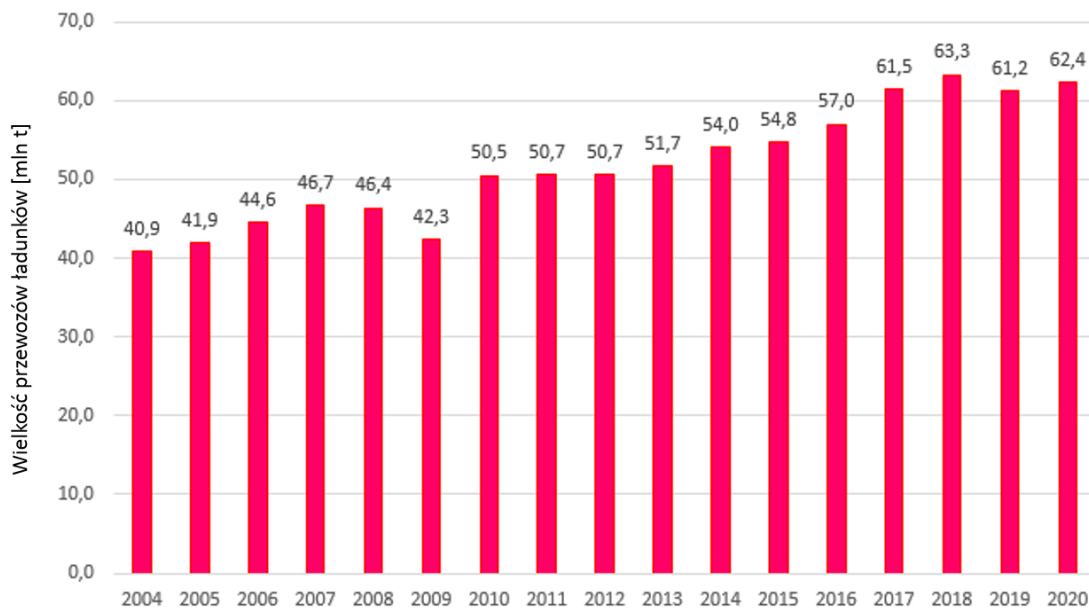
który w 2019 r. obsłużył 154 mln pasażerów, wykonując ponad 2.400 lotów dziennie na trasach łączących ponad 200 lotnisk. Powszechność podróży lotniczych, w tym na trasach bardzo krótkich łączących lotniska położone w odległości 200-300 km od siebie, zaczęła być przedmiotem coraz głośniejszej wyrażanej krytyki ze strony środowisk zabiegających o ochronę środowiska naturalnego oraz angażujących się w realizację polityki klimatycznej, której głównym celem jest drastyczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. W 2019 r. w niektórych krajach, m.in. w Szwajcarii, zdecydowano się na wprowadzenie pierwszych ograniczeń administracyjnych, które miały doprowadzić do zastępowania podróży lotniczych innymi formami przemieszczania się w relacjach o krótkim zasięgu. Kierowano się przekonaniem, że w wielu przypadkach skorzystanie z usług kolei dużych prędkości (KDP) zamiast przelotu może zapewnić zarówno odczuwalne podniesienie komfortu podróży, jak i znaczące obniżenie emisji zanieczyszczeń oraz gazów cieplarnianych.

Jak wynika z poniższego wykresu, w transporcie lotniczym w minionych pięciu dekadach występował stały, jedynie raz zakłócony w 2008 r. podczas światowego kryzysu finansowego, wzrost liczby pasażerów w skali globalnej. W Polsce ta gałąź transportu nie miała warunków do rozwoju aż do początku lat 90. minionego wieku. W kolejnych latach dynamika wzrostu liczby osób obsłużonych na rozbudowanych lotniskach w Warszawie oraz w kilkunastu miastach na terenie całego kraju były wyższe niż dynamika wzrostu występująca po 1995 r. na rynku globalnym. Kolejnym przełomowym momentem dla polskiego rynku, była najpierw częściowa liberalizacja umów dwustronnych a potem wejście Polski do UE. Po tym okresie nastąpił gwałtowny wzrost przewozów lotniczych z i do Polski.



Źródło: W. Paprocki, *Otwarte Pytania Badawcze w Zakresie Transportu Lotniczego*, w: *Sektor Lotniczy w Erze Transformacji Społecznej i Technologicznej*, red. P. Zagrajek, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 100.

Podobnie jak w zakresie obsługi mobilności ludności wszystkich kontynentów, transport lotniczy odgrywa bardzo dużą rolę w obsłudze potrzeb logistycznych gospodarki globalnej. Wolumen ładunków w minionych piętnastu latach wzrósł o ponad 50%, a wielkości przewozów w poszczególnych latach przedstawione są na poniższym wykresie. Dane dla 2019 r. mają charakter szacunkowy, a dla 2020 r. stanowią prognozę wykonaną w I kwartale 2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.statista.com (odczyt 20.05.2020 r.).

Zgodnie z danymi wiodących lotniczych organizacji międzynarodowych bezpośredni wkład sektora lotniczego w globalny PKB wyniósł w 2018 roku ponad 700 mld USD, natomiast bezpośrednie zatrudnienie w sektorze przekroczyło 10 mln. Uwzględniając efekty pośrednie, indukowane i katalityczne (związane ze stymulowaniem turystyki), udział ten, w odniesieniu do PKB wyniósł 2.700 mld USD (tj. 3,6% globalnego PKB). Wpływ sektora na zatrudnienie, uwzględniający występowanie wymienionych wyżej efektów, szacuje się na ponad 65 mln osób. Oprócz korzyści o charakterze czysto gospodarczym należy podkreślić wpływ na życie społeczne poprzez obsługę mobilności ludności, co przyczynia się do poprawy jakości życia i dobrostanu społecznego. Sektor ten odgrywa też bardzo ważną rolę w łańcuchach dostaw. Jest to bardzo ważny środek transportu obsługujący procesy logistyczne w wielu sektorach, takich jak produkcja motoryzacyjna, lotnicza,

przemysł farmaceutyczny i inne. Wprowadzone w związku z rozwojem pandemii COVID-19 ograniczenia w ruchu lotniczym sprawiły, że większość z tych korzystnych efektów nie jest obecnie generowana (wpływ zamknięcia na transport ładunków jest ograniczony).

Linie lotnicze stanowią jeden (choć najbardziej eksponowany) element sektora transportu lotniczego. Cały ten sektor – a nie tylko przewoźnicy – został wyjątkowo mocno dotknięty konsekwencjami rozprzestrzeniającej się pandemii COVID-19 (IATA szacuje spadek ruchu pasażerskiego w II kwartale 2020 roku na 82%, a spadek przychodów w całym 2020 roku w segmencie pasażerskim na blisko 55%). W perspektywie najbliższych tygodni, a być może miesięcy, konieczne będzie podjęcie decyzji, czy, a jeśli tak – to jak wspierać sektor lotniczy, aby przywrócić jego niezbędne z punktu widzenia funkcjonowania globalnej gospodarki funkcje.

2. Wpływ pandemii COVID-19 na funkcjonowanie sektora lotniczego i rola pomocy publicznej

Podjmując temat wpływu pandemii COVID-19 na sektor lotniczy oraz kształtujących się w związku z tym perspektyw, należy rozpocząć od zdefiniowania zakresu i form działalności tego sektora. Łańcuchy dostaw i wartości transportu lotniczego są bardzo złożone i rozbudowane. Obok linii lotniczych wśród najważniejszych grup przedsiębiorstw i organizacji tworzących ten sektor należy wymienić porty lotnicze, agentów handlingowych, dostawców usług nawigacyjnych, producentów samolotów, firmy zapewniające utrzymanie techniczne samolotów (MRO), firmy leasingowe, których zadaniem jest ułatwienie przewoźnikom lotniczym pozyskiwania floty, a także licznych innych

usługodawców. W większości z tych przedsiębiorstw jednym z najważniejszych zasobów są pracownicy, którzy – dzięki swoim unikatowym umiejętnościom wynikającym zarówno z profesjonalnego, często długotrwałego przeszkolenia, jak i nabytego w toku pracy doświadczenia – są zdolni zapewnić sprawne i efektywne funkcjonowanie całego sektora. W liniach lotniczych oraz w przedsiębiorstwach handlingowych koszty osobowe stanowią dominujący element kosztotwórczy. Działalność przewoźników lotniczych oraz działalność handlingowa nadal oparte są w dużej mierze na ludzkiej pracy i trudno w dającej się przewidzieć przyszłości oczekiwać, żeby to uległo zmianie, zwłaszcza, że substytuty ludzkiej pracy w tej branży pojawiają się stosunkowo wolno i mają ograniczone zastosowanie. Wymienione obszary działalności wymagają określonych, specyficznych i rzadkich umiejętności, szkoleń, uprawnień, czy wręcz licencji jak w przypadku pilotów i pracowników branży MRO. Potencjalna utrata kadr podczas przejściowego zatrzymania i ograniczenia działalności sektora lotniczego może prowadzić do bardzo długiego okresu odbudowania zespołów pracowników w fazie odbudowywania wielkości przewozów pasażerów i cargo.

Podobne mechanizmy mogą również wystąpić w przypadku lotnisk. Struktura kosztów w tym przypadku jest wprawdzie nieco inna, ale także dominują w niej koszty stałe. Podobnie jak w liniach lotniczych czy branży handlingowej funkcjonowanie lotnisk oparte jest na specjalistycznie wykształconej kadrze, której przywrócenie może być kosztowne i długotrwałe. Jeszcze większe zagrożenie ten mechanizm niesie dla funkcjonowania dostawców usług nawigacyjnych (w Polsce te usługi świadczy Polska Agencja Żeglugi Powietrznej). Organizacje te odpowiadają za dostarczenie i utrzymanie urządzeń i infrastruktury nawigacyjnej, dozоровanie i zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz utrzymanie płynnej, efektywnej i bezpiecznej żeglugi powietrznej. Zadania te wymagają bardzo specjalistycznej wiedzy, umiejętności i doświadczenia.

W przypadku tej branży przywrócenie kadr w krótkim okresie jest praktycznie niemożliwe, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, że proces szkolenia i licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego jest długotrwały, kosztowny i realizowany praktycznie wyłącznie przez samych dostawców usług. Potwierdzeniem tego faktu są trudności w rozwijaniu potencjału kadrowego w okresie normalnego funkcjonowania sektora.

Rozpatrując funkcjonowanie sektora lotniczego, warto zawsze brać pod uwagę zarówno łańcuch wartości przewozów pasażerskich jak i ładunków (cargo lotnicze). Są one ściśle ze sobą powiązane. Przynajmniej połowa przewozów cargo odbywa się na świecie w bagażnikach samolotów pasażerskich (w przypadku Polski wartości te są jeszcze wyższe). W funkcjonowanie łańcucha dostaw cargo lotniczego, oprócz wspomnianych agentów handlingowych zaangażowani są również spedytorzy, a także przewoźnicy drogowi, którzy w ramach RFS realizują przewozy cargo lotniczego w samochodach ciężarowych. Szacuje się, że w Polsce RFS realizuje dominującą część rynku przewozów cargo lotniczego.

Ważnym elementem obu łańcuchów wartości jest system sprzedaży zewnętrznej. Funkcjonują w nim lokalni przedstawiciele handlowi w sektorze pasażerskim przewoźników (GSA) oraz agencje sprzedaży oraz lokalni przedstawiciele GSA/GSSA w sektorze cargo.

Sektor lotniczy wypracował w ramach IATA system rozliczeń pomiędzy agentami i przewoźnikami oraz między współpracującymi i jednocześnie konkurującymi ze sobą przewoźnikami w sektorze pasażerskim (BSP, Clearing House) oraz pomiędzy spedytorami i przewoźnikami w sektorze cargo (CASS). Funkcjonowanie tego systemu można porównać do roli sektora bankowego w szerokim życiu gospodarczym. I podobnie jak w przypadku szerokiej gospodarki jakiegokolwiek zachwianie w tym obszarze może prowadzić to dotkliwych skutków w działalności globalnego rynku.

Transport lotniczy jest zasilany w tabor i inne urządzenia przez producentów samolotów i części lotniczych oraz m.in. specjalistycznego sprzętu handlingowego i nawigacyjnego. Warto podkreślić, że w łańcuchu wartości biorą udział też polscy producenci.

Wpływ sektora lotniczego na inne sektory ujawnia się w wielu obszarach funkcjonowania. Sektor ten korzysta bezpośrednio z usług firm leasingowych, doradczych, budowlanych, sektora IT i innych. Ponadto, umożliwiając podróże osób i przewóz ładunków, stanowi podstawę realizacji wielu procesów społeczno-gospodarczych, których nie potrafią obsłużyć operatorzy innych gałęzi transportu.

Nie ulega obecnie wątpliwości, że brak wsparcia ze strony rządów poszczególnych państw doprowadzi do masowych upadłości przewoźników lotniczych, co pociągnie za sobą negatywne konsekwencje dla całego sektora oraz sektorów powiązanych. Można spodziewać się szeregu negatywnych skutków dla szeroko rozumianej gospodarki poprzez mechanizmy transmisji, które w okresie dobrej koniunktury stymulują procesy gospodarcze i społeczne poza tym sektorem, natomiast w okresie dekoniunktury to oddziaływanie jest negatywne. Co więcej, w zależności od skali problemów przywrócenie sektora do pełnej zdolności funkcjonowania, jak wskazano wyżej, może być kosztowne i długotrwałe. W efekcie przywrócenie korzyści ekonomicznych i społecznych generowanych przez transport lotniczy również będzie odłożone w czasie.

Rozwiązanie w postaci braku wsparcia rządowego dla przewoźników nie jest wariantem, który należałoby jednak z miejsca odrzucić. W pierwszej kolejności należy bowiem przeanalizować realizację tego najbardziej rynkowego scenariusza zakładającego oczywiście, o ile to będzie możliwe, przeprowadzenie upadłości układowych, pozwalających na kontynuację działalności po restrukturyzacji zadłużenia narosłego w czasie przestoju,

a następnie w okresie występowania znacznie obniżonych potoków przewożonych pasażerów i ładunków. Pozwoliłoby to na ograniczenie przeniesienia na budżety państw, a w konsekwencji na społeczeństwo, obciążeń wynikających z perturbacji dotyczących sektor lotniczy. Dodatkowym argumentem za ograniczaniem wielkoskalowych działań ratunkowych na poziomie państwowym jest duża niepewność i trudność oszacowania ścieżki przywrócenia działalności operacyjnej, w szczególności skali działalności po pandemii czy w okresie przejściowym (wychodzenia z pandemii). Istnieje wiele czynników, które mogą powodować, że popyt na podróże lotnicze będzie przez długi czas utrzymywać się na poziomie znacznie niższym niż przed wybuchem pandemii. Pod znakiem zapytania jest zatem zakres ewentualnej pomocy państwa dla przewoźników lotniczych – czy jest bowiem sens utrzymywać zdolności przewozowe, które przez długi czas nie będą wykorzystywane?

Być może jednak najważniejszym argumentem na rzecz braku wsparcia rządowego dla przewoźników są negatywne skutki takich działań dla międzynarodowej konkurencji między nimi. W tym miejscu należy podkreślić, że wyjaśnienie pojęcia konkurencji w tym sektorze, a w szczególności uczciwej konkurencji, nie jest jednoznaczne. Warto na ten problem spojrzeć z punktu widzenia budowania przez przewoźników przewag konkurencyjnych. W sektorze lotniczym mogą one wynikać z całego spektrum czynników, począwszy od właściwych decyzji biznesowych na poziomie strategicznym (np. wybór efektywnej dla rynku strategii rozwoju i modelu biznesowego) po decyzje o krótszym horyzoncie czasowym, przez takie elementy jak lokalizacja geograficzna głównej bazy/baz/hubu, wielkość i siła lokalnego rynku, dostęp do slotów na lotnisku, czy wreszcie wsparcie rządowe udzielane obecnie lub w przeszłości. Mnogość i złożoność tych czynników powoduje trudność w jednoznacznym identyfikowaniu i mierzeniu ich indywidualnych efektów. Trudność w analizowaniu zagadnienia międzynarodowej

konkurencji potęgują dodatkowo problemy z określeniem zasięgu rynków, na których działają konkurujący ze sobą przewoźnicy, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę różne możliwości realizacji trasy od punktu wylotu do docelowego (O&D) oraz fakt, że jedna podróż lotnicza może być obsługiwana przez różnych przewoźników w ramach umów *interline* lub *code-share*. Złożoność i mnogość oferowanych w ramach tych tras produktów jest dodatkowym elementem utrudniającym analizowanie kwestii konkurencji.

Międzynarodowy sektor lotniczy nie działa w oparciu o żaden globalny reżim regulujący konkurencję, a uczciwą konkurencję w szczególności. Sektor lotniczy, z ograniczonymi wyjątkami, nie podlega pod reżim WTO/GATS. Krajowe regulacje odnośnie do konkurencji, jeśli istnieją, różnią się jednak pod względem zakresu i rozwiązań. Może zdarzać się, że poszczególne reżimy są ze sobą sprzeczne². Warto też podkreślić, że regulacje krajowe dotyczą zwykle zachowań przedsiębiorstw w sektorze prywatnym i nie odnoszą się do kwestii interwencji państwa. Regulacje na temat pomocy publicznej są raczej unikalne dla Unii Europejskiej. Kwestie konkurencji i uczciwej konkurencji nie są również uregulowane na poziomie ICAO. Kwestie ekonomiczne nie są przedmiotem żadnego z aneksów do Konwencji Chicagowskiej. Kwestie te są wyłącznie bardzo ogólnie poruszane w dokumentach ICAO i samej Konwencji. Kwestie uczciwej konkurencji są również rzadko przedmiotem umów dwustronnych. Można przyjąć założenie, że taki stan zostanie utrzymany w przyszłości. Podejmowane przez UE w przeszłości starania w celu uregulowania kwestii uczciwej konkurencji w ramach ICAO zakończyły się niepowodzeniem. Reasumując, jakiegokolwiek działania i interwencje państw odnośnie do swoich przewoźników odbywają się i odbywać się będą w dającej się przewidzieć przyszłości w wymiarze

² International Civil Aviation Organization, *Fair Competition in International Air Transport* (working paper ATConf/6-WP/4 presented by the Secretariat at the Worldwide Air Transport Conference (ATCONF), Sixth Meeting, Montréal, March 18 – 22, 2013), accessed August 14, 2017, https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp004_en.pdf

międzynarodowym w regulacyjnej próżni. W dodatku – z uwagi na specyfikę sektora – trudno rozstrzygać, czy i w jakim stopniu dana interwencja władzy państwowej wpłynęła na pozycję konkurencyjną przewoźnika z danego kraju.

Warto również podkreślić, jak pojęcie pomocy publicznej jest wielowymiarowe i złożone, co widać na przykładzie regulacji UE. Po pierwsze, pomoc może przyjąć różne formy, niekoniecznie w postaci bezpośrednich transferów, lecz np. umorzenia odsetek czy podatków, przedstawienia gwarancji bądź tworzenia preferowanych warunków działalności. Co więcej, zgodnie z europejskimi regulacjami nie każda interwencja państwa stanowi pomoc publiczną, a nawet jeśli ma taki charakter, nie musi być ona niezgodna z europejskimi przepisami. Pomoc może być też udzielana bezpośrednio lub pośrednio. Pamiętać należy, że beneficjentami pomocy mogą być przewoźnicy, ale też inne podmioty funkcjonujące w ramach sektora, w szczególności porty lotnicze.

Ewentualne próby ingerowania (poprzez różne formy wsparcia) poszczególnych państw w sektor lotniczy mogą potencjalnie prowadzić do rozchwiania globalnej równowagi tego sektora, która i tak obecnie oparta jest na niestabilnych fundamentach. Konflikt między Unią Europejską a krajami Zatoki Perskiej związany z dotowaniem przewoźników wskazuje na różnice w postrzeganiu tego problemu pomiędzy różnymi rynkami. Zarzuty UE odnoszące się do wspierania przewoźników zatokowych przez lokalne rządy były odpierane w formie negocjowania tego faktu, bądź wskazywaniem, że przewoźnicy europejscy zyskali swoją pozycję na rynku globalnym jako dawni beneficjenci pomocy państwowej, czy w końcu argumentem, że UE może także dotować swoich przewoźników. Można zakładać, że mechanizmy obronne zaszyte w rozporządzeniu 868/2004 nie zostały użyte ze względu na ich wadliwość i wątpliwą skuteczność. Wiadomo natomiast, że amerykańska

regulacja IATFCPA okazała się być skutecznym narzędziem w regulowaniu walki rynkowej na rynku usług lotniczych.

Obecnie niektóre państwa (w tym kraje członkowskie UE) zapowiedziały wsparcie dla sektora lotniczego, w tym wybranych jego podmiotów, głównie linii lotniczych. Część wsparcia otrzymywanego przez linie lotnicze jest udzielana w ramach instrumentów skierowanych do szerszego grona beneficjentów (dotyczy to np. finansowania części kosztów pracy z budżetów państw). W Stanach Zjednoczonych linie lotnicze zobowiązały się do niezwalniania pracowników do końca września 2020 roku w zamian za obiecane wsparcie w wysokości 25 mld USD na pokrycie kosztów pracy. W Europie poszczególne linie lotnicze komunikują zapotrzebowanie na rządowe wsparcie, a kolejne rządy zapowiadają w jakiej wielkości zostanie ono udzielone. Niemiecki rząd wyraził gotowość wsparcia Lufthansy kwotą 9 mld EUR w zamian za 25% udziałów w kapitale przewoźnika. Rząd Szwajcarii zamierza przeznaczyć 1,9 mld CHF na wsparcie sektora (blisko 1,3 mld CHF dla dwóch przewoźników należących do grupy Lufthansy – Swiss i Edelweiss, oraz 600 mln CHF dla innych przedsiębiorstw, w tym Swissport International, Gategroup i SR Technics). Wbrew wcześniejszym zapowiedziom nie udzielono wsparcia szwajcarskiemu oddziałowi Easyjet. Hiszpańskie linie lotnicze Iberia i Vueling otrzymały łącznie 1 mld EUR rządowego wsparcia. W Polsce rząd zapowiada wsparcie PLL LOT, który zgodnie z informacjami właściciela generuje koszty na poziomie 200 mln PLN miesięcznie. Podejmowane działania nie są w żaden sposób koordynowane w ramach Unii Europejskiej, a decyzje dotyczące udzielenia wsparcia nie mają systemowego charakteru.

Równowaga w międzynarodowych relacjach konkurencyjnych między przewoźnikami lotniczymi oraz w relacjach międzypaństwowych w zakresie regulacji ruchu międzynarodowego ma niestabilny charakter. Pozwala to przypuszczać, że zapowiadana, niespotykana

dotąd skala interwencjonizmu państwowego może (w pesymistycznym scenariuszu) spowodować cofnięcie procesów liberalizacyjnych w organizacji ruchu międzynarodowego w celu zapewnienia ochrony interesów przewoźników narodowych. Konwencja Chicagowska została podpisana w warunkach trwającej II wojny światowej. Warto w tym miejscu podkreślić, że operacje na zliberalizowanym rynku lotniczym stoją niejako w sprzeczności z naczelną zasadą Konwencji Chicagowskiej, mówiącą o suwerenności przestrzeni powietrznej poszczególnych państw i *de facto* wymogu zgody na operacje wykonywania przelotów do i z terytorium danego kraju. Powstały po Konwencji Chicagowskiej układ chicagowsko-bilateralny chronił zarówno rynki krajowe jak i krajowych przewoźników z poszczególnych państw, postrzeganych jako strategiczne aktywo, również w wymiarze globalnym. Warto pamiętać, że system umów dwustronnych przetrwał w części do dziś. Pierwszy krok w kierunku liberalizacji uczyniły Stany Zjednoczone na swoim wewnętrznym rynku pod koniec lat 70. Dopiero w latach 90. minionego wieku, a zatem 50 lat po ustanowieniu systemu chicagowsko-bilateralnego, udało się osiągnąć wyraźny postęp w otwieraniu międzynarodowych rynków, w tym w obrębie UE.

W ostatnich miesiącach obserwowana jest wyjątkowa intensyfikacja tendencji wpisujących się w doktryny autarkizmu, nacjonalizmu gospodarczego czy zwykłego etatyzmu. Takie działania w niektórych strategicznie ważnych sektorach mogą być częściowo uzasadnione (*vide* trudności z zapewnieniem środków ochrony osobistej dla pracowników medycznych czy urządzeń niezbędnych do leczenia powikłań COVID-19 w oparciu o własne zdolności produkcyjne nawet wiodących gospodarek). Natomiast w sektorze lotniczym mogą one prowadzić do wyboru scenariuszy, w których promowane będą przedsiębiorstwa charakteryzujące się niższą efektywnością funkcjonowania, lecz o jednoznacznej identyfikacji narodowej.

W warunkach kryzysu, a nawet tuż po nim świat będzie mierzył się zapewne z nowym konfliktem o podłożu gospodarczym, a być może również społecznym, który na obecnym etapie trudno jeszcze określić. Jak już wcześniej wspomniano, pomoc publiczna może przybierać różne formy, a skutki jej udzielania są trudne do przewidzenia. W dodatku na poziomie światowym, a nawet obecnie europejskim brak jest odniesienia do tego, jak taką pomoc traktować i jak wobec niej działać. W takich warunkach niezwykle łatwo mogą wrócić tendencje antyliberalizacyjne. Poszczególne kraje mogą chcieć znów aktywnie chronić swoje rynki, a nawet może dojść do powrotu do koncepcji narodowych przewoźników.

Biorąc pod uwagę zagrożenia wynikające z polityki gospodarczej skupionej na agresywnej ochronie narodowych interesów gospodarczych, należy **rekomendować**, aby ewentualne decyzje o państwowym wsparciu finansowym dla przewoźników lotniczych na terytorium Unii Europejskiej były podejmowane z bezwzględnym poszanowaniem zasad, które obecnie obowiązują w UE w odniesieniu do pomocy publicznej, tak aby w jak najmniejszym stopniu zachwiała ona relacjami konkurencyjnymi pomiędzy podmiotami funkcjonującymi na rynku przewozów lotniczych. W przeciwnym razie gospodarki i społeczeństwa będą narażone na dodatkowe koszty wynikające m. in. z promowania przedsiębiorstw o niższej efektywności funkcjonowania, co przełoży się w długim okresie na wyższe koszty świadczonych usług. W skrajnej sytuacji może to doprowadzić do rozmontowania równowagi układu powstałego w ramach obowiązującej w UE umowy o otwartym niebie i cofnięcie sektora do reżimu definiowanego przez szereg umów bilateralnych.

Niezależnie od wybranej ścieżki decyzje dotyczące tego, czy i jak wspierać linie lotnicze, powinny być podejmowane nie na szczeblu pojedynczych krajów, ale na poziomie międzynarodowym (przynajmniej unijnym,

a w wariancie optymalnym – choć w praktyce prawdopodobnie mało realistycznym – przy zaangażowaniu decydentów reprezentujących wszystkie trzy największe rynki lotnicze tj. Azję, Europę i Amerykę Północną). Skoordynowana pomoc pozwoliłaby w jak największym stopniu zachować wypracowaną dotąd konkurencyjność poszczególnych rynków i przewoźników. W przypadku braku takiego porozumienia na poziomie międzynarodowym Unia Europejska powinna podjąć kroki na rzecz równoważenia powstałych w wyniku pomocy państw trzecich nieuzasadnionych przewag konkurencyjnych przewoźników pozawspółnotowych. Przy zachowaniu solidarności państw członkowskich UE ma w tym zakresie duże możliwości, biorąc pod uwagę znaczący udział ruchu międzykontynentalnego z/do Europy w globalnym ruchu międzynarodowym. Z drugiej strony należy podkreślić, że dotychczasowe wysiłki UE w zakresie międzynarodowej koordynacji działań w obszarze polityki dotyczącej lotnictwa w odniesieniu do krajów trzecich nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

W drugiej połowie maja 2020 r. pojawia się coraz więcej sygnałów, które można traktować jako zapowiedź stopniowego znoszenia ograniczeń w pasażerskim transporcie lotniczym. Z jednej strony udało się w wielu krajach w Europie ograniczyć zasięg pandemii COVID-19, a z drugiej strony władze publiczne decydują się na luzowanie reżimu blokady mobilności ludności. Być może już w czerwcu 2020 r. uruchomione zostaną połączenia w relacjach wewnątrz europejskich. Jednak trzeba rozważyć różne scenariusze odnowy działalności sektora lotniczego. Zatrzymanie tej działalności stanowiące następstwo pojawienia się pandemii zaburzyło procesy zmian, których początki były widoczne już w 2018 i 2019 r. Przedstawiciele władz publicznych oraz członkowie zarządów najważniejszych przedsiębiorstw sektora zaczęli z coraz większą uwagą analizować nowe okoliczności, wskazujące na narastające problemy i pojawienie się nowych wyzwań. Wśród nich należy wyróżnić wzrost presji społecznej, aby ograniczać

działalność sektora lotniczego, gdyż poruszanie się samolotów w przestrzeni powietrznej stanowi źródło emisji gazów cieplarnianych, a obciążenie ludności zamieszkałej w okolicach lotnisk hałasem podczas operacji startów i lądowania wywołuje coraz silniejszy protest.

3. Znaczenie wpływu ruchu lotniczego na środowisko naturalne i zmiany klimatyczne

Postulaty społeczne znajdują swoje odzwierciedlenie w postawie przedstawicieli władz publicznych szczebla unijnego, państwowego i samorządowego. Udzielanie podczas pandemii COVID-19 pomocy podmiotom prowadzącym działalność w sektorze lotniczym stało się przedmiotem negocjacji, której efektem ma być uzależnienie wielkości i form tej pomocy od programu obniżenia poziomu obciążenia środowiska naturalnego i efektów wdrażania technologii służących obniżeniu emisji gazów cieplarnianych. Uwzględniana jest przy tym ograniczona możliwość zastosowania nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, co wynika z faktu, że w transporcie lotniczym wykonywanym przez tradycyjną flotę nie ma i nie będzie w najbliższych dwóch dekadach alternatywy dla stosowania silników zasilanych paliwem pochodzenia organicznego. Jeśli nie chce się rezygnować z celu zapewnienia zerowej emisyjności gazów cieplarnianych w perspektywie 2050 r., to pożądane jest poszukiwanie rozwiązań pośrednio prowadzących do realizacji tego celu. Na podstawie rozpoznania istniejących lub oczekiwanych możliwości technologicznych możliwe jest rozpatrzenie kilku scenariuszy:

- zastosowanie w przewozach lotniczych paliw lub napędów alternatywnych;
- użytkownicy usług sektora lotniczego (tj. pasażerowie oraz załadowcy cargo) powinni kupując usługi przewozowe partycypować w finansowaniu

technologii wyłapywania CO₂ z atmosfery ziemskiej; takie rozwiązania są już eksploatowane w fazie testowej w Europie i w Ameryce Płn.;

- użytkownicy usług sektora lotniczego (tj. pasażerowie oraz załadowcy cargo) powinni, kupując usługi przewozowe, partycypować w finansowaniu technologii produkcji paliw syntetycznych, przy zapewnieniu warunku, że będą one wytwarzane z wykorzystaniem „zielonego” wodoru, tj. wodoru uzyskiwanego drogą hydrolizy realizowanej przy wykorzystaniu energii elektrycznej uzyskiwanej z odnawialnych źródeł energii (OZE), np. w ogniwach fotowoltaicznych lub w farmach wiatrowych.

W dwóch ostatnich scenariuszach lub w innych, które mogą zostać zaproponowane w najbliższych latach, zarówno pasażerowie, jak i nadawcy (ang. *shipper*) cargo, zostaliby obciążeni dodatkowymi kosztami. Wysokość takiego obciążenia może ulegać podwyższaniu lub obniżaniu w zależności od uzgodnionego w skali globalnej, a nie tylko w Europie, scenariusza realizacji postanowień Porozumienia Paryskiego z 2015 r.

Podsumowanie

Reasumując, problem pomocy udzielanej przewoźnikom lotniczym jest niezwykle złożony. Z jednej strony trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie tej branży wobec bezprecedensowego kryzysu, bez wsparcia z zewnątrz. Negatywne skutki załamania rynku odczują nie tylko przewoźnicy, ale ściśle powiązany z nimi cały sektor. W dodatku, utracone zasoby będą trudne do odbudowania, a zatem przywrócenie sprawności sektora może trwać długo. Z drugiej strony udzielenie wsparcia może pociągnąć za sobą ściśle powiązane negatywne efekty. Może ono podtrzymywać działanie nieefektywnych przedsiębiorstw. Może też niepotrzebnie utrzymywać zdolności przewozowe w czasie występowania znacznie obniżonego popytu. Finalnie istnieje realne ryzyko

cofnięcia procesów liberalizacyjnych, a w konsekwencji ich pozytywnych rezultatów. Ważne zatem jest, aby mimo oczywistych trudności, jakiegokolwiek działania związane z udzielaniem pomocy publicznej były podejmowane w ramach koordynacji międzynarodowej, zwłaszcza, że obszar ten praktycznie nie podlega w wymiarze globalnym żadnym uregulowaniom. Dodatkowym argumentem skłaniającym do poszukiwania porozumienia w skali globalnej, a nie regionalnej, jest potrzeba wznowienia dialogu między stronami Porozumienia Paryskiego a USA (które się wycofały z tego Porozumienia). Efektem tego dialogu byłoby wytyczenie w ramach globalnej polityki klimatycznej nowej ścieżki realizacji programu osiągnięcia stanu zerowej emisyjności całej gospodarki, w tym sektora lotniczego stanowiącego jeden z filarów funkcjonowania światowego systemu społeczno-gospodarczego.

Warszawa, 20 maja 2020 r.