



## UNIA EUROPEJSKA I OBSZARY LEŚNE

W traktatach nie ma wyraźnej wzmianki o lasach, a Unia Europejska nie prowadzi wspólnej polityki leśnej. Lasy są więc zasadniczo przedmiotem polityki krajowej, ale wiele działań na szczeblu europejskim ma wpływ na lasy Unii i państw trzecich.

Czym jest las? Na to proste z pozoru pytanie nie istnieje jedna odpowiedź wspólna dla wszystkich państw członkowskich. Niemniej do celów międzynarodowych statystyk w dziedzinie leśnictwa Eurostat wykorzystuje system klasyfikacji ustanowiony przez Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych (FAO) i stosuje następującą definicję: „las” oznacza teren o zwarciu drzewostanu (lub równoważnym stopniu zadrzewienia) wynoszącym ponad 10 procent i obszar powyżej 0,5 hektara. Drzewa powinny móc osiągnąć wysokość co najmniej 5 metrów w stanie dojrzałym in situ.

### STAN LASÓW W UNII EUROPEJSKIEJ: CENNE EKOSYSTEMY O WIELU OBLCZACH I RÓŻNORAKIM PRZEZNACZENIU

**A.** Europejski pejzaż leśny – mozaika ukształtowana w dużej mierze ręką człowieka  
Lasy w UE – zgodnie z definicją powyżej – rozciągają się na 182 mln hektarów (5 % powierzchni leśnej na świecie). Ogółem zajmują 43 % powierzchni UE, zaś w sześciu państwach członkowskich o największych obszarach leśnych (Szwecja, Finlandia, Hiszpania, Francja, Niemcy i Polska) znajdują się dwie trzecie unijnych obszarów leśnych (3.2.10). Ponadto występują duże różnice w wielkości obszarów leśnych w poszczególnych państwach: Finlandia, Szwecja i Słowenia są pokryte lasami w 60 %, podczas gdy w Holandii i Wielkiej Brytanii lasy stanowią tylko 11 % powierzchni. Co więcej, w przeciwieństwie do wielu obszarów na świecie, w których wylesienie pozostaje poważnym problemem, w Unii powierzchnia leśna zwiększa się: w latach 1990-2010 powierzchnia lasów zwiększyła się o blisko 11 mln hektarów, zwłaszcza dzięki naturalnemu rozrastaniu się, ale także zalesianiu.

Różne rodzaje lasów w Unii Europejskiej odzwierciedlają różnorodność jej stref klimatycznych (lasy borealne, iglaste lasy alpejskie itp.). W istocie ich występowanie zależy głównie od klimatu, gleby, wysokości nad poziomem morza i warunków topograficznych. Jedynie 4 % lasów nie uległo przekształceniu w wyniku działalności człowieka, 8 % stanowią plantacje, a pozostałe należą do kategorii „lasów półnaturalnych”, czyli ukształtowanych przez człowieka. Większość lasów znajduje się w rękach prywatnych właścicieli (blisko 60 % powierzchni, podczas gdy 40 % to lasy publiczne).



## **B. Wielofunkcyjność lasów: ich rola środowiskowa, gospodarcza i społeczna**

Z perspektywy środowiska naturalnego lasy pełnią różnorakie role w ekosystemie: przyczyniają się do ochrony gleby (przed erozją), uczestniczą w cyklu hydrologicznym i regulują klimat na szczeblu lokalnym (zwłaszcza poprzez parowanie terenowe), a także wpływają na klimat w skali światowej (w szczególności dzięki składowaniu dwutlenku węgla). Jako siedliska licznych gatunków lasy chronią również różnorodność biologiczną.

Z socjoekonomicznego punktu widzenia użytkowanie lasów pozwala pozyskać zasoby, głównie drewno. Do produkcji drewna jest przeznaczonych 134 ze 161 mln hektarów lasów (wykorzystanie lasów w tym celu nie jest ograniczone prawem ani innymi czynnikami gospodarczymi lub środowiskowymi). Ponadto na tych powierzchniach leśnych wycinka odpowiada jedynie 2/3 przyrostu rocznej wielkości surowca drzewnego. Surowiec ten jest wykorzystywany głównie do produkcji energii, na którą przeznaczona jest 42 % jego masy, 24 % jest przeznaczane do tartaków, 17 % wykorzystywane w przemyśle papierniczym, zaś 12 % do produkcji płyt drewnianych. Drewno stanowi w Unii źródło blisko połowy wykorzystywanej energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Ponadto lasy dostarczają również produktów innych niż drewno, takich jak: produkty spożywcze (owoce jagodowe i grzyby), korek, żywicę, olej itp. Służą one również za podstawę niektórych usług (myślistwo, turystyka itp.). Lasy są zatem źródłem zatrudnienia, zwłaszcza na obszarach wiejskich. Sektor leśny (leśnictwo, przemysł drzewny i papierniczy) generuje blisko 1 % PKB w Unii Europejskiej, a w Finlandii wartość ta sięga nawet 5 %. W sektorze tym zatrudnionych jest ok. 2,6 mln osób. Lasy zajmują również poczesne miejsce w kulturze europejskiej.

## **C. Zagrożenia abiotyczne i biotyczne, wyzwania spotęgowane zmianami klimatu**

Wśród czynników abiotycznych (tj. fizycznych lub chemicznych), które zagrażają lasom, możemy wyróżnić pożary (zwłaszcza w strefie śródziemnomorskiej), susze, burze (w ciągu ostatnich sześćdziesięciu lat co roku średnio dwie gwałtowne burze) i zanieczyszczenie powietrza (emisje pochodzące z ruchu drogowego lub zakładów przemysłowych). Dodatkowo rozproszenie lasów będące następstwem budowy infrastruktury transportowej stanowi zagrożenie dla różnorodności biologicznej. Jeśli chodzi o czynniki biotyczne, zwierzęta (owady, jeleniowate) i choroby mogą wpłynąć na pogorszenie stanu lasów. Łącznie na 6 % powierzchni odnotowuje się szkody powodowane przez przynajmniej jeden z tych czynników.

Zmiany klimatu stanowią obecnie wyzwanie dla lasów europejskich. W zależności od położenia geograficznego lasów zmiany klimatu będą miały prawdopodobnie zróżnicowany wpływ nie tylko na ich tempo wzrostu, zasięg zalesienia i występowanie gatunków, lecz także na występowanie czynników biotycznych, takich jak określone pasożyty, a nawet na częstotliwość i intensywność ekstremalnych zjawisk pogodowych. Dostosowanie lasów do tych zmian i ich udział w przeciwdziałaniu im (np. dzięki zastąpieniu energii i materiałów nieodnawialnych drewnem opałowym) stanowią dwa istotne wyzwania.

Tak więc z lasami unijnymi związane są różne oczekiwania, niekiedy wzajemnie sprzeczne, co obrazują napięcia między ich wykorzystywaniem a ochroną. Jednym



z głównych wyzwań w zarządzaniu obszarami leśnymi jest pogodzenie tego typu napięć.

## **STRATEGIE POLITYCZNE I INICJATYWY NA RZECZ LASÓW W UNII EUROPEJSKIEJ: SPÓJNOŚĆ JAKO WYZWANIE**

W traktatach nie ma wyraźnej wzmianki o lasach, a Unia nie prowadzi wspólnej polityki leśnej. Lasy są więc zasadniczo przedmiotem polityki krajowej. Tymczasem wiele działań podejmowanych na szczeblu europejskim ma wpływ na lasy Unii i państw trzecich.

### **A. Nowe europejskie ramy odniesienia dla działań na rzecz obszarów leśnych**

We wrześniu 2013 r. Komisja w komunikacie „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego” (COM(2013)0659) określiła nową strategię Unii, proponując europejskie ramy odniesienia służące opracowaniu strategii sektorowych mających wpływ na lasy. Strategia ma dwa główne cele: 1) dopilnowanie, aby europejskimi lasami gospodarowano w sposób zrównoważony i 2) zwiększenie wkładu Unii w promowanie zrównoważonej gospodarki leśnej oraz w zwalczanie wylesiania na szczeblu światowym. Dokument ten zawiera także strategiczne wytyczne dla działań Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Komisja przewidziała na przykład opracowanie kryteriów zrównoważonej gospodarki leśnej. We wrześniu 2015 r. Komisja przyjęła wieloletni plan realizacji strategii UE na rzecz lasów (SWD(2013)0343). W planie tym, znanym pod pojęciem „Forest MAP”, zamieszczono wykaz działań, które należy podjąć w odpowiedzi na wyzwania stojące przed europejskim sektorem leśnictwa (więcej szczegółowych informacji na temat historii tego procesu podano niżej w sekcji pt. „Rola Parlamentu Europejskiego”).

### **B. Szeroki wachlarz działań Unii Europejskiej mających wpływ na obszary leśne**

#### **1. Wspólna polityka rolna (WPR) jako główne źródło europejskiego finansowania działań dotyczących obszarów leśnych**

Blisko 90 % środków finansowych Unii przeznaczonych na obszary leśne pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W okresie programowania 2014-2020 blisko 5,4 mld EUR z budżetu EFRROW zostało przeznaczonych na współfinansowanie konkretnych działań na rzecz lasów. W następstwie reformy WPR w grudniu 2013 r. zostało opublikowane nowe rozporządzenie dotyczące wsparcia polityki rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW (rozporządzenie (UE) nr 1305/2013) (3.2.6). W trosce o uproszczenie polityki w okresie 2015-2020 jeden specjalny środek zawiera wszelkie rodzaje pomocy na rzecz inwestycji w leśnictwie. Środek ten obejmuje inwestycje na rzecz zwiększania obszarów leśnych i poprawy rentowności lasów: zalesianie i tworzenie nowych obszarów leśnych, tworzenie systemów rolno-leśnych, zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz usuwanie szkód, inwestycje na rzecz poprawy odporności oraz zwiększenia wartości przyrodniczej ekosystemów leśnych, inwestycje w technologie w dziedzinie leśnictwa i w przetwórstwo, pozyskiwanie i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych. Ponadto inne instrumenty służą pokryciu kosztów usług leśnych, środowiskowych i klimatycznych oraz ochrony lasów. Zostały również przewidziane inne środki, które nie dotyczą wyłącznie



obszarów leśnych (np. płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną). To do państw członkowskich należy wybór takich środków dotyczących leśnictwa, jakie wprowadzą w życie, oraz towarzyszących im środków finansowych w ramach ich programów rozwoju obszarów wiejskich. Na okres 2015-2020 zaplanowano wydatki publiczne w wysokości ok. 8,2 mld EUR (27 % na zalesianie, 18 % na poprawę odporności i 18 % na zapobieganie szkodom).

## 2. Inne działania Unii Europejskiej dotyczące obszarów leśnych

Obrót leśnym materiałem rozmnożeniowym został uregulowany na szczeblu europejskim na mocy dyrektywy 1999/105/WE. Europejski system ochrony roślin ma z kolei na celu zwalczanie rozprzestrzeniania się organizmów szkodliwych dla lasów (dyrektywa 2000/29/WE). UE przeznaczą ponadto środki na badania dotyczące lasów, zwłaszcza w ramach programu „Horyzont 2020”. W ramach polityki energetycznej wyznaczono natomiast wiążący prawnie cel osiągnięcia do 2020 r. wykorzystania 20 % energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii, co powinno zwiększyć popyt na biomasę leśną (dyrektywa 2009/28/WE). Ponadto w nowych ramach Unii Europejskiej w dziedzinie klimatu i energii do 2030 r. przewidziano zwiększenie tego odsetka do 27 %. Projekty dotyczące obszarów leśnych mogą być również współfinansowane w ramach unijnej polityki spójności z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (w szczególności zapobieganie pożarom, wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych, przygotowanie do zmian klimatu). Fundusz Solidarności (rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002) ma z kolei na celu udzielanie pomocy państwom członkowskim w obliczu poważnych klęsk żywiołowych, takich jak burze czy pożary lasów. Unijny mechanizm współpracy na rzecz ochrony ludności (decyzja nr 1313/2013/UE) może zostać uruchomiony w przypadku kryzysów, z którymi państwa członkowskie nie są w stanie sobie same poradzić, jak np. niektóre pożary lasów (w Grecji w 2007 i 2012 r.) czy niektóre burze.

Ponadto ponad 37,5 mln hektarów lasów należy do sieci Natura 2000 na rzecz ochrony przyrody, stworzonej w ramach polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej. Przemysłane wykorzystanie lasów stanowi część priorytetów tematycznych nowego programu Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska i działań na rzecz klimatu (program LIFE na lata 2014-2020, rozporządzenie (UE) nr 1293/2013). Ponadto unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej ([COM\(2011\)0244](#)) przewiduje, że do roku 2020 stworzone zostaną plany zrównoważonej gospodarki leśnej dla lasów państwowych. Europejski system informacji o pożarach lasów służy monitorowaniu zagrożenia pożarowego w lasach. Unia propaguje również ekologiczne zamówienia publiczne ([COM\(2008\)0400](#)), które mogą pobudzać popyt na drewno wyprodukowane przy zastosowaniu zrównoważonych metod. Oznakowanie ekologiczne UE jest przyznawane parkietom, meblom i wyrobom papierniczym. Ponadto plan działania w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT) przewiduje „dobrowolne umowy o partnerstwie” z państwami będącymi producentami drewna, zaś rozporządzenie (rozporządzenie (UE) nr 995/2010) obowiązujące od marca 2013 r. zakazuje wprowadzania na rynek drewna pozyskanego nielegalnie.

Unia Europejska uczestniczy także w wielu działaniach międzynarodowych dotyczących lasów (w szczególności Ramowa konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu). Na poziomie ogólnoeuropejskim główną inicjatywą polityczną na rzecz lasów



pozostaje Forest Europe. W jej ramach trwają już obecnie dyskusje nad prawnie wiążącą umową dotyczącą zrównoważonej gospodarki leśnej i zrównoważonego wykorzystania lasów. W ramach swojej polityki w dziedzinie klimatu poza udziałem w światowych negocjacjach w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych Unia Europejska uczyniła pierwsze kroki w kierunku objęcia rolnictwa i leśnictwa tą polityką (decyzja nr 529/2013/UE w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem). Ponadto Unia Europejska stawia sobie za cel powstrzymanie utraty powierzchni terenów zalesionych najpóźniej do 2030 r. oraz ograniczenie wylesiania lasów tropikalnych przynajmniej o 50 % do 2020 r. ([COM\(2008\)0645](#)). Finansuje ona także projekty w ramach programu REDD + zmierzającego do ograniczenia emisji związanych z wylesianiem i degradacją lasów w Azji, Afryce i Ameryce Południowej. Można również wykorzystać w tym zakresie politykę sąsiedztwa. I tak program FLEG II dysponował 9 mln EUR na lata 2012-2016 przeznaczonymi na promowanie dobrej gospodarki leśnej, zrównoważonego zarządzania lasami i ich ochrony w krajach będących wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski na równi z Radą stanowi w wielu dziedzinach mających wpływ na obszary leśne, takich jak rolnictwo czy ochrona środowiska (w ramach zwykłej procedury ustawodawczej). Ponadto Parlament przyjmuje wraz z Radą budżet Unii Europejskiej. Parlament wywarł wpływ na wiele kwestii ustawodawczych mających skutki dla lasów, np. w dziedzinie wspólnej polityki rolnej czy polityki energetycznej [zmiana dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych – [2016/0382\(COD\)](#)].

W przeszłości Parlament w wielu rezolucjach opowiadał się za większą koordynacją i spójnością polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do różnych strategii politycznych dotyczących lasów europejskich. W dniu 30 stycznia 1997 r. Parlament Europejski przyjął [rezolucję](#) w sprawie strategii Unii Europejskiej dotyczącej leśnictwa<sup>[1]</sup> (pierwsze w historii sprawozdanie Parlamentu z własnej inicjatywy) i wezwał Komisję do przedstawienia wniosków dotyczących europejskiej strategii leśnej. Komisja odpowiedziała na to wezwanie w komunikacie w sprawie strategii leśnej dla Unii Europejskiej ([COM\(1998\)0649](#)), a następnie poparła je Rada, która przyjęła pierwszą strategię leśną UE w dniu 15 grudnia 1998 r.

W odpowiedzi na sprawozdanie z realizacji strategii leśnej UE ([COM\(2005\)0084](#)) w latach 1999-2004 Parlament ponownie podkreślił znaczenie tej strategii oraz potwierdził swoje poparcie w [rezolucji](#) z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie realizacji strategii leśnej Unii Europejskiej<sup>[2]</sup>. W tejże rezolucji Parlament poparł wdrożenie przedstawionego przez Komisję „Planu działań Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonej gospodarki leśnej” i zaproponował szereg spójnych i konkretnych celów oraz środków w różnych dziedzinach polityki związanych z lasami. Komisja opracowała ten „Plan działań dotyczący gospodarki leśnej UE” z założeniem na okres

---

[1]Dz.U. C 55 z 24.2.1997, s. 22.

[2]Dz.U. C 290 E z 29.11.2006, s. 413.



pięciu lat (2007-2011), a jego celem jako instrumentu uzupełniającego była lepsza koordynacja 18 określonych „działań podstawowych” ([COM\(2006\)0302](#)).

W nawiązaniu do zielonej księgi Komisji z dnia 1 marca 2010 r. pt. „Ochrona lasów i informacje o lasach w UE: przygotowanie lasów na zmianę klimatu” ([COM\(2010\)0066](#)) w [rezolucji](#) z dnia 11 maja 2011 r.<sup>[3]</sup> Parlament Europejski poparł zmianę strategii leśnej w celu uwzględnienia konkretnych wyzwań wynikających ze zmiany klimatu, zrównoważonego zarządzania lasami i ich ochrony.

W dniu 20 września 2013 r. Komisja przedstawiła komunikat pt. „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego” ([COM\(2013\)0659](#)), który wyszedł naprzeciw nie tylko rosnącemu zapotrzebowaniu w odniesieniu do lasów, lecz także poważnym zmianom społecznym i politycznym. Rada zatwierdziła tę przekształconą strategię w konkluzjach z dnia 19 maja 2014 r., a Parlament w [rezolucji](#) z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego<sup>[4]</sup>. Parlament w rezolucji wzywa Komisję do uzupełnienia strategii solidnym planem działań zawierającym konkretne środki oraz do przedstawiania Parlamentowi co rok sprawozdania z postępów w realizacji konkretnych działań przewidzianych w strategii. Parlament podkreśla także, że wdrożenie strategii leśnej UE powinno być wieloletnim, skoordynowanym procesem. Parlament uważa, że priorytetem musi być propagowanie konkurencyjności i zrównoważonego charakteru sektora leśnego, wspieranie obszarów wiejskich i miejskich, rozwój bazy wiedzy, ochrona lasów oraz zachowanie ich ekosystemów, poprawa koordynacji i komunikacji oraz zwiększenie zrównoważonego wykorzystania zasobów drzewnych i niedrzewnych produktów leśnych.

Powstał w ten sposób „Wieloletni plan realizacji nowej strategii leśnej UE” (SWD(2015)0164), który Komisja przedstawiła w dniu 3 września 2015 r. Wymieniono w nim szereg działań mających na celu zapewnienie spójnego, skoordynowanego podejścia do różnych strategii politycznych i inicjatyw dotyczących sektora leśnego ze szczególnym udziałem zainteresowanych stron. Tak zwany Forest MAP stanowi ramy, w których można rozpatrywać wszystkie nowe strategie polityczne w rozmaitych dziedzinach związanych z lasami. Osiem następujących priorytetowych dziedzin obejmuje trzy filary zrównoważonego zarządzania lasami, czyli społeczny, gospodarczy i środowiskowy: 1) ochrona naszych społeczności wiejskich i miejskich; 2) wspieranie konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju przemysłu drzewnego, bioenergii oraz zielonej gospodarki w szerszym zakresie; 3) lasy a zmiana klimatu; 4) ochrona lasów i wzmacnianie usług ekosystemowych; 5) informacja o lasach i monitorowanie lasów; 6) badania i innowacje; 7) współpraca; 8) lasy z perspektywy globalnej. Do planu załączono wykaz konkretnych działań na lata 2014-2020 i ich podmiotów oraz harmonogram różnych działań i wykaz oczekiwanych rezultatów. Komisja zobowiązała się również do regularnego powiadamiania Parlamentu i Rady o postępach osiągniętych w strategii leśnej UE. Po początkowym etapie (2015-2017) wdrażania szeregu środków priorytetowych sprawozdanie Komisji z postępu prac z grudnia 2018 r. ([COM\(2018\)0811](#)) w sprawie strategii leśnej UE przedstawia postępy

---

[3]Dz.U. C 377 E z 7.12.2012, s. 23.

[4]Dz.U. C 346 z 21.9.2016, s. 17.



zrealizowane w ramach wieloletniego planu działania i ma pomóc w ustaleniu głównych priorytetów dla drugiego etapu (2018-2020) jego wdrażania.

François Nègre  
05/2019

