



# 10 OBSZARÓW TRACONEJ SUWERENNOŚCI



**NA PODSTAWIE REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO  
Z DNIA 22 LISTOPADA 2023 R. W SPRAWIE PROPOZYCJI  
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DOTYCZĄCYCH ZMIANY  
TRAKTATÓW (2022/2051(INL))**



## **OBSZAR 3: INFRASTRUKTURA TRANSGRANICZNA**

Państwa członkowskie mogą zostać pozbawione decydującego głosu w zakresie dróg, lotnisk, połączeń kolejowych, portów morskich o znaczeniu międzynarodowym. W kontekście Polski, przyjęcie poprawek może prowadzić do scedowania na UE decyzji w zakresie takich inwestycji jak Centralny Port Komunikacyjny, rozwój portu gdańskiego, budowa i rozwój terminalu LNG czy budowa Via Carpatia.



## 3. Infrastruktura transgraniczna

---

### Główne tezy

---

- Poprawka 71 ma na celu poszerzenie kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie w zakresie transportu o infrastrukturę transgraniczną.
- Dotyczyć to będzie wszelkiego rodzaju transportu: drogowego, kolejowego, morskiego, lotniczego oraz żeglugi śródlądowej.
- Przyjęcie poprawki może oznaczać, że państwa członkowskie zostaną pozbawione możliwości podejmowania suwerennych decyzji dotyczących m.in. dróg o znaczeniu międzynarodowym, kolejowych połączeń międzypaństwowych, międzynarodowych portów lotniczych czy portów morskich.
- W kontekście Polski poprawka dotykałaby suwerennych kompetencji w zakresie planowania i realizacji takich inwestycji jak: Centralny Port Komunikacyjny, rozwój portu gdańskiego, budowa i rozwój terminalu LNG (gazoportu) czy planowanie i budowa Via Carpatia.
- Zmiana ta może być także groźna w kontekście planów Unii Europejskiej mających na celu ograniczenie transportu drogowego i lotniczego wykorzystującego paliwa kopalne.

## Infrastruktura transgraniczna w obecnych przepisach prawa UE

Poprawka 71 ma na celu modyfikację art. 4 ust. 2 lit. g Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Obecnie przepis ten stanowi, że transport należy do kompetencji dzielonych między Unię Europejską a państwa członkowskie. Tekst poprawki proponuje natomiast, aby kompetencja ta została określona jako „transport, w tym infrastruktura transgraniczna”.

Autorzy poprawek nie przedstawiają definicji „infrastruktury transgranicznej”. Wśród motywów rezolucji PE, na końcu motywu 15, autorzy wskazują jedynie, że Parlament Europejski „proponuje dalszy rozwój kompetencji dzielonych Unii w obszarach związanych z energetyką, sprawami zagranicznymi, bezpieczeństwem zewnętrznym i obronnością, polityką dotyczącą granic zewnętrznych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz infrastrukturą transgraniczną”.

W obecnym prawie Unii Europejskiej termin „infrastruktura transgraniczna” pojawia się najczęściej w kontekście kolejnictwa. Przykładowo dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona)<sup>1</sup> przewiduje (art. 9 ust. 5 pkt 2<sup>2</sup>, art. 12 ust. 5<sup>3</sup>, art. 17 ust. 7<sup>4</sup>) pewne wymogi dotyczące bezpieczeństwa w odniesieniu do infrastruktury transgranicznej, której jednak nie definiuje. Z kolei w Zawiadomieniu Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU (2023/C 80/01)<sup>5</sup>, jakkolwiek w nieco innym kontekście (energetyki) wskazano, że „Infrastruktura transgraniczna i projekty dotyczące wielu krajów są ważne dla osiągnięcia celów REPowerEU w perspektywie średnioterminowej i wspiera się ich realizację w ramach REPowerEU. Uważa się, że działania mają wymiar lub skutek transgraniczny lub dotyczący wielu krajów, jeżeli działania te przyczyniają się do zabezpieczenia dostaw energii w całej Unii lub zmniejszają zależność od paliw kopalnych bądź zapotrzebowanie na energię”.

## Skutki przyjęcia poprawki

Zasadnicze pytanie, jakie rodzi się na kanwie tej dość lakonicznej poprawki, dotyczy tego, jaki jest jej skutek legislacyjny. *Prima facie* można odnieść wrażenie, że jej przyjęcie nie spowoduje faktycznego poszerzenia zakresu kompetencji Unii Europejskiej, gdyż odczytując literalnie treść proponowanego przepisu, należałoby uznać, że mówi on o infrastrukturze transgranicznej jako przedmiocie zawierającym się już w zakresie obecnej kompetencji dzielonej, tzn. transportu – przemawiałby za tym zwrot „w tym”. Z drugiej strony przyjęcie takiej wykładni oznaczałoby, że poprawka ta stanowi oczywiste *superfluum* ustawowe, nie niosące za sobą żadnej treści normatywnej. Mając jednak na uwadze

1 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 138, s. 102, z późn. zm.

2 Systemy zarządzania bezpieczeństwem są stale rozwijane w celu koordynacji procedur awaryjnych zarządcy infrastruktury ze wszystkimi przedsiębiorstwami kolejowymi działającymi na danej infrastrukturze oraz ze służbami ratunkowymi, aby ułatwić szybkie działanie służb ratunkowych, oraz z innymi stronami, które mogłyby być zaangażowane w razie sytuacji awaryjnej. W przypadku infrastruktury transgranicznej współpraca między właściwymi zarządcami infrastruktury ułatwia niezbędną koordynację i gotowość właściwych służb ratunkowych po obydwu stronach granicy.

3 W przypadku infrastruktury transgranicznej właściwe krajowe organy ds. bezpieczeństwa współpracują w zakresie wydawania autoryzacji w zakresie bezpieczeństwa.

4 Krajowy organ ds. bezpieczeństwa nadzoruje, czy podsystemy „sterowanie – urządzenia przytorowe”, „energia” i „infrastruktura” są zgodne z zasadniczymi wymaganiami, i zapewnia taką zgodność. W przypadku infrastruktury transgranicznej będzie wykonywał działania nadzorcze we współpracy z innymi właściwymi krajowymi organami ds. bezpieczeństwa. Jeśli krajowy organ ds. bezpieczeństwa uzna, że zarządca infrastruktury nie spełnia już warunków koniecznych do autoryzacji w zakresie bezpieczeństwa, to ogranicza lub cofa autoryzację, podając przyczyny swojej decyzji.

5 Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU z dnia 3 marca 2023 r. (2023/C 80/01), Dz. Urz. UE C 80, s. 1.

racjonalność ustawodawcy, można się obawiać, że rzeczywistą intencją twórców tej poprawki jest poszerzenie kompetencji Unii Europejskiej w zakresie transportu, tak aby obejmowały one również infrastrukturę transgraniczną.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego nie przewiduje zmian w Tytule VII Części III Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 90-100) dotyczącym wspólnej polityki transportowej. Konsekwencje poprawki 79 należy więc odczytywać w świetle przepisów tego tytułu. Jeśli chodzi o zakres wspólnej polityki, to – zgodnie z art. 100 ust. 1 Traktatu – co do zasady obejmuje on transport kolejowy, drogowy i żeglugę śródlądową. Ustęp drugi tego przepisu przewiduje jednak, że Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej mogą ustanowić odpowiednie przepisy dotyczące transportu morskiego i lotniczego. Takie przepisy zostały ustanowione – przykładowo są to rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1805 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE<sup>6</sup> czy rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2405 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego (ReFuelEU Aviation)<sup>7</sup>.

Faktyczne konsekwencje poszerzenia kompetencji Unii będą polegały na tym, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Traktatu Parlament Europejski i Rada UE stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, będą mogły ustanawiać wszelkie odpowiednie przepisy w tym zakresie. Zgodnie z ogólnymi przepisami dotyczącymi kompetencji dzielonych, w razie przyjęcia przez Unię Europejską takich przepisów państwa członkowskie nie będą mogły wykonywać kompetencji w tym zakresie.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się, że po przyjęciu poprawki Unia Europejska będzie mogła, po ustanowieniu odpowiednich przepisów przez Parlament Europejski i Radę, przyjąć w całości kwestię regulacji odnośnie takich obiektów jak:

- międzynarodowe linie kolejowe,
- drogi międzynarodowe,
- międzynarodowe porty lotnicze,
- porty morskie.

Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że niezdefiniowany obecnie warunek transgraniczności może zostać zinterpretowany na tyle szeroko, że będzie on obejmował również obiekty fizycznie znajdujące się całkowicie na terenie jednego kraju, ale obsługujące transport łączący, bezpośrednio, pośrednio lub choćby potencjalnie, większą liczbę krajów.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1805 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie stosowania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych w transporcie morskim oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE, Dz. Urz. UE L 234, s. 48.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2405 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego (ReFuelEU Aviation), Dz. Urz. UE L, s. 2405.

Przyjęcie przez Unię Europejską kompetencji w tych zakresach może mieć bezpośredni wpływ na szereg inwestycji i projektów infrastrukturalnych już realizowanych przez Polskę. Przede wszystkim pod znakiem zapytania stanie możliwość tworzenia transeuropejskich korytarzy transportowych w drodze porozumień między poszczególnymi państwami.

Sztandarowym przykładem takiego realizowanego już korytarza jest Via Carpatia (w Polsce to przede wszystkim droga ekspresowa S19), łącząca Litwę, Polskę, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię i Grecję. W ramach wspólnych prac nad tą drogą zawarto szereg umów międzynarodowych między poszczególnymi państwami takich jak: Deklaracja Łańcucka w sprawie rozszerzenia Transeuropejskiej Sieci Transportowej poprzez utworzenie najkrótszego szlaku drogowego, łączącego Litwę, Polskę, Słowację i Węgry, na osi Północ-Południe, z 27 października 2006 r., Deklaracja Łańcucka – II, podpisana w Warszawie 3 marca 2016 r. przez ministrów transportu Węgier, Republiki Litewskiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Rumunii, Republiki Słowackiej, Republiki Turcji i Ukrainy, dotycząca wzmocnienia współpracy w zakresie transportu w regionie Karpat oraz kontynuacji rozwoju Via Carpatia czy najnowsza Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o miejscu połączenia drogi ekspresowej S19 z drogą ekspresową R4 w okolicy miejscowości Barwinek i Wyśny Komárnik, podpisana w Barwinku 16 lipca 2018 r. (M.P. z 2019 r. poz. 182). W razie przejścia przez Unię Europejską kompetencji w tym zakresie tego typu projekty mogłyby być realizowane wyłącznie z inicjatywy Unii lub ewentualnie za jej zgodą<sup>8</sup>.

Wymownych wniosków dostarcza też sprawa innego korytarza, będącego właściwie przedłużeniem Via Carpatii, określanego jako Via Baltica, łączącego Polskę z krajami bałtyckimi. W związku z wątpliwościami dotyczącymi wpływu drogi na okolice Augustowa (powszechnie zapamiętanymi jako spór o Dolinę Rospudy) do Polski udała się misja obserwacyjna przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, która następnie opublikowała sprawozdanie ze swoich działań<sup>9</sup>. Stwierdzono w nim: „Unia Europejska nie dysponuje oczywiście władzą absolutną, aby narzucać swe poglądy państwom członkowskim w tej czy innej dziedzinie ani nie dąży do uzyskania takiej władzy. Unia sprawuje przyznaną jej władzę z poszanowaniem kompetencji państw członkowskich zgodnie z zasadą pomocniczości. [...] Innymi słowy, władze państw członkowskich mogą podjąć suwerenną decyzję o potrzebie stworzenia nowych dróg lub połączeń kolejowych służących rozwojowi transportu, ułatwieniu podróży i kontaktów handlowych lub też poprawie bezpieczeństwa w transporcie. Unia Europejska może zapewnić finansowanie wnioskowane z tzw. funduszy spójności, aby wesprzeć państwa członkowskie w realizacji tych przedsięwzięć. Jednak bez względu na udział finansowania wspólnotowego lub jego brak, tego rodzaju przedsięwzięcia muszą być realizowane przy pełnym poszanowaniu prawa UE i nie mogą zagrażać nienaruszalności terenów, które – na wniosek państwa członkowskiego – zostały wyodrębnione na mocy porozumienia między UE a odpowiednim państwem członkowskim w celu zapewnienia ochrony szczególnie podatnych na zniszczenie ekosystemów”.

Z powyższego fragmentu bodaj najdobitniej wynika, jakie byłyby potencjalne konsekwencje przyjęcia poprawki – mianowicie państwa członkowskie mogłyby zostać pozbawione możliwości

8 Należy przy tym mieć na uwadze, że w niedawnym raporcie Europejskiego Banku Centralnego dot. infrastruktury transgranicznej, wskazano, że fakt, że tego typu projekty są realizowane przez dwa lub większą liczbę państw, stanowi główną przeszkodę w ich realizacji, *implicite* sugerując, aby kwestia ta podlegała w większym stopniu decyzjom Unii Europejskiej, zob. Eib.org, *Cross-border infrastructure projects The European Investment Bank's role in cross-border infrastructure projects*, [https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230107\\_cross\\_border\\_infrastructure\\_projects\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/lucalli/20230107_cross_border_infrastructure_projects_en.pdf), dostęp: 8 grudnia 2023 r.

9 Sprawozdanie w sprawie misji informacyjnej w Polsce „Via Baltica” (Warszawa – Białystok – Augustów), 11-14 czerwca 2007 r., Komisja Petycji, Sprawozdawcy: Thijs Berman, David Hammerstein, Martin Callanan, [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/peti/dt/677/677664/677664pl.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/dt/677/677664/677664pl.pdf), dostęp: 8 grudnia 2023 r.

podejmowania tego typu suwerennych decyzji. Doszłoby do odwrócenia relacji – zamiast swobody państw członkowskich w budowaniu własnej sieci dróg z wąskim zakresem ograniczeń wynikających z przede wszystkim norm środowiskowych („co nie jest zabronione, jest dozwolone”), państwa członkowskie miałyby władzę jedynie w wąskich ramach, nakreślonych przez Unię Europejską („tylko to, co jest wprost dozwolone, jest dozwolone”).

Podobne obawy można wyrazić w odniesieniu do portów lotniczych, zwłaszcza planowanego Centralnego Portu Komunikacyjnego. W wypadku przejścia przez Unię Europejską kompetencji w zakresie objętym poprawką decyzje zapewne również nie zapadałyby w Polsce, a przynajmniej wymagałyby zgody Unii. Te same obawy dotyczą portów morskich i innych kluczowych inwestycji infrastrukturalnych takich jak terminal LNG (gazoport) czy rozbudowa Portu Gdańsk konkurencyjnego w pewnych obszarach z portem towarowym w Hamburgu.

Nawet w odniesieniu do obszarów, które wydawałoby się, że dotyczą spraw czysto wewnętrznych i nietransgranicznych, można również wysunąć obawy, czy nie zostaną one objęte zakresem poprawki. Przykładowo – rodzi się pytanie, czy jeśli przywrócenie żeglugi śródlądowej w Polsce zostanie uznane za mogące potencjalnie wpływać na przepływy transportowe również w innych krajach, to budowa infrastruktury w tym zakresie nie zostanie uznana za podlegającą kompetencji Unii Europejskiej.

Musi to budzić szczególne obawy zwłaszcza w kontekście transportu drogowego i lotniczego. Z jednej strony bowiem Polska jest, jeśli chodzi o związaną z nimi infrastrukturę, wciąż zapóźniona na tle Europy Zachodniej, z drugiej zaś strony Unia Europejska pod pretekstem troski o klimat i środowisko podejmuje kroki mające na celu ograniczenie tych dwóch form transportu<sup>10</sup>. Utrata suwerenności w tych obszarach może spowodować, że zapóźnienia te nie zostaną nigdy nadrobione.

Zarazem nadzieja, że przyjęcie przez Unię dodatkowych kompetencji w tym zakresie może przyczynić się do likwidacji zapóźnień w polskiej infrastrukturze kolejowej też może okazać się płonna. Przykładowo, w przyjętym przez Komisję Europejską na początku tego roku projekcie 10 pilotażowych kolejowych połączeń transgranicznych wspieranych przez Unię Europejską nie znalazło się ani jedno połączenie obejmujące Polskę<sup>11</sup>. Zdawanie się więc także w tym zakresie na dobrą wolę organów unijnych budzi daleko idące obawy.

Wszystkie powyższe problemy i wątpliwości wynikają z obiektywnych okoliczności, które zdają się umykać autorom poprawki lub są przez nich świadomie przemilczane, a mianowicie – kwestii różnic w sytuacji gospodarczej między poszczególnymi państwami członkowskimi i wynikającej z nich konkurencji między nimi.

10 Przykładowo w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>, dostęp: 8 grudnia 2023 r., wskazano, że „[e]kologizacja mobilności musi stać się nową licencją na rozwój sektora transportu. Mobilność w Europie powinna opierać się na wydajnym i wzajemnie połączonym systemie transportu multimodalnego, zarówno pasażerskiego, jak i towarowego, wzmocnionym przez przystępną cenowo sieć kolei dużych prędkości, rozbudowaną infrastrukturę ładowania i tankowania dla pojazdów bezemisyjnych oraz dostawy paliw odnawialnych i niskoemisyjnych, a także czystsza i bardziej aktywną mobilność w bardziej zielonych miastach, która będzie przyczyniać się do dobrego zdrowia i dobrostanu ich mieszkańców”. W dalszej części tekstu, wskazano, że obecnie nie istnieją technologie bezemisyjnego transportu powietrznego, jak również, zapowiedziano kontynuację nakładania dodatkowych opłat na emisyjny transport drogowy.

11 [transport.ec.europa.eu, Connecting Europe by train: 10 EU pilot services to boost cross-border rail](https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/connecting-europe-train-10-eu-pilot-services-boost-cross-border-rail-2023-01-31_en), 31 stycznia 2023 r., [https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/connecting-europe-train-10-eu-pilot-services-boost-cross-border-rail-2023-01-31\\_en](https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/connecting-europe-train-10-eu-pilot-services-boost-cross-border-rail-2023-01-31_en), dostęp: 6 grudnia 2023 r.

W wypadku przeniesienia na Unię dalszych kompetencji w sprawach kluczowych dla wzrostu gospodarczego – a taką niewątpliwie jest infrastruktura transportowa – największy wpływ na podejmowanie decyzji będą miały największe państwa Unii, o najsilniejszej pozycji gospodarczej i politycznej, zarówno formalnej (siła głosu w Radzie UE i Parlamencie) jak i nieformalnej, czyli przede wszystkim Niemcy i Francja.

To z kolei prowadzi do wniosku, że państwa te z pewnością będą podejmowały działania, które unie możliwią przejście obecnych kanałów transportowych przez inne ośrodki. W sytuacji wolnej konkurencji, warunki oferowane przez państwa „nowej Unii”, takie jak choćby niższe koszty, mogłyby być bardziej atrakcyjne dla podmiotów gospodarczych. Jeśli jednak o kwestiach związanych z infrastrukturą transportową będą decydowały odgórnie organy UE, to mniejsze państwa, o słabszej pozycji politycznej w organach Unii, będą pozbawione możliwości prowadzenia skutecznej polityki w tym zakresie. Może to się skończyć tym, że co pozostaną one zmuszone do korzystania z infrastruktury państw bogatszych, wobec czego być może nigdy nie nadrobią dystansu, jaki je od nich dzieli.

### **Podsumowanie**

Poprawka 71 w zaproponowanej postaci nie powinna zostać przyjęta. Nie precyzuje ona w żaden sposób intencji wnioskodawców, nie sposób więc stwierdzić, czego naprawdę można się po niej spodziewać. Uczciwa dyskusja wymagałaby, aby przedstawione zostały przynajmniej propozycje szczegółowych zmian w Tytule VII Części III Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które doprecyzowałyby, co należy rozumieć jako infrastrukturę transgraniczną oraz w jakim zakresie Unia może stanowić prawo jej dotyczące. Przede wszystkim jednak infrastruktura jest na tyle istotnym atrybutem suwerennego państwa, że należałoby uznać, iż Unia Europejska mogłaby najwyżej – zgodnie z faktycznie realizowaną zasadą pomocniczości – wspierać państwa w jej budowie i utrzymaniu, na zasadach art. 6 Traktatu, a nie zastępować je odnośnie podejmowania decyzji w tym zakresie.