

Katarzyna Leśkiewicz

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-5261-2752

kles@amu.edu.pl

Wpływ unijnej polityki klimatyczno-energetycznej oraz handlowej na realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej – aspekty prawne

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań są prawne aspekty wpływu unijnej polityki klimatyczno-energetycznej oraz handlowej na realizację trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Mimo zaliczenia gospodarki leśnej do kompetencji krajów członkowskich i braku formalnego ustanowienia wspólnej polityki leśnej w TFUE nowe rozporządzenie LULUCF oraz przepisy rozporządzeń dotyczących przeciwdziałaniu nielegalnemu obrotowi drewnem świadczą o postępującym procesie coraz większego podporządkowania gospodarki leśnej kompetencjom Unii Europejskiej i redukowaniu obszaru zostawionego krajom członkowskim. Realizując cel rozważań, stwierdzić należy, że płaszczyzną ekspansji unijnej regulacji obejmującej gospodarkę leśną krajów członkowskich w sferze zarządzania gruntami, a także obrotu drewnem, a więc aktów przyjętych w ramach polityki handlowej i klimatyczno-energetycznej, jest zasada zrównoważonego rozwoju wywodząca się z prawa międzynarodowego, uregulowana także w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada ta stanowi również podstawę do kształtowania się załączków wspólnej polityki leśnej, wyłaniającej się na styku innych unijnych polityk.

Słowa kluczowe: gospodarka leśna; zasada zrównoważonego rozwoju; zmiany klimatu; prawo leśne

I.

„Trwale zrównoważona gospodarka leśna” to wyrażenie zdefiniowane w przepisach ustawy o lasach¹. Prawna regulacja gospodarki leśnej należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej, jednakże w ostatnich latach zaobserwować można coraz większe wkraczanie w ten obszar unijnej legislacji². Widoczne jest to np. w regulacjach mieszczących się w ramach unijnej polityki klimatyczno-energetycznej³ oraz handlowej⁴. Gdy chodzi o ten pierwszy aspekt, użytkowanie gruntów leśnych włączono w zakres unii energetycznej⁵. Priorytetem mechanizmu zarządzania unią energetyczną powinno być osiągnięcie celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej⁶.

¹ Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2129).

² Na temat uwarunkowań prawnych gospodarki leśnej w perspektywie prawa unijnego zob. J. Goździewicz-Biechońska, K. Leśkiewicz, *Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej*, [w:] *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2017, s. 223–235.

³ Zob. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 25 i n.

⁴ Por. eadem, *Realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1, s. 77–90.

⁵ Art. 1 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 328/1, 21.12.2018, s. 1).

⁶ Pkt 2, 3 i 18 preambuły rozporządzenia nr 2018/1999.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

W politykę klimatyczno-energetyczną włączone zostały kwestie emisji i pochłaniania związanego z gruntami; zagadnienia te uregulowało rozporządzenie LULUCF⁷, a także rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (ESR)⁸. Rozporządzenie LULUCF bazuje na zobowiązaniu Unii Europejskiej na lata 2021–2030 zakładającym osiągnięcie zerowych emisji netto z sektora objętego tą regulacją. Akt ten dotyczy wszystkich gruntów zagospodarowanych, w tym lasów, użytków rolnych, użytków zielonych i (do 2026 r.) terenów podmokłych, oraz ustanawia nowy unijny proces zarządzania na potrzeby monitorowania procesu obliczania przez państwa członkowskie emisji i pochłaniania z działalności w lasach.

Natomiast w ramach polityki handlowej UE regulacja unijna obejmuje obrót drewnem i systemy należytej staranności odnoszące się do zapewniania zrównoważonej gospodarki leśnej⁹. W szczególności kształtowanie przez państwa członkowskie UE gospodarki leśnej w krajowych regulacjach prawnych wymaga uwzględnienia uwarunkowań międzynarodowych w realizacji gospodarki leśnej oraz obrotu drewnem¹⁰.

W literaturze prawniczej opracowano wątek zarządzania gruntami w perspektywie regulacji LULUCF¹¹ i tematykę ochrony klimatu¹², jednakże nie z perspektywy gospodarki leśnej. Niektóre zagadnienia poruszane są w literaturze z zakresu nauk leśnych¹³. Podejmowano też zagadnienie działań w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej¹⁴.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz.Urz. UE L 156/1, 19.06.2018, s. 1). Skrót LULUCF pochodzi od ang. *land use, land use change and forestry*. Por. N. Forsell, A. Korosuo, S. Federici, M. Gusti, J.-J. Rincón-Cristóbal, ..., J. Gardiner, *Guidance on developing and reporting the Forest Reference Levels in accordance with Regulation (EU) 2018/841*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5ef89b70-8fba-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en> [dostęp: 10.10.2020]; H. Böttcher, C. Zell-Ziegler, A. Herold, A. Siemons, *EU LULUCF Regulation explained. Summary of core provisions and expected effects*, Berlin, 21.06.2019, www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Analysis-of-LULUCF-Regulation.pdf [dostęp: 20.09.2019].

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych osiągniętych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań w dziedzinie klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 156/26, 19.06.2018, s. 26).

⁹ Zob. M. Czermińska, *Zasady i funkcjonowanie wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 777, s. 5–30.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347/1, 30.12.2005, s. 1 z późn. zm.), dalej: rozporządzenie nr 2173/2005; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295/23, 12.11.2010, s. 23), dalej: rozporządzenie nr 995/2010.

¹¹ Zob. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty...*, s. 25 i n.

¹² Por. *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018, s. 290–293; A. Bolte, *Adaptive forest management in central Europe: Climate change impacts, strategies and integrative concept*, „Scandinavian Journal of Forest Research” 2009, Vol. 24(6), DOI: <https://doi.org/10.1080/02827580903418224>.

¹³ Por. A. Kaliszewski, *Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie. Część 1. Procesy kształtujące politykę leśną w Europie*, „Leśne Prace Badawcze” 2018, nr 1, http://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-80add842-4d19-4372-84af-f9ec6f23fa67/c/DOI-10.2478-frp-2018-0009_77.pdf [dostęp: 10.03.2020]; K. Jabłoński, W. Stempski, *Rola lasów i leśnictwa w pochłanianiu gazów cieplarnianych*, „Czasopismo Inżynierii Lądowej, Środowiska i Architektury” 2017, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.7862/rb.2017.202>, s. 163–170.

¹⁴ S. Zając, A. Sikora, W. Rzewuski, *Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2007.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Wśród argumentów uzasadniających opracowanie tematu wskazać można na względy poznawcze, a także na względy teoretyczne. W przypadku tych pierwszych gospodarka leśna jako działalność związana z korzystaniem przez człowieka z zasobów leśnych wpływa na ich zachowanie dla przyszłych pokoleń. Ponadto ich udział w emisji i redukcji gazów cieplarnianych oddziałuje na klimat. Jak podaje się w literaturze, w Polsce w sektorze LULUCF lasy cechują się największym pochłanianiem dwutlenku węgla w przeliczeniu na jednostkę powierzchni, osiągając wartość 4,42 ton CO₂ na hektar, a gospodarka leśna przyczynia się do pochłaniania dwutlenku węgla znacznie bardziej niż zalesianie netto (średnio w ostatnich latach wielkość pochłaniania dwutlenku węgla z tytułu prowadzenia gospodarki leśnej w Polsce wynosiła blisko 38 mln ton rocznie, a zalesiania netto rocznie pochłaniały średnio nieco ponad 2 mln ton dwutlenku węgla)¹⁵.

Unia Europejska zakłada stopniowe ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2050 r.¹⁶ W niektórych krajach (w tym w Polsce) przekroczone zostały roczne limity emisji¹⁷. Celem najświeższych ustaleń jest dążenie do tego, aby Unia Europejska do 2050 r. była neutralna klimatycznie, zgodnie z porozumieniem paryskim¹⁸. Rada Europejska uznała, że wszystkie polityki UE muszą być zgodne właśnie z tym celem. Jednocześnie przywódcy UE uznali, że należy zapewnić bezpieczeństwo energetyczne i respektować prawo państw członkowskich do decydowania o własnych koszykach energetycznych oraz do wyboru najbardziej odpowiednich technologii¹⁹. Polska nie zobowiązała się do realizacji tego celu, dlatego Rada Europejska wyraziła intencję powrotu do tego wątku w czerwcu 2020 r. Tymczasem kwestie ochrony klimatu są istotne dla realizacji założenia o neutralności klimatycznej w całej Unii²⁰.

Jeżeli chodzi o względy teoretyczne, wskazać należy, że regulacja unijna wnika coraz bardziej w obszary gospodarki leśnej. Zasadne jest więc badanie sfery oddziaływania prawa unijnego na kierunki gospodarki leśnej należącej do kompetencji krajów członkowskich. Mając powyższe na uwadze, celem niniejszych rozważań jest poszukiwanie płaszczyzny i przyczyn zajwiska obejmowania unijną regulacją gospodarki leśnej.

¹⁵ K. Jabłoński, W. Stempki, *op. cit.*, s. 163.

¹⁶ Punkty procentowe stanowią różnicę między wielkością emisji a rocznym limitem emisji wyrażoną jako zmiana procentowa w stosunku do emisji w 2005 r. jako roku bazowym.

¹⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady UE i porozumienie klimatyczne z Paryża: podsumowanie postępów na konferencji COP w Katowicach (wymagane na podstawie art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylającego decyzję nr 280/2004/WE), COM/2018/716 final, Bruksela, 26.10.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0716> [dostęp: 10.06.2019].

¹⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie klimatu, wieloletnich ramach finansowych, konferencji w sprawie przyszłości Europy, stosunkach UE z Afryką, Światowej Organizacji Handlu, Turcji i Albanii, www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf [dostęp: 15.12.2019].

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

II.

Podział kompetencji między Unią Europejską i państwami członkowskimi regulują przepisy art. 2–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²¹. Według art. 5 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)²² Unia Europejska posiada wyłącznie kompetencje przyznane jej na mocy Traktatów. W świetle tych regulacji można wyróżnić następujące rodzaje kompetencji: wyłączne (obszary, w których UE samodzielnie stanowi prawo i przyjmuje wiążące akty prawne – art. 3 TFUE), dzielone (wykonywane przez UE i kraje członkowskie; te ostatnie wykonują własne kompetencje w obszarach, w których UE nie wykonuje lub postanawia nie wykonywać własnych kompetencji – art. 4 TFUE) i uzupełniające (wskazane w art. 6 TFUE, w odniesieniu do których UE może interweniować jedynie w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich; prawnie wiążące akty UE nie mogą wymagać harmonizacji praw i przepisów krajowych)²³.

Leśnictwo nie należy do dziedzin wyłącznych kompetencji wymienionych w art. 3 TFUE, nie wyróżniono także wspólnej polityki leśnej²⁴. Gospodarka leśna należy zatem do kompetencji państw członkowskich na zasadzie pomocniczości. Wśród wyzwań, przed którymi stanęły kraje członkowskie i Unia, niewątpliwie znajduje się zwalczanie i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, w tym ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz zrównoważone zarządzanie zasobami²⁵. Unia ma prawo wspierania krajowej polityki leśnej i programów poprzez monitorowanie i ewentualne raportowanie stanu lasów UE, przewidywanie światowych tendencji w tym obszarze i zwrócenie uwagi państw członkowskich na pojawiające się wyzwania oraz zaproponowanie i ewentualne koordynowanie lub wspieranie możliwości wczesnego działania w skali UE²⁶.

III.

Według ustawy o lasach „gospodarka leśna” to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu²⁷. Z kolei „trwale zrównoważona gospodarka

²¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzony w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (Dz.Urz. UE C 326/47, 26.10.2012, wersja skonsolidowana).

²² Traktat o Unii Europejskiej, sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. UE C 326/13, 26.10.2012, wersja skonsolidowana).

²³ J. Goździewicz-Biechońska, K. Leśkiewicz, *op. cit.*, s. 223–235.

²⁴ M. Geszprych, *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3/4, s. 115.

²⁵ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie klimatu, wieloletnich ramach finansowych, konferencji w sprawie przyszłości Europy, stosunkach UE z Afryką, Światowej Organizacji Handlu, Turcji i Albanii, www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf [dostęp: 15.12.2019].

²⁶ European Commission, *Mapping and assessment of forest ecosystems and their services – Applications and guidance for decision making in the framework of MAES*, 2015, <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC98777/lb-na-27751-en-n.pdf> [dostęp: 5.08.2017], s. 6.

²⁷ Na temat gospodarki leśnej zob. A. Habuda, W. Radecki, *Rozdział 7. Trwale zrównoważona gospodarka leśna*, [w:] *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Warszawa 2016, s. 166–196; J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospo-*

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

leśna” to już działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów²⁸.

Potrzeby uwzględnienia ochrony klimatu należy upatrywać w odwołaniu do „poza-produkcyjnych funkcji lasów” w pojęciu gospodarki leśnej oraz w zakresie „zdolności do wypełnienia teraz i w przyszłości wszystkich ważnych ochronnych funkcji na poziomach lokalnym, narodowym i globalnym. W tych fragmentach widać wyraźnie podporządkowanie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (a nie – co warto podkreślić – gospodarki leśnej) m.in. celowi zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą²⁹.

Pojęcie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej nawiązuje do zasady zrównoważonego rozwoju³⁰. Zasada zrównoważonego rozwoju wywodzi się z aktów prawa międzynarodowego³¹ i ma źródło również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³². Pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowano jako „proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom”³³.

Z kolei zgodnie z art. 5 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Na gruncie Konstytucji RP w literaturze przyjmuje się, że art. 5 wymienia cele państwa, które wpisują się w realizację funkcji ochronnej, która nie jest jednak jedyną funkcją przypisywaną państwu polskiemu przez ustrojodawcę³⁴. Nieuznawanie przez Polskę zobowiązań na szczeblu UE w zakresie dążeń do neutralności klimatycznej nie wydaje się zgodne z konstytucyjną dyrektywą kierowania się zasadą zrównoważonego rozwoju, nawet jeśli z perspektywy ekonomicznej mogłoby być działaniem

darki leśnej, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 79 i n.; B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Warszawa 2018.

²⁸ Art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach.

²⁹ Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

³⁰ Por. rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. [bez odniesienia do Komitetu Głównego (A/70/L.1)], 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, www.unic.un.org/pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 29.11.2019].

³¹ Zob. np. United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference), June 5–16, 1972, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment> [dostęp: 7.12.2019]; *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 12.12.2019]; *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E [dostęp: 7.12.2019].

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

³³ W 1987 r. ukazał się raport Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ, obradującej pod przewodnictwem G.H. Brundtland, pt. „Nasza wspólna przyszłość”. Zob. Polski Komitet ds. UNESCO, *UNESCO a Dekada Edukacji dla Zrównoważonego Rozwoju*, www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj/dostep [dostęp: 7.07.2017].

³⁴ L. Bosek, *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zasadnym. Jest to stanowisko niezrozumiałe także w perspektywie treści dokumentu – strategii rozwoju pn. „Polityka Ekologiczna Państwa 2030”³⁵. Dokument ten za konieczne uznaje wspieranie wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a także potrzebę przeciwdziałania zmianom klimatu³⁶.

IV.

W ramach polityki handlowej UE unijna regulacja koncentruje się na przeciwdziałaniu nielegalnemu pozyskaniu drewna³⁷ w zakresie przywozu drewna na rynek wewnętrzny³⁸ oraz wskazuje obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu³⁹. Przeciwdziałanie nielegalnemu pozyskaniu drewna regulują unijne rozporządzenia nr 2173/2005⁴⁰ oraz 995/2010⁴¹. Wspomniane akty ustanawiają zakaz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i związanych z tym niekorzystnych zjawisk społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych. W szczególności drewnem nielegalnie pozyskanym jest drewno pozyskane z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania⁴², a więc m.in. ustawy o lasach. Rozwiązania prawne służą kontroli i nadzorowi nad wprowadzaniem drewna i produktów z drewna do obrotu, a ich celem jest dążenie do realizacji zrównoważonej gospodarki zasobami leśnymi w państwach produkujących drewno⁴³. Gospodarowanie lasami państwowymi musi być zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju „w interesie dobra ogólnego”⁴⁴. Na szczeblu unijnym utworzono więc system zezwoleń służący zapewnieniu, by na teren Unii Europejskiej były przywożone wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno⁴⁵ (tzw. system zezwoleń FLEGT⁴⁶). Ponadto w przepisach rozporządzenia nr 995/2010 ustanowiony został nakaz postępowania „z należytą starannością” przy wprowadzaniu do obrotu drewna lub produktów z drewna. Do ich wdrożenia zobowiązany został podmiot wprowadzający materiały na rynek UE po raz pierwszy. Nakaz ten został

³⁵ Ministerstwo Środowiska, *Polityka Ekologiczna Państwa 2030*, Warszawa 2019, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Polityka_Ekologiczna_Panstwa/Polityka_Ekologiczna_Panstwa_2030.pdf [dostęp: 20.12.2019].

³⁶ *Ibidem*, s. 72.

³⁷ Por. K. Leśkiewicz, *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, DOI: <https://doi.org/10.15290/sia.2017.15.07>, s. 105 i n.

³⁸ Rozporządzenie nr 2173/2005.

³⁹ Rozporządzenie nr 995/2010.

⁴⁰ Przez „legalnie produkowane drewno” należy rozumieć „produkty z drewna wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa partnerskiego określonymi w umowie o partnerstwie” zgodnie z art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 2173/2005. Drewnem nielegalnie pozyskanym będzie więc drewno pozyskane poprzez wyrąb niezgodny z prawem kraju, w którym je pozyskano, lub przywóz był niezgodny z prawem kraju, z którego je przywieziono.

⁴¹ Por. art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

⁴² Art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

⁴³ Pkt 2 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

⁴⁴ Art. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. 2018, poz. 1235).

⁴⁵ Pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 2173/2005.

⁴⁶ Art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 2173/2005. Skrót FLEGT oznacza zgodnie z pkt 1 preambuły rozporządzenia 2173/2005 „Forest Law Enforcement, Governance and Trade”.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

uszczegółowiony w zestawie procedur i środków określonych jako „system zasad należytej staranności”⁴⁷, który opierać się może na nadzorze oraz kontroli mających podstawy w prawodawstwie krajowym. Możliwe jest, by zapewnienie zgodności z mającym zastosowanie ustawodawstwem obejmowało m.in. certyfikację lub systemy zweryfikowane przez strony trzecie dotyczące zgodności z mającym zastosowanie ustawodawstwem⁴⁸. W praktyce zapewnienie, że pozyskanie surowca drzewnego nastąpiło w ramach „zrównoważonej gospodarki leśnej”, odbywa się poprzez ocenę zgodności – certyfikację, która może obejmować leśnictwo (gospodarkę leśną) lub łańcuch dostaw (w tym pochodzenie drewna)⁴⁹.

V.

Z kolei w UE ochrona i poprawa środowiska znajduje podstawy w art. 11 czy art. 191 TFUE⁵⁰. Unia Europejska realizuje wyznaczone przez Organizację Narodów Zjednoczonych cele zrównoważonego rozwoju, w tym osiągnięcie długoterminowej redukcji emisji gazów cieplarnianych i większego pochłaniania emisji przez pochłaniacze we wszystkich sektorach⁵¹. W politykę klimatyczno-energetyczną włączony został sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF), który z jednej strony jest narażony na skutki zmian klimatycznych, ale z drugiej może przyczynić się do ich łagodzenia. Najważniejszym zobowiązaniem państw członkowskich jest, aby w okresach od 2021 r. do 2025 r. oraz od 2026 r. do 2030 r., z uwzględnieniem mechanizmów elastyczności, emisje nie przewyższały pochłaniania. Na państwa członkowskie nałożony został obowiązek przygotowania i prowadzenia rachunków rozliczeniowych według zasad dokładności, kompletności, spójności, porównywalności i przejrzystości (art. 5 rozporządzenia LULUCF). Każde państwo członkowskie musi zapewnić, aby rozliczane emisje gazów cieplarnianych z użytkowania gruntów były całkowicie równoważone pochłanianiem CO₂ z atmosfery poprzez działanie w tym sektorze.

Rozporządzenie LULUCF zakłada również zachowanie proporcji pozyskanego drewna wykorzystanego na produkty z pozyskanego drewna oraz bioenergie, jaka miała miejsce w latach 2000–2009. Wprowadzono mechanizm rekompensacji ewentualnej emisji z zarządzanych gruntów leśnych w przypadku, gdyby kraj nie osiągnął wielkości pochłaniania równoważnej poziomowi odniesienia, a jego działanie oparto wyłącznie na lesistości kraju członkowskiego (średniej lesistości dla okresu referencyjnego 2000–2009). Polsce przyznano limit rekompensacji na 10 lat (2021–2030) w wysokości –22,5 mln ton CO₂ eq jako całkowity maksymalny możliwy do wykorzystania limit w tym okresie, jednak rozliczenie bilansów dla zalesienia lub wylesienia oraz produktów z pozyskanego drewna (z wyłączeniem papieru) nie będzie ograniczane ani limitem, ani poziomem odniesienia.

⁴⁷ Zob. art. 4 ust. 2 oraz art. 6 rozporządzenia nr 995/2010.

⁴⁸ Art. 6 ust. 1 lit. a–c rozporządzenia nr 995/2010.

⁴⁹ FSC, <https://pl.fsc.org/pl/o-fsc> [dostęp: 15.05.2018]. Warto wspomnieć, że FSC jest członkiem ISEAL – globalnego stowarzyszenia systemów norm społecznych i środowiskowych, do którego należą również Fairtrade, Marine Stewardship Council (MSC) i Rainforest Alliance.

⁵⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2).

⁵¹ Pkt 36 i 37 preambuły rozporządzenia nr 2018/2019.

W zakresie gospodarki leśnej założono, że poziom referencyjny dla lasów opierać się musi na kontynuacji praktyki właśnie zrównoważonej gospodarki leśnej udokumentowanej w okresie od 2000 r. do 2009 r. w odniesieniu do dynamicznych cech lasu powiązanych z wiekiem w lasach krajowych przy użyciu najlepszych dostępnych danych. Poziom ten musi także uwzględniać „przyszły wpływ dynamicznych cech lasu powiązanych z wiekiem, tak aby uniknąć nadmiernego ograniczania intensywności gospodarki leśnej jako podstawowego elementu praktyki zrównoważonej gospodarki leśnej, mając na celu utrzymanie lub wzmocnienie w perspektywie długoterminowej pochłaniaczy dwutlenku węgla” (art. 8 ust. 5 rozporządzenia LULUCF).

Gdy chodzi o grunty zalesione i wylesione, należy rozliczać emisje i pochłanianie jako sumaryczne emisje i sumaryczne pochłanianie dla każdego roku w okresach od 2021 do 2025 r. i od 2026 do 2030 r.⁵² Emisje i pochłanianie w odniesieniu do zarządzanych gruntów leśnych winny być obliczone jako emisje i pochłanianie w okresach od 2021 do 2025 r. i od 2026 do 2030 r. pomniejszone o pięciokrotność poziomu referencyjnego dla lasów danego państwa członkowskiego⁵³. Jeśli wynik obliczenia emisji i pochłaniania we wspomniany sposób jest ujemny w odniesieniu do poziomu referencyjnego dla lasów⁵⁴ dla danego państwa członkowskiego, państwo to winno włączyć do swoich rozliczeń dotyczących zarządzanych gruntów leśnych „całkowite pochłanianie netto w wysokości nie więcej niż pięciokrotność równowartości 3,5% emisji tego państwa członkowskiego w roku bazowym lub okresie bazowym, jak określono w załączniku III”, za wyjątkami wskazanymi w rozporządzeniu LULUCF w kategorii rozliczania gruntów obejmującej zarządzane grunty leśne.

VI.

Podsumowując, stwierdzić należy, że systemy zezwoleń FLEGT oraz zasad należytej staranności dotyczą zarówno sposobu pozyskiwania, jak i sprzedaży drewna. Z kolei rozporządzenie LULUCF z uwagi na mechanizmy rozliczenia emisji i pochłaniania w ramach zarządzania gruntami leśnymi może wpływać na pozyskanie drewna. Są to zatem obszary mieszczące się w pojęciu gospodarki leśnej. Co istotne, przymiot zrównoważonej gospodarki leśnej służy jedynie takim działaniom, które są zgodne z omawianą regulacją.

Mimo zaliczenia gospodarki leśnej do kompetencji krajów członkowskich oraz braku formalnego ustanowienia wspólnej polityki leśnej w TFUE nowe rozporządzenie LULUCF oraz przepisy rozporządzeń dotyczących przeciwdziałania nielegalnemu obrotowi drewnem świadczą o postępującym procesie coraz większego podporządkowania gospodarki leśnej kompetencjom Unii Europejskiej i redukowaniu obszaru zostawionego krajom członkowskim. Realizując cel rozważań, podkreślić należy, że płaszczyzną ekspansji unijnej regulacji obejmującej gospodarkę leśną krajów członkowskich w sferze zarządzania gruntami, a także obrotu drewnem, a więc aktów przyjętych w ramach polityki handlowej

⁵² Art. 6 ust. 1 rozporządzenia LULUCF.

⁵³ Art. 8 ust. 1 rozporządzenia LULUCF.

⁵⁴ „Poziom referencyjny dla lasów” oznacza według art. 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia LULUCF szacunkowy poziom referencyjny dla lasów wyrażony w tonach ekwiwalentu CO₂ rocznie, średni roczny poziom netto emisji lub pochłaniania pochodzących z zarządzanych gruntów leśnych na terytorium danego państwa członkowskiego w okresach od 2021 do 2025 r. oraz od 2026 do 2030 r. w oparciu o kryteria określone w tym rozporządzeniu.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

i klimatyczno-energetycznej, jest zasada zrównoważonego rozwoju wywodząca się z prawa międzynarodowego, uregulowana również w Konstytucji RP. Zasada ta stanowi też podstawę do kształtowania się załączków wspólnej polityki leśnej wyłaniającej się na styku innych unijnych polityk.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bolte A., *Adaptive forest management in central Europe: Climate change impacts, strategies and integrative concept*, "Scandinavian Journal of Forest Research" 2009, Vol. 24(6), DOI: <https://doi.org/10.1080/02827580903418224>.
- Bosek L., *Komentarz do art. 5*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Böttcher H., Zell-Ziegler C., Herold A., Siemons A., *EU LULUCF Regulation explained. Summary of core provisions and expected effects*, Berlin, 21.06.2019, www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Analysis-of-LULUCF-Regulation.pdf [dostęp: 20.09.2019].
- Czerwińska M., *Zasady i funkcjonowanie wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 777.
- European Commission, *Mapping and assessment of forest ecosystems and their services – Applications and guidance for decision making in the framework of MAES*, 2015, <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC98777/lb-na-27751-en-n.pdf> [dostęp: 5.08.2017].
- Forsell N., Korosuo A., Federici S., Gusti M., Rincón-Cristóbal J.-J., ..., Gardiner J., *Guidance on developing and reporting the Forest Reference Levels in accordance with Regulation (EU) 2018/841*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5ef89b70-8fba-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en> [dostęp: 10.10.2020].
- FSC, <https://pl.fsc.org/pl/o-fsc> [dostęp: 15.05.2018].
- Geszprych M., *Wpływ regulacji unijnych na kształtowanie gospodarki leśnej w lasach prywatnych w prawie polskim*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2008, nr 3/4.
- Goździewicz-Biechońska J., Leśkiewicz K., *Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej*, [w:] *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2017.
- Habuda A., Radecki W., *Rozdział 7. Trwale zrównoważona gospodarka leśna*, [w:] *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Warszawa 2016.
- Jabłoński K., Stempki W., *Rola lasów i leśnictwa w pochłanianiu gazów cieplarnianych*, „Czasopismo Inżynierii Łądowej, Środowiska i Architektury” 2017, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.7862/rb.2017.202>.
- Kaliszewski A., *Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie. Część 1. Procesy kształtujące politykę leśną w Europie*, „Leśne Prace Badawcze” 2018, nr 1, http://agro.icm.edu.pl/agro/element/bwmeta1.element.agro-80add842-4d19-4372-84af-f9ec6f23fa67/c/DOI-10.2478-frp-2018-0009_77.pdf [dostęp: 10.03.2020].
- Leśkiewicz K., *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, DOI: <https://doi.org/10.15290/sia.2017.15.07>.
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1.
- Leśkiewicz K., *Realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym – wybrane aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1.
- Ministerstwo Środowiska, *Polityka Ekologiczna Państwa 2030*, Warszawa 2019, https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Polityka_Ekologiczna_Panstwa/Polityka_Ekologiczna_Panstwa_2030.pdf [dostęp: 20.12.2019].
- Pakuła J., *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011.
- Polski Komitet ds. UNESCO, *UNESCO a Dekada Edukacji dla Zrównoważonego Rozwoju*, www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj/dostep [dostęp: 7.07.2017].
- Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2018.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

- Rakoczy B., *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 12.12.2019].
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E [dostęp: 7.12.2019].
- United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference), June 5–16, 1972, <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment> [dostęp: 7.12.2019].
- Zajac S., Sikora A., Rzewuski W., *Regulacje prawne i finansowe oraz działania w zakresie leśnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*, Sękocin Stary 2007.

AKTY PRAWNE

- Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie klimatu, wieloletnich ramach finansowych, konferencji w sprawie przyszłości Europy, stosunkach UE z Afryką, Światowej Organizacji Handlu, Turcji i Albanii, www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf [dostęp: 15.12.2019].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. [bez odniesienia do Komitetu Głównego (A/70/L.1)], 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 29.11.2019].
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347/1, 30.12.2005, s. 1 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295/23, 12.11.2010, s. 23).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz.Urz. UE L 156/1, 19.06.2018, s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych osiągniętych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań w dziedzinie klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 156/26, 19.06.2018, s. 26).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 328/1, 21.12.2018, s. 1).
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady UE i porozumienie klimatyczne z Paryża: podsumowanie postępów na konferencji COP w Katowicach (wymagane na podstawie art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylającego decyzję nr 280/2004/WE), COM/2018/716 final, Bruksela, 26.10.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0716> [dostęp: 10.06.2019].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sporządzony w Rzymie dnia 25 marca 1957 r. (Dz.Urz. UE C 326/47, 26.10.2012, wersja skonsolidowana; Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2).
- Traktat o Unii Europejskiej, sporządzony w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.Urz. UE C 326/13, 26.10.2012, wersja skonsolidowana).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2129).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. 2018, poz. 1235).