

Jak osiągać cele w zakresie redukcji emisji, zapewniając jednocześnie równe warunki konkurencji?

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Pakiet „Gotowi na 55”
- III. Paliwa przyszłości i zrównoważone paliwa lotnicze (SAF)
- IV. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
- V. Równe warunki konkurencji (*level playing field*)
 1. Różny poziom rozwoju rynków
 2. Cel unijny a cele narodowe
 3. Pomoc publiczna na rozwój paliw
 4. Definicja SAF
 5. Ucieczka emisji (*carbon leakage*)
 6. Rynek wewnętrzny UE (dodatkowy obowiązek uzupełniania paliwa)
 7. Współpraca przewoźników i producentów paliw
- VI. Uwagi końcowe

Streszczenie

Artykuł nawiązuje do Europejskiego Zielonego Ładu (*European Green Deal*), inicjatywy Komisji Europejskiej, której celem jest uczynienie Europy pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu do 2050 roku. Artykuł przedstawia rolę transformacji energetycznej lotnictwa w przyczynieniu się do realizacji tej inicjatywy, w szczególności poprzez ocenę projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego oraz innych elementów pakietu „Gotowi na 55”, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ten sektor gospodarki. Projektowane regulacje dotyczące dekarbonizacji lotnictwa wprowadzają napięcia wewnątrz sektora zarówno w Unii Europejskiej, jak i na styku z innymi rynkami geograficznymi oraz innymi sektorami. Wnioskami płynącymi z przeprowadzonych obserwacji jest konieczność zaangażowania organów ochrony konkurencji w ten nowy proces transformacji oraz uwzględnienie zachodzących zmian w reformie systemu ochrony konkurencji w UE. Z kolei przedsiębiorcy transportowi, zarówno zarządcy infrastruktury, przewoźnicy, jak i dostawcy paliw, muszą podejmować decyzje w zmieniającym się otoczeniu, dążąc do transformacji energetycznej sektora oraz wykorzystując pojawiające się możliwości współpracy, uzyskania wsparcia i pomocy publicznej.

* Doktorant na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego; pracownik Ministerstwa Infrastruktury; ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3161-3147>.

Słowa kluczowe: równe warunki konkurencji; transport lotniczy; zrównoważone paliwa lotnicze; Europejski Zielony Ład; „Gotowi na 55”.

JEL: L93, Q42

I. Wprowadzenie

Celem Europejskiego Zielonego Ładu (*European Green Deal*), inicjatywy Komisji Europejskiej zaprezentowanej 11 grudnia 2019 r, jest uczynienie Europy pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu do 2050 roku¹. Komunikat ten został przyjęty na początku kadencji Komisji Europejskiej 2019–2024, kierowanej przez Ursulę von der Leyen i stanowi podstawę do realizacji pierwszego z sześciu priorytetów Komisji Europejskiej na lata 2019–2024².

W 2020 roku wybuchła pandemia COVID-19, która zatrzymała funkcjonowanie społeczeństw i gospodarek na całym świecie. Zamykano szkoły, wprowadzono zakazy przekraczania granicy, ograniczenia w przemieszczaniu się, możliwości korzystania z hoteli, restauracji, kin czy centrów handlowych. Ograniczono także funkcjonowanie fabryk, pojawiły się problemy z zaopatrzeniem i ciągłością dostaw.

W efekcie wiele podmiotów gospodarczych było zagrożonych utratą płynności i bankructwem, a gospodarki zanotowały obniżenie wielkości produkcji, mierzonej wskaźnikiem Produktu Krajowego Brutto. Tymczasowym rozwiązaniem tych problemów było wsparcie finansowe poszczególnych sektorów czy konkretnych przedsiębiorstw.

Jednym z pierwszych sposobów walki z rozprzestrzeniającą się chorobą zakaźną było wprowadzenie ograniczeń w przemieszczaniu się i zamknięcie granic. W przypadku Polski już 13 marca 2020 r. wprowadzono zakaz w ruchu lotniczym³, z wyjątkiem lotów powrotnych do Polski. Zakaz ten był utrzymywany przez wiele tygodni. Dopiero od 1 maja 2020 roku przywrócono połączenia krajowe, a od 1 czerwca 2020 roku połączenia międzynarodowe.

Ograniczenia wprowadzone w zakresie wykonywania połączeń lotniczych były również jedną z przyczyn wprowadzenia wsparcia finansowego dla głównych podmiotów sektora: portów lotniczych, przewoźników lotniczych czy udzielenie gwarancji na kredyty dla Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Pandemia COVID-19 i trudna sytuacja finansowa wielu sektorów, w tym sektora lotniczego, nie wstrzymała jednak działań związanych z dekarbonizacją, a nawet przyczyniła się do przyspieszenia tych wysiłków. W ramach planowania nowych ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2021–2027 Rada Europejska postanowiła o utworzeniu tymczasowego instrumentu odbudowy gospodarczej po pandemii Next Generation EU o wartości ponad 800 mld euro. Najważniejszym elementem tego pakietu finansowego był Instrument Odbudowy i Zwiększania Odporności

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład (COM (2019) 640).

² Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024). Pozyskano z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz. U. 2020, poz. 436), a także kolejne rozporządzenia Rady Ministrów utrzymujące ograniczenia w ruchu lotniczym.

(*Recovery and Resilient Facility*) o wartości ponad 720 mld euro, który ma wspierać transformację energetyczną i cyfrową unijnej gospodarki.

Aby sfinansować Next Generation EU, Komisja Europejska zaciągnęła w imieniu całej Unii Europejskiej pożyczki na rynkach kapitałowych, w tym poprzez emisję obligacji. By uruchomienie tych środków było możliwe, wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały również decyzję Rady w sprawie zasobów własnych UE⁴.

Zgodnie z wymogami Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności każde państwo członkowskie zobowiązane zostało do takiego zaprojektowania swoich Krajowych Planów Odbudowy i Zwiększania Odporności, by minimum 37% wydatków zostało przeznaczonych na działania sprzyjające realizacji celów klimatycznych oraz przynajmniej 20% wydatków na działania sprzyjające transformacji cyfrowej⁵.

II. Pakiet „Gotowi na 55”

W 2021 roku Komisja Europejska przedstawiła szereg propozycji legislacyjnych, które miały realizować Europejski Zielony Ład. Jedną z głównych propozycji legislacyjnych był pakiet „Gotowi na 55”, zaprezentowany 14 lipca 2021 r. przez Komisję Europejską. W skład pakietu wchodzi łącznie kilkanaście projektów dyrektyw, rozporządzeń i decyzji, odnoszących się zarówno do energetyki, budownictwa, jak i transportu.

Jednym z sektorów, na który zwrócono szczególną uwagę jest lotnictwo. W ramach pakietu oprócz dedykowanego projektu rozporządzenia, który ma przyczynić się do upowszechnienia produkcji i stosowania zrównoważonych paliw lotniczych (*Sustainable Aviation Fuels* – SAF)⁶ jest również projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie handlu uprawnieniami do emisji (dalej: dyrektywa ETS)⁷ oraz projekt decyzji Rady zmieniającej dyrektywę ETS w związku z uruchamianiem globalnego systemu CORSIA⁸, czy też projekt dyrektywy w sprawie opodatkowania energii (dalej: dyrektywa ETD)⁹, zawierający szczegółowe rozwiązania podatkowe również w zakresie paliw lotniczych.

W pakiecie „Gotowi na 55” znajduje się także projekt rozporządzenia ws. infrastruktury paliw alternatywnych (dalej: rozporządzenie AFIR)¹⁰, które wprowadza nowe obowiązki dla portów lotniczych w zakresie dostarczania energii elektrycznej czy dyrektywa odnosząca się do energii ze źródeł odnawialnych (dalej: dyrektywa RED)¹¹, której zapisy mają bezpośredni wpływ na charakterystykę poszczególnych paliw, w tym zrównoważonych paliw lotniczych.

⁴ Dec. Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424, str. 1 z 15.12.2020).

⁵ Transformacja klimatyczna i cyfrowa są ściśle powiązane z priorytetami Komisji.

⁶ Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego (COM(2021)561).

⁷ Wniosek: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel redukcji emisji w całej gospodarce i odpowiednio wdrażająca globalny środek rynkowy: (COM(2021)552).

⁸ Wniosek: dec. Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do powiadamiania o kompensacji w ramach globalnego środka rynkowego dla operatorów statków powietrznych z siedzibą w Unii (COM(2021)567).

⁹ Wniosek: dyrektywa Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (COM(2021)563).

¹⁰ Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE (COM(2021)559).

¹¹ Wniosek: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652 (COM(2021)557).

Mimo że Komisja Europejska zaprezentowała ocenę skutków regulacji (*Impact Assessment*) każdego elementu pakietu „Gotowi na 55”, nie podjęto próby dokonania kompleksowej oceny wszystkich elementów pakietu na poszczególne sektory, w tym sektor lotniczy. Każda z proponowanych regulacji zawiera częściowe wyliczenia dotyczące wpływu regulacji na dany sektor oraz opisową informację o pozostałych elementach pakietu.

Należy również uwzględnić inne regulacje i podejmowane działania, wpływające na ograniczenie emisji generowanych w lotnictwie, jak przepisy rozporządzenia w zakresie sieci TEN-T, wraz z propozycją nowelizacji tego rozporządzenia¹², czy pakiet rozporządzeń dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (*Single European Sky*). Działania legislacyjne uzupełniają również prace badawczo-rozwojowe realizowane w formule partnerstw publiczno-prywatnych w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną (program *SESAR*), jak i w zakresie projektowania statków powietrznych (program *Clean Sky*, obecnie *Clean Aviation*).

III. Paliwa przyszłości i zrównoważone paliwa lotnicze (SAF)

Pakiet „Gotowi na 55” wskazuje na nowe paliwa, takie jak wodór czy szersze wykorzystanie energii elektrycznej, jednak w przypadku lotnictwa paliwa te określane są paliwami przyszłości.

Opracowanie przygotowane przez Clean Sky i Airbus (*Fuel Cells and Hydrogen 2 Joint Undertaking*, 2020) określa potencjał wykorzystania wodoru do napędzania statków powietrznych w przyszłości i definiuje wyzwania, których pokonanie w perspektywie 2035 r. może przyczynić się do powstania regionalnych samolotów krótkiego zasięgu napędzanych wodorem. Samoloty dalekodystansowe, które będą mogły obsługiwać loty międzykontynentalne będą dostępne najwcześniej w 2040 roku.

Podobnie trwają prace nad statkami powietrznymi napędzanymi energią elektryczną. Niskokosztowe linie lotnicze easyJet oraz amerykański start-up Wright Electric w 2023 r. planują przeprowadzić testy lotów na krótkich odległościach (do 2 godzin lotu), aby samoloty takie mogły wejść do floty przewoźnika w 2030 roku¹³. Jednak i w tym przypadku ograniczenia mocy i prędkości nie pozwolą w średnim horyzoncie czasu na rozbudowę floty samolotów dalekodystansowych.

Obecnie, potencjalne największe korzyści w zakresie emisji paliw lotniczych przypisuje się zrównoważonym paliwom lotniczym (SAF) (ICAO, 2019, s. 19–21). Wśród innych działań ograniczających poziom emisji pochodzących z lotnictwa (*basket of measures*), takich jak postęp technologiczny i nowe standardy, usprawnienia operacyjne czy opłaty za emisję pochodzącą z międzynarodowego lotnictwa (CORSA), największy potencjał przypisuje się SAF.

IV. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

Przygotowany przez KE projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego jest traktowany jako efektywne narzędzie do redukcji emisji w średniej i długiej perspektywie.

Projekt zakłada wprowadzenie obowiązku tankowania określonego procentowo zrównoważonych paliw lotniczych (SAF), którego wielkość systematycznie rośnie co 5 lat. Zgodnie

¹² Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1153 oraz rozporządzenie (UE) 913/2010 i zastępujące rozporządzenie (UE) 1315/2013 (COM(2021)812).

¹³ <https://www.flightglobal.com/programmes/easyjet-electric-aircraft-partner-aims-to-fly-engine-in-2023/136456.article>.

z przedstawionym przez KE projektem obowiązek ten dotyczyłby 2% paliw SAF w 2025 roku, 5% paliw SAF w 2030 roku, 20% paliw SAF w 2035 roku, 32% paliw SAF w 2040 roku, 38% paliw SAF w 2045 roku i 63% paliw SAF w 2050 roku. Dodatkowo projekt rozporządzenia przewiduje, że część z tych paliw mają stanowić paliwa syntetyczne, tzw. paliwa odnawialne pochodzenia niebiologicznego (*renewable fuels of non-biological origin – RFNBO*) produkowane w wyniku elektrolizy wody oraz łączenia powstałego w ten sposób wodoru z dwutlenkiem węgla, przy wykorzystaniu energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych.

Komisja Europejska proponuje, żeby obowiązek dostarczania paliw syntetycznych wprowadzić od 2030 roku i aby odsetek paliw syntetycznych wynosił 0,7% paliw w 2030 roku, 5% w 2035 roku, 8% w 2040 roku, 11% w 2045 roku i 28% w 2050 roku.

Adresatami tej regulacji, która będzie stosowana bezpośrednio, są zarówno dostawcy paliw, przewoźnicy lotniczy, jak i porty lotnicze. Państwa członkowskie będą jednak musiały dostosować swoje systemy prawne, wyznaczając organ uprawniony do pełnienia nadzoru nad jego stosowaniem, a także wprowadzając sankcje za nieprzestrzeganie wymogów wynikających z rozporządzenia.

Wśród najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, oprócz poziomu ambicji jest definicja zrównoważonych paliw lotniczych (SAF) oraz paliw syntetycznych. Mimo że obecnie istnieje kilka certyfikowanych metod produkcji SAF, definicja tej kategorii paliwa może wpływać na możliwe do zastosowania surowce, a także technologię produkcji, wskazując czy paliwo SAF powinno być mieszane z tradycyjnym paliwem JET, czy też zapewnienie odpowiedniego poziomu SAF może odbywać się w rafinerii w trakcie procesu produkcji.

Podobnie jak w przypadku definicji SAF, uzgodnienia wymaga również definicja paliwa syntetycznego. Jest to tym większe wyzwanie, że paliwa syntetyczne nie zostały jeszcze certyfikowane, a jedynie trwają prace badawczo-rozwojowe, które mają umożliwić ich produkcję w przyszłości.

V. Równe warunki konkurencji (*level playing field*)

W trakcie dyskusji nad projektem rozporządzenia wszyscy jej uczestnicy zwracają uwagę na konieczność zapewnienia *level playing field*. Ten angielski zwrot, zapożyczony z języka sportowego, tłumaczony jest na język polski na kilka sposobów jako: „równe warunki, równe warunki konkurencji, równe szanse, równe reguły gry, równe warunki działania, jednakowe warunki konkurencji czy równe warunki prowadzenia działalności”¹⁴.

Za słownikiem Cambridge można przytoczyć, że chodzi o stworzenie sytuacji, w której każdy ma takie same szanse osiągnięcia powodzenia¹⁵. Choć kwestionowana jest możliwość osiągnięcia stanu idealnego, termin ten jest powszechnie używany do wskazania sytuacji zapewniającej wszystkim uczestnikom gry rynkowej podobnych warunków do konkurowania. Zagadnienie to znajduje swoje odzwierciedlenie w literaturze, również poświęconej transportowi lotniczemu. Jako nierówne warunki konkurowania w lotnictwie wymieniano działania protekcyjnistyczne (de Witt, 2014), subsydia (Tretheway i Andriulaitis, 2015) czy stosowanie prawa upadłościowego w USA (Bock, Forsyth, Niemeier i Matin, 2019). Podjęto również analizę rozporządzenia w sprawie

¹⁴ Por. <https://context.reverso.net/t%C5%82umaczenie/angielski-polski/level+playing+field>.

¹⁵ <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/a-level-playing-field>.

ochrony konkurencji w transporcie lotniczym¹⁶ oraz stosowania klauzul uczciwej konkurencji (*fair competition clauses*) w bilateralnych umowach o transporcie lotniczym (Lykotrafiti, 2020).

W jakich obszarach nowy projekt rozporządzenia w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego powinien więc poszukiwać równowagi dla zapewnienia warunków do konkurencji na rynku?

1. Różny poziom rozwoju rynków

Produkcja SAF jest zróżnicowana zarówno na świecie, jak i w Europie. Są producenci paliw, którzy mają już wdrożoną technologię produkcji SAF, a niektórzy rozpoczęli już dostarczanie tego typu paliwa na wybrane rynki. Należy się spodziewać, że w 2025 roku produkcja paliw SAF nie będzie jeszcze powszechna i w niektórych państwach członkowskich nie będą wytwarzane takie paliwa. Oznaczać to będzie konieczność importu, a niekiedy może się pojawić problem z uzyskaniem do nich dostępu. Ma to wymiar zarówno narodowy (zobowiązania dla państw członkowskich w zakresie stosowania tego rozporządzenia), jak i indywidualnych dla poszczególnych rodzajów podmiotów – dostawców paliw, przewoźników czy portów lotniczych, które nie będą mogły konkurować przy zapewnieniu równych warunków działania na rynku europejskim.

Obecnie żaden polski producent paliw nie rozpoczął produkcji SAF. Należy jednak spodziewać się, że takie paliwa będą dostępne w Polsce w 2024 roku, w związku z zapowiedzią produkcji paliw SAF przez PKN Orlen¹⁷.

2. Cel unijny a cele narodowe

Z różnym poziomem rozwoju rynków wiąże się również zróżnicowanie pod względem poziomu ambicji w zakresie redukcji emisji. Część państw członkowskich UE, szczególnie bogatszych, przypisujących większe znaczenie do walki ze zmianami klimatu, opowiada się za bardziej zdecydowanymi działaniami, podczas gdy kraje z Europy Środkowo-Wschodniej, mniej przekonane o roli człowieka w przyczynianiu się do procesu globalnego ocieplenia, wolałyby rozłożenia w czasie planowanych zmian. Na tym tle pojawia się spór co do ustanowienia akceptowalnego dla większości państw członkowskich celu ogólnounijnego w zakresie tankowania SAF. Te z państw, które oczekują bardziej ambitnych działań – a nie jest to możliwe na poziomie Unii – są zainteresowane wprowadzeniem wyższych celów w zakresie stosowania SAF w swoich krajach. Rozwiązanie takie jest z kolei kwestionowane przez Komisję Europejską, która chciałaby, aby zasady wykonywania działalności na jednolitym rynku europejskim było realizowane według tych samych zasad. Swoje wątpliwości zgłaszają również przewoźnicy lotniczy, którzy nie chcą traktować każdego rynku unijnego odmiennie i oczekują równych warunków konkurencji w całej UE.

¹⁶ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/712 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ochrony konkurencji w transporcie lotniczym oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 868/2004.

¹⁷ Rada nadzorcza PKN Orlen zgodziła się na budowę jednostki HVO (uwodornienia olejów roślinnych) na terenie Zakładu Produkcyjnego w Płocku. Więcej informacji: <https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/orlen-wyprodukuje-biopaliwo-lotnicze-12656.html>.

3. Pomoc publiczna na rozwój paliw

Innym istotnym elementem związanym z uzyskaniem gotowości do oferowania pewnego rodzaju paliw jest zaangażowanie państw w uzyskanie technologii do produkcji paliw. Dotyczy to zarówno SAF, jak i w jeszcze większym stopniu paliw syntetycznych. W 2021 roku rząd Niemiec ogłosił plan działania na rzecz przygotowania produkcji paliw lotniczych, przy wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych (Power-to-Liquid Roadmap, 2021)¹⁸, określając cel na poziomie 200 000 ton paliw syntetycznych produkowanych w 2030 roku, co stanowi około 2% zużycia paliw lotniczych w Niemczech w 2019 roku. Żeby osiągnąć ten cel rząd federalny Niemiec będzie wspierał prace badawczo-rozwojowe (*development*) paliw syntetycznych, a także ich produkcję (*production*) oraz upowszechnienie na rynku (*market ramp-up*). Pod mapą drogową podpisali się Minister Transportu i Infrastruktury Cyfrowej (BMVI), Minister Gospodarki i Energii (BMWi), Minister Środowiska, Ochrony Natury i Bezpieczeństwa Nuklearnego (BMU), Minister Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (BMZ). Zaangażowane mają być również państwa związkowe oraz branża lotnicza.

W ramach wsparcia realizacji tego planu przewidziano około 2 mld euro na różne fundusze i projekty, które mają przyczynić się do osiągnięcia zakładanego celu:

- Fundusz na rzecz Energii i Klimatu – 1,3 mld euro,
- projekty badawcze dot. energii elektrycznej – 87 mln euro,
- Międzynarodowa Inicjatywa Klimatyczna (we współpracy z Brazylią),
- projekt *Kopernikus 2x*,
- *Alliance to Develop the Power to X sector* (we współpracy z Marokiem),
- wkład państw związkowych Niemiec,
- wkład niemieckiego sektora prywatnego, w tym Lufthansy (program *Compensaid*)¹⁹.

O ile działania niemieckiego rządu, państw związkowych oraz sektora lotniczego należy uznać za celowe dla rozwoju nowych paliw, o tyle trzeba mieć je również na uwadze przy dyskusji o równych warunkach konkurencji w UE.

4. Definicja SAF

Dużo czasu w dyskusji nad rozporządzeniem poświęćcane jest definiowaniu SAF, w tym określeniu surowców niezbędnych do produkcji tych paliw, w tym odniesieniu do dyrektywy o odnawialnych źródłach energii (dyrektywa RED). Część państw członkowskich wskazuje, że do produkcji SAF mogą być wykorzystane surowce nowej generacji, takie jak zużyty olej kuchenny (*used cooking oil*) czy odpady komunalne (*urban waste*), podczas gdy inne państwa członkowskie chciałyby, aby do produkcji SAF dopuszczone zostały również surowce tradycyjne, takie jak oleje roślinne, wykorzystywane do produkcji biopaliw w transporcie drogowym. Podobnie definicja SAF może określić czy takie paliwa muszą być mieszane (*blending*) z paliwami lotniczymi pochodzenia kopalnego, czy mieszanka paliw kopalnych oraz SAF może być wykonana na etapie produkcji.

¹⁸ Sustainable aviation fuel from renewable energy sources for aviation in Germany. Więcej informacji: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/EN/PressRelease/2021/044-scheuer-roadmap.html>.

¹⁹ Ibidem.

Podobnie decyzje dotyczące paliw syntetycznych mogą wpłynąć na możliwość wykorzystania źródeł wytwarzania energii, w tym innych niż źródła odnawialne (np. energia atomowa). Rozstrzygnięcia w tym zakresie będą miały również wpływ na możliwości produkcji i wykorzystania lokalnych surowców, miksów energetycznych, a także rozwiniętych już technologii produkcji paliw.

5. Ucieczka emisji (*carbon leakage*)

Istotnym wyzwaniem dla projektodawców pakietu „Gotowi na 55”, w szczególności rozporządzenia w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego jest opracowanie takich przepisów, które nie wpłyną na znaczny poziom ucieczki emisji. Zjawisko takie występuje, gdy w jednym miejscu podejmowane są działania pro-środowiskowe, ograniczające powstawanie emisji (takie jak dodatkowe regulacje, podatki oraz opłaty), a w innym nie ma takich wymogów, ograniczeń i obciążeń. W przypadku transportu lotniczego ucieczka emisji powstaje w portach lotniczych państw, które nie są objęte przepisami ograniczającymi powstawanie emisji. W wyniku ucieczki emisji nie jest osiągnięty cel w zakresie ograniczenia emisji, a jedynie produkcja przenosi się na inne rynki. Dotychczas powstawała ucieczka emisji do portów pozaunijnych w związku ze stosowaniem dyrektywy 2003/87/WE²⁰, która od nowelizacji z 19 listopada 2008 r. uwzględnia działalność lotniczą w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie. Rezygnacja z bezpłatnych uprawnień do emisji, którymi dysponują przewoźnicy europejscy (jedna z propozycji wchodząca w skład pakietu „Gotowi na 55”), a także rozszerzenie wymogów dotyczących stosowania SAF, a być może także dodatkowe opodatkowanie paliw i inne wymogi prośrodowiskowe spowodują wzrost presji na podmioty europejskie. Koszty wykonywania dalekodystansowych operacji lotniczych z europejskich portów lotniczych będą wyższe niż z portów znajdujących się poza reżimem prawnym UE. W efekcie wykonywanie operacji z wykorzystaniem portów lotniczych pozaeuropejskich i przez przewoźników nieposiadających europejskiego certyfikatu będzie bardziej opłacalne. Dlatego w dyskusji o równych warunkach konkurencji zarówno porty lotnicze, jak i przewoźnicy postulują wprowadzenie rozwiązań, które będą niwelowały ryzyko ucieczki emisji.

Takim instrumentem będzie częściowo globalny system handlu emisjami (CORSIA), który jest obecnie wdrażany nie tylko w Unii Europejskiej, lecz także w wielu krajach pozaunijnych. Jednak szczególnie w przypadku wprowadzenia wymogów stosowania SAF konieczne są dodatkowe działania, które nie będą tworzyły nierównych warunków do konkurowania.

6. Rynek wewnętrzny UE (dodatkowy obowiązek uzupełniania paliwa)

Zaproponowany w projekcie rozporządzenia w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego obowiązek uzupełniania paliwa w każdym unijnym porcie lotniczym miał za zadanie ograniczanie zjawiska ucieczki emisji. Tymczasem obowiązek ten jest uciążliwy na lotach wewnątrzunijnych, wykonywanych głównie na małe odległości. Zgodnie z projektem przygotowanym przez Komisję Europejską przewoźnik nie mógłby zatankować statku powietrznego na lot do danej destynacji i lot powrotny, co jest obecnie powszechną praktyką, dzięki której możliwa jest szybka rotacja samolotu i ograniczenie kosztów operacyjnych.

²⁰ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, tom 7, str. 631–646).

Ma to znaczenie dla przewoźników, ale również dla małych portów lotniczych, które nie posiadają rozbudowanej infrastruktury. W sezonie, gdy wielu przewoźników jednocześnie przywozi turystów do takich miejscowości, małe porty lotnicze nie są w stanie zapewnić szybkiego tankowania dla wszystkich samolotów, co tworzy dodatkowe opóźnienia i koszty operacyjne. Wprowadzenie takiego obowiązku ograniczy możliwość wykonywania operacji wewnątrzunijnych oraz do mniejszych portów.

7. Współpraca przewoźników i producentów paliw

Nowe wyzwania w zakresie produkcji SAF skłoniły również przewoźników i producentów paliw do podejmowania wspólnych inicjatyw. Dotyczy to zarówno współpracy wertykalnej (pomiędzy różnymi podmiotami w łańcuchu dostaw), jak i współpracy horyzontalnej (pomiędzy dostawcami paliw lub pomiędzy przewoźnikami). Częściowo współpraca ta jest stymulowana przez działania Komisji Europejskiej – inicjatywa Clean Aviation (wcześniej Clean Sky).

Obecnie Komisja Europejska zapowiedziała utworzenie aliansu, który zajmować się będzie paliwami opartymi na źródłach odnawialnych oraz niskoemisyjnych²¹. Alians ma umożliwić podjęcie ścisłej współpracy wszystkim aktorom: dostawcom surowców, producentom paliw, użytkownikom i umożliwić utworzenie nowych relacji biznesowych, uruchamianie wspólnych projektów, ograniczanie ryzyka inwestycyjnego oraz rozwiązywanie problemów z funkcjonowaniem rynku. Utworzenie takich platform współpracy może przyczynić się do szybszego stworzenia nowego rynku. Stawarza jednak również zagrożenia powstania struktur, które będą powodować nierówne warunki konkurencji.

VI. Uwagi końcowe

Zmiany związane z opracowaniem nowych technologii i upowszechnianiem zrównoważonych paliw lotniczych (SAF) stwarzają ryzyko wystąpienia napięć na wielu płaszczyznach oraz powstania nierównych warunków konkurencji (*unlevel playing field*). Wnioskami płynącymi z przeprowadzonych obserwacji jest konieczność większego zaangażowania organów ochrony konkurencji w tym nowym procesie transformacji oraz uwzględnienie zachodzących zmian w przeglądzie wytycznych Komisji w zakresie zasad udzielania pomocy publicznej. Uczestnicy gry rynkowej (producenci, dostawcy paliw, przewoźnicy, zarządcy infrastruktury) powinni reagować na zmieniającą się rzeczywistość i podejmować decyzje o inwestycjach w zielone technologie. Mogą również korzystać z pomocy publicznej na transformację własnej działalności ze środków unijnych czy pomocy publicznej oferowanej przez poszczególne państwa członkowskie lub regiony.

Bibliografia

Bock, S., Forsyth, P., Niemeier, H.-M. i Mantin, B. (2019). Chapter 11 and the level playing field: should Chapter 11 be considered as a subsidy? *Journal of Air Transport Management*, vol. (74), 39–46. <https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2018.09.005>.

²¹ Por.: Renewable and Low-Carbon Fuels Value Chain Industrial Alliance. Pozyskano z: https://transport.ec.europa.eu/news/european-commission-seeks-views-renewable-and-low-carbon-fuels-value-chain-industrial-alliance-2021-11-09_en.

Fuel Cells and Hydrogen 2 Joint Undertaking. (2020, maj). *Hydrogen-powered aviation. A fact-based study of hydrogen technology, economics, and climate impact by 2050*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, May 2020. Pozyskano z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/55fe3eb1-cc8a-11ea-adf7-01aa75ed71a1>.

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). (2019). *2019 Environmental Report. Aviation and Environment. Destination Green. The Next Chapter*. International Civil Aviation Organization, s. 19–21. Pozyskano z: [https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/ICAO-ENV-Report2019-F1-WEB%20\(1\).pdf](https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/ICAO-ENV-Report2019-F1-WEB%20(1).pdf).

Lykotrafiti, A. (2020). What does Europe do about fair competition in international air transport? A critique of recent actions. *Common Market Law Review*, vol. (57), 831–860.

PtL roadmap, *Sustainable aviation fuel from renewable energy sources for aviation in Germany*, Published by the Federal Government, April 2021.

Tretheway, M. i Andriulaitis, R. (2015). What do we mean by a level playing field in international aviation?, *Transport Policy*, vol. (43), 96–103. <https://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2015.05.007>.

de Witt, J. (2014). Unlevel playing field? Ah yes, you mean protectionism. *Journal of Air Transport Management*, vol. (41), 22–29. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jairtraman.2013.11.012>.