

Raport z konsultacji społecznych dotyczących administracyjnego podziału ruchu.

Informacje wstępne.

Uchwałą nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r. Rada Ministrów przyjęła koncepcję przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej. Koncepcja Centralnego Portu Komunikacyjnego zakłada budowę hubu transportowego, opartego na zintegrowanych węzłach: lotniczym i kolejowym, efektywnie włączonego w układ sieci drogowej. Przyjęte harmonogramy zmierzają do zakończenia podstawowego procesu inwestycyjnego do 2027 roku.

Koncepcja wymienia, jako jedno z najważniejszych zadań, zapewnienie maksymalnej dostępnej przepustowości Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie do czasu operacyjnego uruchomienia Centralnego Portu Komunikacyjnego. Z tego powodu podejmowane będą działania zarówno inwestycyjne, organizacyjne jak i czysto proceduralne, aby osiągnąć ten cel.

Zgodnie z koncepcją realizacja tego celu może wymagać między innymi dokonania tzw. administracyjnego podziału ruchu na lotnisku Chopina. Priorytetem w tej sytuacji jest przeniesienie, zgodnie z obowiązującym prawem i za zgodą Komisji Europejskiej, części ruchu lotniczego do innego portu lotniczego położonego w regionie Mazowsza, dzięki czemu port warszawski zwiększy swoją zdolność do przyjmowania statków powietrznych operujących w ruchu przesiadkowym na trasach długodystansowych.

W związku z powyższym, oraz bazując na obecnej sytuacji rynkowej, na podstawie art. 195c ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1183) oraz art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Ministerstwo Infrastruktury analizuje możliwości oraz różne scenariusze dotyczące przeprowadzenia podziału ruchu dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie.

Zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 1008/2008, państwo członkowskie w celu dokonania, bez dyskryminacji w odniesieniu do różnych punktów docelowych wewnątrz Wspólnoty lub z powodu przynależności państwowej albo tożsamości przewoźników lotniczych, podziału ruchu lotniczego między porty lotnicze, zobligowane jest do przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi przewoźnikami lotniczymi i portami lotniczymi.

W związku z powyższym w dniu 3 grudnia 2018 r. Ministerstwo Infrastruktury rozpoczęło proces wstępnych konsultacji społecznych koncepcji wprowadzenia przedmiotowego podziału ruchu lotniczego.

Forma konsultacji i sposoby zbierania opinii.

Informacja o rozpoczęciu konsultacji społecznych dotyczących administracyjnego podziału ruchu lotniczego została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury w dniu 3 grudnia 2018 roku. Konsultacje społeczne zakończyły się w dniu 18 stycznia br. Uwagi i opinie można było zgłaszać drogą elektroniczną na wskazany w ogłoszeniu adres e-mail bądź w formie papierowej skierowanej na adres Ministerstwa Infrastruktury.

Zgłoszone opinie i uwagi – wstęp.

W konsultacjach publicznych wzięło udział 35 podmiotów prywatnych bądź przedsiębiorstw i instytucji. Większość opinii wpłynęła do Ministerstwa Infrastruktury drogą elektroniczną.

Liczba podmiotów, które zgłosiły swoje opinie i uwagi do propozycji wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego kształtuje się następująco:

- osoby fizyczne: 15 opinii,
- polskie porty lotnicze: 4 opinie,
- zagraniczne porty lotnicze: 2 opinie,
- przewoźnicy lotniczy: 7 opinii,
- jednostki samorządu terytorialnego: 2 opinie,
- opinie pozostałych podmiotów – 5 opinii.

Analiza opinii.

Poniżej przedstawione zostały streszczenia zgłoszonych opinii.

1. Opinie osób fizycznych.

Największą grupą opinii zgłoszonych podczas konsultacji społecznych (15 opinii) były głosy osób fizycznych występujących we własnym imieniu. Większość z wyżej wymienionych opinii zawierała postulat uwzględnienia Portu Lotniczego im. Władysława Reymonta jako lotniska na który miałby zostać przeniesiony ruch lotniczy. Wniosek taki najczęściej jest argumentowany budową portu lotniczego w Łodzi przy udziale funduszy Unii Europejskiej oraz stosunkowo dobre skomunikowanie portu lotniczego w Łodzi z Warszawą.

Ponadto, opiniujący uznali, iż planowany podział ruchu lotniczego nie powinien dotyczyć jedynie województwa mazowieckiego, ponieważ w ich opinii nie ma to uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Wskazują, iż port lotniczy obsługujący aglomerację warszawską nie musi znajdować się na terenie województwa mazowieckiego.

W trakcie konsultacji Ministerstwo Infrastruktury otrzymało również jedną analizę poruszającą problematykę administracyjnego podziału ruchu, sporządzoną przez osobę prywatną. W wyżej wymienionej analizie autor wskazuje, iż przejęcie części ruchu z Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie przez inne porty znajdujące się na terenie województwa mazowieckiego jest rozwiązaniem nieefektywnym z punktu widzenia interesu społecznego. Autor w opracowaniu przeanalizował dostępność czasową portów lotniczych Mazowsza (czas dojazdu z centrum Warszawy do danego portu lotniczego) a także zakwestionował potencjalne ograniczenia uniemożliwiające dalszą rozbudowę portu lotniczego w Warszawie. Ponadto, w swojej analizie przedstawił postulaty dotyczące m.in. utrzymania funkcjonowania Lotniska Chopina w Warszawie pomimo budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz uwzględnienia w przyszłych analizach kwestii związanych z czasem dojazdu na lotnisko.

2. Opinie polskich portów lotniczych.

W konsultacjach udział wzięli czterej Zarządzający polskimi portami lotniczymi: w Lublinie, Łodzi, Warszawie oraz Warszawie-Modlinie.

Trzy z portów lotniczych wskazywały negatywne aspekty podziału ruchu lotniczego oraz czynniki mogące uniemożliwić wydanie takiej decyzji, w tym:

- brak formalnych możliwości dokonania administracyjnego podziału ruchu lotniczego z uwagi na:
 - brak uzupełniającego portu lotniczego, który mógłby przejąć część ruchu z Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie z uwagi na odległość pomiędzy portami lotniczymi w województwie mazowieckim a Warszawą;
 - brak portu lotniczego w województwie mazowieckim (poza Lotniskiem Chopina) znajdującego się w zasięgu 90 minutowego dojazdu z Warszawy;
 - brak sprawnego połączenia portów lotniczych w województwie mazowieckim komunikacją zbiorową;
- możliwość przejęcia części ruchu lotniczego z Lotniska Chopina w Warszawie przez porty w Lublinie, Łodzi oraz w Nowym Dworze Mazowieckim.
- brak informacji nt. działań podejmowanych na Lotnisku Chopina w Warszawie mających zminimalizować ograniczenia przepustowości.

Wyżej wymienione trzy porty lotnicze, zawnioskowały o niepominanie ich przy projektowaniu decyzji odnośnie administracyjnego podziału ruchu. Wskazały przy tym na m.in. niewielkie, w ich opinii, nakłady finansowe potrzebne do zapewnienia odpowiedniej przepustowości w przedmiotowych portach lotniczych, które mogłyby umożliwić uwolnienie przepustowości na Lotnisku Chopina w Warszawie.

Jednocześnie porty lotnicze poinformowały, że administracyjny podział ruchu lotniczego z pominięciem danych portów, może spowodować zakłócenie konkurencji na rynku lotniczym w sposób utrudniający albo nawet uniemożliwiający wypełnianie przez te lotniska celu dofinansowania ich infrastruktury ze środków Unii Europejskiej.

Czwarty, z biorących udział w konsultacjach Zarządzających portami lotniczymi, przedstawił odmienną do powyższych opinię i poparł możliwość wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego. W przedmiotowej opinii zaprezentowane zostały kryteria podziału ruchu lotniczego. Zdaniem Zarządzającego powinny być one takie same dla wszystkich przewoźników korzystających z Lotniska Chopina w Warszawie oraz powinny respektować wymogi proporcjonalności, przejrzystości, obiektywności i niedyskryminacji.

W ocenie tego Zarządzającego, skuteczne wprowadzenie administracyjnego podziału ruchu lotniczego, uwzględniające wyraźną specyfikę infrastruktury oraz strategię rozwoju poszczególnych lotnisk, umożliwi optymalny rozwój wszystkich segmentów rynku lotniczego na Mazowszu, poprzez odpowiednie wykorzystanie infrastruktury lotniczej dzięki dedykowaniu jej do konkretnego, spełniającego oczekiwania przewoźników względem profilu ich działalności, rodzaju ruchu lotniczego oraz przyczyni się do wykreowania odpowiednich potoków pasażerskich i ładunków, które będą mogły być skierowane do Centralnego Portu Komunikacyjnego po jego otwarciu.

3. Opinia zagranicznych portów lotniczych.

Swoje opinie przekazały do Ministerstwa Infrastruktury dwa zagraniczne porty lotnicze: Port Lotniczy Milan Bergamo oraz Manchester Airport.

Zarówno Port Lotniczy Milan Bergamo jak i Manchester Airport wyraziły obawy, że podział ruchu lotniczego na terenie województwa mazowieckiego może skutkować przeniesieniem części ruchu lotniczego z Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie do Portu Lotniczego w Radomiu.

Zdaniem ww. portów lotniczych może się to przyczynić do spadku popularności połączeń lotniczych między Warszawą a zainteresowanymi portami lotniczymi. Przedstawiciel Portu w Manchesterze podkreślił problem niedostatecznego skomunikowania Warszawy z Radomiem.

4. Opinie przewoźników lotniczych.

W konsultacjach udział wzięło 7 przewoźników lotniczych operujących na polskim rynku lotniczym: Sprint Air, Wizz Air, Ryan Air, Ryan Air Sun, PLL LOT, Jet Story oraz Enter Air.

Większość przewoźników w sposób negatywny odniosła się do propozycji wprowadzenia podziału ruchu lotniczego, a także poinformowała, że jest on nieuzasadniony oraz wskazała na, w ich opinii, potencjalne negatywne konsekwencje wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego, m.in.:

- faworyzowanie niektórych przewoźników operujących z Lotniska Chopina w Warszawie względem pozostałych – naruszenie zasady niedyskryminacji – wszyscy przewoźnicy muszą być traktowani na równi i nie mogą być dyskryminowani;
- obniżenie rentowności Lotniska Chopina w związku ze zmianami w strukturze dochodów związanych z opłatami lotniczymi;
- koncentracja ruchu tranzytowego na jednym lotnisku nie przyczyni się do rozwoju całego regionu;
- ryzyko objęciem pomocy publicznej wybranych przewoźników.

Jednocześnie większość przewoźników lotniczych wskazała, że wymagania dotyczące podziału ruchu lotniczego wskazane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1008/2008 mogą okazać się niemożliwe do spełnienia. Ponadto, pojawiły się obawy odnośnie przyszłości przewoźników lotniczych posiadających swoją infrastrukturę na Lotnisku Chopina w Warszawie, a także dotyczące ruchu general aviation oraz ruchu samolotów biznesowych.

Większość przewoźników uważa, że potencjalne objęcie podziałem ruchu lotniczego Lotniska w Radomiu stanowi zagrożenie dla ich działalności.

Jeden z przewoźników zaproponował alternatywne rozwiązanie do planowanego podziału ruchu lotniczego w postaci wprowadzenia przez Zarządzającego Lotniskiem Chopina w Warszawie instrumentów mogących rozładować ruch na lotnisku zwłaszcza w okresach o największym natężeniu operacji lotniczych. Ponadto, niektórzy z opiniujących proponowali zwiększenie udziału ruchu niskokosztowego w Porcie Lotniczym w Warszawie kosztem ruchu transferowego, ze względu na, ich zdaniem, większą wydajność i niższą szkodliwość środowiskową.

Odmiennej opinię zaprezentował, jeden z biorących udział w konsultacjach, przewoźników lotniczych. Jego zdaniem wprowadzenie podziału ruchu lotniczego może przyczynić się do rozwiązania problemów przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie, a także wzrostu poziomu „connectivity” dla społeczności skupionej wokół konurbacji warszawskiej oraz ludności zamieszkującej tereny Polski oraz Europy Centralnej i Wschodniej. Przewoźnik zaproponował kryteria jakie mogłyby zostać wzięte pod uwagę przy projektowaniu decyzji o podziale ruchu oraz warunki jakie należałoby spełnić do przeprowadzenia przedmiotowego podziału.

5. Opinie jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwsza z jednostek samorządu terytorialnego w sposób negatywny odniosła się do pomysłu wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego i zaapelowała o pozostawienie obecnego układu połączeń lotniczych do czasu uruchomienia Centralnego Portu Komunikacyjnego. W jej opinii wprowadzenie administracyjnego podziału ruchu lotniczego może stanowić zagrożenie dla rozwoju województwa. Ponadto, wskazano na brak zgodności potencjalnego podziału ruchu lotniczego z dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju województwa.

Drugi z opiniujących zasugerował uwzględnienie w koncepcji podziału ruchu lotniczego Portu Lotniczego Warszawa – Modlin. Jednocześnie zaapelował o usprawnienie połączeń kolejowych do Nowego Dworu Mazowieckiego, które to wpłynęłoby pozytywnie na dostępność komunikacyjną Portu Lotniczego Warszawa – Modlin.

6. Opinie pozostałych pomiotów.

W konsultacjach udział wzięło jedno biuro podróży, które poinformowało o negatywnych konsekwencjach wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego i aktualnej sytuacji rynku przewozów czarterowych. Biuro zaapelowało o ponowne przeanalizowanie możliwości potencjalnej rozbudowy Lotniska Chopina w Warszawie i Lotniska Warszawa – Modlin, a także w sposób negatywny odniosło się do potencjalnej rozbudowy Portu Lotniczego Radom.

Większość organizacji, które wzięły udział w konsultacjach publicznych wyraziła zaniepokojenie pomysłem wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego. Do najczęstszych zastrzeżeń należały wątpliwości dotyczące potencjalnego przeniesienia ruchu biznesowego, ruchu cargo, w tym przesyłek ekspresowych, z Lotniska Chopina w Warszawie oraz kwestie istniejącej w przedmiotowym Porcie Lotniczym infrastruktury przewoźników lotniczych.

Ponadto, zdaniem opiniujących zaistnieje możliwość ograniczenia, poprzez wprowadzenie decyzji odnośnie administracyjnego podziału ruchu lotniczego, dalszego rozwoju rynku lotniczego w Polsce.

Jeden z podmiotów, biorących udział w konsultacjach, zaproponował swoje założenia koncepcji administracyjnego podziału ruchu lotniczego, uwzględniające także Port Lotniczy Łódź-Lublinek (poza lotniskami w Warszawie, Warszawa – Modlin i w Radomiu). Decyzja taka, w opinii zgłaszającego, powinna zostać poprzedzona kompleksową analizą przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie oraz stworzeniem planów jej usprawnienia. Ponadto, zasugerowano opracowanie nowych analiz prognostycznych scenariuszy obciążenia Lotniska Chopina w najbliższych latach.

Podsumowanie.

Celem wstępnych konsultacji podziału ruchu lotniczego było zebranie opinii podmiotów zainteresowanych rynkiem lotniczym w Polsce oraz funkcjonujących na tym rynku. Ministerstwo Infrastruktury weźmie pod uwagę, wszelkie zgłoszone w czasie konsultacji opinie, przy projektowaniu decyzji odnośnie administracyjnego podziału ruchu lotniczego. Jednakże należy zwrócić uwagę na fakt, iż niejednokrotnie opinie te stoją ze sobą w sprzeczności i nie uwzględniają w sposób pełny wszelkich istniejących obiektywnych przesłanek.

Należy brać pod uwagę, że zgodnie z art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty decyzja o podziale ruchu lotniczego między porty lotnicze musi uwzględniać poniższe zasady:

- porty lotnicze obsługują to samo miasto lub tę samą konurbację;
- porty lotnicze dysponują odpowiednią infrastrukturą transportową, umożliwiającą w najszerszym możliwym zakresie bezpośrednie połączenie, dzięki któremu można dotrzeć do portu lotniczego w ciągu 90 minut przy uwzględnieniu, w razie potrzeby, przekroczenia granicy;
- porty lotnicze są połączone ze sobą oraz z miastem lub konurbacją, które obsługują, za pośrednictwem częstych, niezawodnych i sprawnych usług transportu publicznego;
- porty lotnicze oferują przewoźnikom lotniczym niezbędne usługi i nie ograniczają w zbyt dużym stopniu ich możliwości prowadzenia działalności zarobkowej.

W opinii Ministerstwa Infrastruktury porty lotnicze znajdujące się poza obszarem województwa mazowieckiego takie jak: Port Lotniczy w Łodzi oraz Port Lotniczy w Lublinie mogą nie spełniać powyższych kryteriów. Jednakże nie istnieją żadne formalne bądź prawne przesłanki, które uniemożliwiają współpracy operacyjnej bądź handlowej (z zachowaniem reguł wolnej konkurencji) pomiędzy tymi podmiotami a lotniskiem Chopina w Warszawie. Decyzje takie powinny zostać podjęte autonomicznie przez podmioty prawa handlowego, jakimi są Zarządzający lotniskami użytku publicznego, a Ministerstwo Infrastruktury nie posiada prerogatyw do ingerencji w samodzielne decyzje ekonomiczne podmiotów rynkowych. Jednocześnie wbrew części komentarzy, Ministerstwo Infrastruktury nie wskazało żadnego konkretnego portu lotniczego, na który ruch może być przeniesiony w ramach rozważanej procedury administracyjnego podziału ruchu. Ta kwestia jest wciąż analizowana, a przeprowadzone pre-konsultacje stanowią jeden z etapów powyższych rozważań.

W związku z dużym stopniem złożoności problemu i długotrwałością procesu wydawania decyzji analizowane są również plany dotyczące zakładanych zmian w infrastrukturze kolejowej i drogowej pomiędzy Warszawą i innymi lokalizacjami, w których znajdują się lotniska regionalne bądź lokalne. Ponadto, Ministerstwo Infrastruktury ocenia także możliwości rozbudowy innych lotnisk, które mogą zostać objęte decyzją o administracyjnym podziale ruchu lotniczego.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zgodnie z powyższym rozporządzeniem, kryteria jakie zostaną wpisane do ewentualnej przyszłej decyzji będą opierały się na obiektywnych kryteriach. Kryteria będą dotyczyły wszystkich przewoźników lotniczych w jednakowym stopniu. Ministerstwo Infrastruktury informuje, iż w założeniach ewentualny podział ruchu lotniczego nie będzie dotyczyć

ruchu cargo lotniczego, przewoźników biznesowych oraz ruchu General Aviation. Wolumen tego rodzaju operacji wykonywanych na lotnisku Chopina w Warszawie nie stanowi znaczącego udziału w całości ruchu i jego potencjalna relokacja nie spowodowałaby uwolnienia dodatkowej przepustowości lotniska w Warszawie.

Analiza i wnioski z konsultacji publicznych oraz z przeprowadzonych analiz zostaną przedłożone Ministrowi Infrastruktury. Następnie w przypadku potwierdzenia potrzeby dalszych działań, na podstawie art. 195c ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 roku Prawo Lotnicze (Dz.U. 2018 poz. 1637) zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie podziału ruchu lotniczego pomiędzy porty lotnicze. Projekt decyzji administracyjnej zostanie również szeroko skonsultowany z zainteresowanymi stronami.

Zgodnie z ustawą Prawo Lotnicze najpóźniej na trzy miesiące przed dniem wydania decyzji o administracyjnym podziale ruchu lotniczego jej projekt zostanie przekazany do Komisji Europejskiej. Cały proces wynikający z przepisów prawa planowany jest na około 12-13 miesięcy.