



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 spowodowane 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. 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)659) 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)343). 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”).

Ponieważ plan ten wygasa z końcem 2020 r., Rada zachęciła Komisję do przedstawienia nowej strategii leśnej na nadchodzące lata. Strategia ta jest wspomniana w komunikacie Komisji z grudnia 2019 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu [COM(2019)640], gdzie lasy uznaje się za jeden z uprzywilejowanych obszarów działań zwalczających zmianę klimatu.

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 przeznacza 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, i stanowi 30 % obszarów objętych tą siecią. Przemyślane 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\(2011\)244](#)) 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\(2008\)400](#)), które mogą pobudzać popyt na drewno wyprodukowane przy zastosowaniu zrównoważonych metod. Należy również zauważyć, że 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 (zob. rozporządzenie (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). 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\(2008\)645](#)). 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^[1] (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)649), a następnie poparła je Rada, która przyjęła pierwszą strategię leśną UE w dniu 15 grudnia 1998 r.

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



W odpowiedzi na sprawozdanie z realizacji strategii leśnej UE ([COM\(2005\)84](#)) 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^[2]. 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 pięciu lat (2007-2011), a jego celem jako instrumentu uzupełniającego była lepsza koordynacja 18 określonych „działań podstawowych” ([COM\(2006\)302](#)).

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\(2010\)66](#)) w [rezolucji](#) z dnia 11 maja 2011 r.^[3] 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\(2013\)659](#)), 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^[4]. 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 nie drzewnych produktów leśnych.

Powstał w ten sposób „Wieloletni plan realizacji nowej strategii leśnej UE” (SWD(2015)164), 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;

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

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

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



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)811) w sprawie strategii leśnej UE przedstawia postępy zrealizowane w ramach wieloletniego planu działania i ma pomóc w ustaleniu głównych priorytetów dla drugiego etapu (2018-2020) jego wdrażania.

Wreszcie, w rezolucji z 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu dla Europy [[2019/2956\(RSP\)](#)] Parlament „[...] z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar przeciwdziałania globalnemu wylesianiu i apeluje do niej o zintensyfikowanie działań; [...] wzywa Komisję do przedstawienia nowej, ambitnej strategii leśnej UE, aby w odpowiedni sposób uznać ważną, wielofunkcyjną i przekrojową rolę lasów europejskich, sektora i zrównoważonej gospodarki leśnej w walce ze zmianą klimatu i utratą różnorodności biologicznej [...]”. W tym kontekście Parlament postanowił opracować dwa sprawozdania z własnej inicjatywy: jeden w sprawie zintensyfikowania działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów (tytuł angielski: „Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests”), a drugi w sprawie nowej strategii europejskiej na rzecz lasów (tytuł angielski: „The European Forest Strategy – The Way Forward”).

François Nègre
02/2020

