



ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

STANOWISKO

**Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 09 czerwca 2026 roku**

**w sprawie projektu nowych Wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących pomocy państwa
w sektorze transportu lotniczego, Nr referencyjny: HT.2635**

W związku z prowadzonymi przez Komisję Europejską konsultacjami publicznymi projektu nowych Wytycznych dotyczących pomocy państwa w sektorze transportu lotniczego, które mają zastąpić Wytyczne z 2014 r. w sprawie pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych, Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej popiera zasadność utrzymania w projektowanych wytycznych możliwości udzielania zarówno pomocy operacyjnej, jak i inwestycyjnej dla portów lotniczych. Mechanizmy wsparcia publicznego pozostają bowiem niezbędne dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania regionalnych lotnisk, szczególnie w warunkach rosnących kosztów działalności operacyjnej, konieczności realizacji celów związanych z dekarbonizacją sektora transportu oraz utrzymujących się skutków kryzysów ostatnich lat, w tym pandemii COVID-19 i kryzysu energetycznego.

Za rozwiązanie odpowiadające realiom funkcjonowania regionalnych portów lotniczych należy uznać utrzymanie możliwości udzielania pomocy operacyjnej portom obsługującym do 1 mln pasażerów rocznie. Porty lotnicze tej kategorii w wielu przypadkach nie są bowiem w stanie samodzielnie pokrywać kosztów działalności operacyjnej, a możliwość dalszego funkcjonowania części z nich pozostaje uzależniona od dostępności wsparcia publicznego. Jednocześnie postuluje się utrzymanie możliwości udzielania trwałej pomocy operacyjnej dla małych lotnisk regionalnych obsługujących mniej niż 1 mln pasażerów rocznie również po zakończeniu okresu przejściowego wskazanego w projekcie Wytycznych.

Jednocześnie negatywnie należy ocenić wyeliminowanie możliwości udzielania pomocy operacyjnej dla portów obsługujących od 1 do 3 mln pasażerów rocznie oraz brak odpowiednich przepisów przejściowych zapewniających ciągłość obowiązywania istniejących mechanizmów wsparcia po 3 kwietnia 2027 r. Projekt wytycznych opiera się na założeniu, że porty obsługujące powyżej 1 miliona pasażerów rocznie powinny być zdolne do samodzielnego pokrywania kosztów działalności operacyjnej bez konieczności korzystania z pomocy operacyjnej. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu wskazuje się, że sektor lotniczy został w ostatnich latach dotknięty szeregiem nadzwyczajnych i trudnych do przewidzenia czynników zewnętrznych, które spowodowały gwałtowny spadek ruchu lotniczego oraz wzrost kosztów funkcjonowania portów lotniczych. Pomimo tych okoliczności projekt przewiduje wydłużenie okresu przejściowego umożliwiającego udzielanie pomocy operacyjnej do dnia 3 kwietnia 2032 r. wyłącznie w odniesieniu do portów lotniczych obsługujących mniej niż 1 mln pasażerów rocznie. Powoduje to istotne ryzyko dla portów w przedziale 1-3 mln pasażerów rocznie, które wciąż nie odbudowały się po ostatnich kryzysach, a w świetle nowych przepisów zostaną pozbawione możliwości ubiegania się o pomoc operacyjną.

Wyraźne ryzyko pogłębia fakt, że projektowane wytyczne będą miały zastosowanie do zgłoszonej pomocy, w stosunku do której decyzja Komisji Europejskiej zostanie wydana po dniu 3 kwietnia 2027 r., a państwa członkowskie zostaną zobligowane do dostosowania istniejących programów pomocowych do nowych zasad. Choć projekt zakłada przedłużenie okresu przejściowego dla pomocy operacyjnej do dnia 3 kwietnia 2032 r., to wprost ogranicza to uprawnienie tylko do lotnisk obsługujących do 1 miliona

pasażerów. Projekt całkowicie przemilcza kwestię zabezpieczenia interesów portów w przedziale 1-3 mln pasażerów, które obecnie funkcjonują na podstawie zatwierdzonych programów wsparcia operacyjnego. Brak przepisów przejściowych dla beneficjentów korzystających z istniejących i zatwierdzonych programów pomocowych rodzi ryzyko nagłego pozbawienia ich kluczowego finansowania na początku kwietnia 2027 roku.

Warto również zwrócić uwagę na pewną wewnętrzną niespójność projektowanych regulacji w podejściu do portów obsługujących od 1 do 3 mln pasażerów. Z jednej strony, projekt przewiduje dla tej kategorii portów możliwość otrzymania pomocy inwestycyjnej z intensywnością do 50%, z drugiej całkowicie odcina je od pomocy operacyjnej. Tworzy to niebezpieczny „efekt klifu” - porty te zachowują dostęp do pomocy inwestycyjnej, lecz zostają pozbawione możliwości finansowania bieżącej działalności niezbędnej do utrzymania nowej infrastruktury. Wytyczne z 2014 r. zakładały stopniową ścieżkę dochodzenia do pełnego pokrycia kosztów, natomiast nowe przepisy przewidują natychmiastową samowystarczalność operacyjną, jednocześnie przyznając, że porty z tej grupy nadal mają trudności z finansowaniem inwestycji.

Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej stanowczo sprzeciwia się również całkowitej likwidacji pomocy na uruchamianie nowych tras (start-up aid). Mechanizm ten jest niezbędny dla rozwoju mniej popularnych i peryferyjnych lotnisk regionalnych. Jego likwidacja zniechęci przewoźników do otwierania nowych kierunków i doprowadzi do utraty połączeń oraz spadku konkurencyjności mniejszych portów, co negatywnie wpłynie na dostępność transportową regionów. Wytyczne z 2014 roku wprost wskazywały, że bez odpowiednich zachęt linie lotnicze nie zawsze są gotowe podjąć ryzyko otwierania nowych tras z nieznanymi portów regionalnych. Mechanizm pomocy na uruchomienie działalności (start-up aid) pokrywający do 50% opłat lotniskowych przez 3 lata miał na celu zwiększenie mobilności obywateli i rozwój regionów. Projekt Wytycznych z 2026 roku w całości likwiduje ten instrument uzasadniając to tym, że zliberalizowany rynek pozwala przewoźnikom na samodzielne ponoszenie ryzyka. Usunięcie kryteriów zgodności dla pomocy na uruchomienie nowych tras może osłabić impuls do otwierania połączeń z mniej popularnych regionalnych portów lotniczych. Choć projekt wytycznych wskazuje, że sektor otwierał trasy bez korzystania z tej pomocy, mechanizm ten był szczególnie istotny właśnie dla portów oddalonych i słabiej skomunikowanych, gdzie rentowność nowych tras jest z natury trudniejsza do osiągnięcia. Zatem odejście od start-up aid może utrudnić rozwój nowych połączeń lotniczych z mniejszych lotnisk regionalnych. Brak takiej pomocy może spowodować, że przewoźnicy będą koncentrować się wyłącznie na trasach z dużych i już rentownych lotnisk. W efekcie mniejsze porty regionalne mogą stopniowo tracić połączenia i konkurencyjność. Szczególnie dotyczy to regionów peryferyjnych oraz słabiej skomunikowanych części Europy, gdzie transport lotniczy pełni ważną funkcję rozwojową.

Projektowane przeniesienie całości analizy istnienia pomocy, w tym testu MEO z sektorowych wytycznych do ogólnych zasad zawartych w Zawiadomieniu Komisji z 2016 roku może obniżyć przewidywalność oceny prawnej dla portów lotniczych i przewoźników. Usunięcie sektorowej metodologii analizy przyrostowej rentowności (incremental profitability analysis), ograniczy możliwość oceny zgodności indywidualnych modeli biznesowych z regułami pomocy państwa.

Niepokój samorządów budzi również wprowadzenie zakazu uzależniania pomocy operacyjnej od relacji handlowych z konkretnymi przewoźnikami. Rozwiązanie to uderza bezpośrednio w sprawdzone modele biznesowe regionalnych portów lotniczych, które często opierają swoją działalność i stabilność finansową na długoterminowych umowach komercyjnych z operatorami lotniczymi.

W zakresie pomocy inwestycyjnej Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej zwraca uwagę na konieczność ponownego przeanalizowania projektowanych poziomów intensywności pomocy. Liczne analizy ekonomiczne potwierdzają trwałą nierentowność znacznej części regionalnych portów

lotniczych obsługujących poniżej 1 mln pasażerów rocznie. W konsekwencji wymóg zapewnienia przez takie porty co najmniej 25% wkładu własnego do finansowania inwestycji może okazać się ekonomicznie niewykonalny lub istotnie ograniczyć możliwość realizacji niezbędnych projektów infrastrukturalnych. Może to prowadzić do zahamowania rozwoju regionalnych portów lotniczych, a w konsekwencji negatywnie wpływać na realizację celów polityki spójności Unii Europejskiej, dostępność transportową oraz rozwój społeczno-gospodarczy regionów.

Wytyczne z 2014 roku dopuszczały pomoc inwestycyjną dla lotnisk powyżej 5 milionów pasażerów w bardzo wyjątkowych okolicznościach, jednak nie narzucały z góry maksymalnej sztywnej intensywności, nakazując analizę luki w finansowaniu (funding gap) dla konkretnego przypadku. Nowy projekt obniża ten próg do 3 milionów pasażerów rocznie i wprowadza sztywny zakaz przekraczania intensywności pomocy na poziomie 15% kosztów kwalifikowalnych. W przypadku krytycznych infrastrukturalnie i bardzo kosztownych inwestycji (np. relokacja lotniska, o której mowa w pkt. 75 i 84), 15% pułap wsparcia może być niewystarczający do zainicjowania projektu. Projekt Wytycznych z 2026 roku nie zakłada możliwości uzupełnienia luki w finansowaniu w tych przypadkach dla lotnisk powyżej 3 mln pasażerów rocznie.

Istotnym problemem jest również uzależnienie kwalifikowalności pomocy inwestycyjnej zwiększającej przepustowość od wdrożenia surowych wymogów środowiskowych (m.in. obowiązku przedstawienia wiarygodnego planu dekarbonizacji operacji w ciągu 5 lat od daty złożenia wniosku pomocowego, czy też wdrażania technologii bezemisyjnych lub niskoemisyjnych dla urządzeń zużywających energię). Mając na uwadze, iż pomoc inwestycyjna jest skierowana do portów małych (do 3 mln pasażerów), które często z trudem finansują swoją podstawową infrastrukturę, wymogi sporządzania skomplikowanych audytów energetycznych i implementacji drogich technologii zeroemisyjnych mogą stanowić zaporową barierę w dostępie do funduszy publicznych.

Szczególne zastrzeżenia budzi proponowana zmiana definicji obszaru ciężenia portu lotniczego (catchment area) o której mowa w pkt 39(30) projektu Wytycznych, polegająca na rozszerzeniu go z poziomu 100 km (lub 60 minut czasu dojazdu) do 150 km (lub 90 minut czasu dojazdu). Proponowana zmiana prowadziłaby do istotnego zwiększenia liczby portów lotniczych uznawanych za funkcjonujące w tym samym obszarze konkurencyjnym, niezależnie od rzeczywistych uwarunkowań geograficznych, infrastrukturalnych, demograficznych i transportowych poszczególnych regionów. W efekcie regionalne porty lotnicze byłyby zobowiązane do wykazywania braku negatywnego wpływu planowanej pomocy na znacznie większą liczbę innych portów lotniczych, co mogłoby prowadzić do wydłużenia i istotnego skomplikowania procedur notyfikacyjnych oraz zwiększenia niepewności prawnej zarówno po stronie beneficjentów pomocy, jak i państw członkowskich. Obecnie obowiązująca definicja obszaru ciężenia w sposób właściwy odzwierciedla ekonomiczne i operacyjne realia funkcjonowania regionalnych rynków transportu lotniczego oraz pozwala na adekwatną ocenę relacji konkurencyjnych pomiędzy portami lotniczymi.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że również projektowane zmiany rozporządzenia GBER przewidują rozszerzenie obszaru ciężenia portów lotniczych w stosunku do obecnie obowiązujących rozwiązań. Zmiany te mogą w praktyce prowadzić do istotnego ograniczenia możliwości korzystania przez regionalne lotniska zarówno z pomocy operacyjnej, jak i inwestycyjnej udzielanej w ramach wyłączeń blokowych, co może wpłynąć na efektywność GBER jako instrumentu upraszczającego procedury udzielania pomocy państwa.

Mając powyższe na uwadze, Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej postuluje:

1. utrzymanie możliwości udzielania trwałej pomocy operacyjnej dla małych lotnisk regionalnych obsługujących mniej niż 1 mln pasażerów rocznie również po zakończeniu okresu przejściowego wskazanego w projekcie Wytycznych;
2. utrzymanie możliwości udzielania pomocy operacyjnej dla portów obsługujących od 1 do 3 mln pasażerów rocznie oraz wprowadzenie odpowiednich regulacji przejściowych zapewniających ciągłość obowiązujących programów pomocowych;
3. utrzymanie obecnie obowiązującego progu kwalifikowalności pomocy inwestycyjnej dla portów lotniczych na poziomie 5 mln pasażerów rocznie;
4. ponowne przeanalizowanie projektowanych poziomów intensywności pomocy inwestycyjnej, w tym odstąpienie od sztywnego limitu 15% dla portów lotniczych obsługujących powyżej 3 mln pasażerów rocznie;
5. dostosowanie rygorystycznych wymogów środowiskowych i dekarbonizacyjnych warunkujących przyznanie pomocy inwestycyjnej do realnych możliwości organizacyjnych i finansowych małych i średnich portów lotniczych;
6. przywrócenie mechanizmu pomocy na uruchamianie nowych połączeń lotniczych;
7. utrzymanie obecnie obowiązującej definicji obszaru ciężenia portu lotniczego, tj. 100 km lub 60 minut czasu dojazdu;
8. utrzymanie w Wytycznych sektorowych zasad oceny istnienia pomocy państwa, w tym testu prywatnego inwestora (MEO) oraz metodologii oceny rentowności umów zawieranych przez porty lotnicze, a także odstąpienie od zakazu uwzględniania relacji handlowych z przewoźnikami lotniczymi przy ocenie zgodności pomocy operacyjnej.

W opinii Zarządu Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej przyszłe ramy pomocy państwa dla sektora lotniczego powinny w sposób zrównoważony uwzględniać zarówno cele związane z ochroną konkurencji oraz transformacją klimatyczną, jak i szczególną rolę regionalnych portów lotniczych w zapewnianiu spójności terytorialnej, dostępności transportowej oraz rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. Przyjmowane rozwiązania regulacyjne nie powinny prowadzić do nadmiernego ograniczenia możliwości dalszego funkcjonowania i modernizacji regionalnej infrastruktury lotniczej.


Olgierd Geblewicz
Prezes Zarządu
Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowisko kieruje się do:

1. Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji,
2. Ministerstwa Infrastruktury,
3. Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
4. Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej,
5. Europejskiego Komitetu Regionów.