UNIA EUROPEJSKA I OBSZARY LEŚNE

Ta nota tematyczna wyjaśnia kluczowe aspekty związane z europejskimi lasami i unijną polityką leśną. Przedstawia również strategię leśną UE i inne inicjatywy wspierające, które mają znaczący wpływ na lasy w UE i w państwach trzecich.

PODSTAWA PRAWNA POLITYKI LEŚNEJ W UE

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nie zawiera żadnych wyraźnych postanowień dotyczących lasów. W związku z tym nie ma żadnej wspólnej polityki leśnej UE, a odpowiedzialność za gospodarkę leśną spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. UE opracowała jednak unijną strategię leśną i wspiera szeroki zakres środków, które mają znaczący wpływ na lasy, zarówno w UE, jak i w państwach trzecich.

CZYM JEST LAS?

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

KRAJOBRAZ LEŚNY UE: MOZAIKA W DUŻEJ MIERZE KSZTAŁTOWANA PRZEZ CZŁOWIEKA

Lasy w UE – zgodnie z definicją powyżej – rozciągają się na powierzchni 160 mln hektarów (4 % powierzchni leśnej na świecie). Ogółem zajmują 39 % 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. Na poziomie poszczególnych państw występują duże różnice w wielkości obszarów leśnych. Finlandia, Szwecja i Słowenia są pokryte lasami w prawie 60 %, podczas gdy w Holandii zajmują one tylko 10 % powierzchni.

Różne rodzaje lasów w Unii Europejskiej odzwierciedlają różnorodność jej stref geoklimatycznych (lasy borealne, iglaste lasy alpejskie itp.). Rodzaj lasu rosnącego w danym miejscu zależy od klimatu, gleby, wysokości i topografii danego obszaru. Szacuje się, że jedynie około 2–4 % obszarów leśnych w UE to lasy „pierwotne" lub „starodrzewne", co oznacza, że nie zostały one zmienione w wyniku interwencji człowieka. Kolejna niewielka część lasów w UE to plantacje, a ponad 90 % to lasy półnaturalne. Oznacza to, że lasy te nie są ani niezakłócone ingerencją człowieka, ani nie są plantacjami, ale mają pewne cechy naturalnych ekosystemów. Około 60 % lasów europejskich jest własnością prywatną, a jedynie pozostałe 40 % jest własnością publiczną.

W ostatnich dziesięcioleciach powierzchnia gruntów pokrytych lasami w UE znacznie się powiększyła, chociaż ostatnie tendencje pokazują, że wzrost ten ulega spowolnieniu. Według statystyk Eurostatu dotyczących lasów, leśnictwa i pozyskiwania drewna w ostatnich latach powierzchnia lasów pozostaje stabilna. Odpowiada za to wzrost wynikający z zalesiania gruntów rolnych lub gruntów opuszczonych, naturalnej ekspansji lasów i przeklasyfikowania gruntów do użytkowania leśnego, a także spadki związane z przekształcaniem obszarów leśnych w grunty o innym przeznaczeniu, rozwój infrastruktury i zmiany w klasyfikacji użytkowania gruntów. Ponadto wiele lasów to nie lasy naturalne, lecz zarządzane lub sadzone. W swoim briefingu na temat stanu lasów europejskich z 2023 r. Europejska Agencja Środowiska zauważyła, że w wyniku ostatnich praktyk zarządzania w około 42% lasów poprawiła się sytuacja jeśli chodzi o drzewa martwe, powierzchnię lasu, objętość biomasy i produktywność. Przeprowadzona w 2020 r. przez Organizację ds. Wyżywienia i Rolnictwa ocena światowych lasów wykazała, że większość lasów w Europie ma plany zagospodarowania.

Pomimo tych pozytywnych tendencji zagrożenia, takie jak pożary roślinności, szkodniki i zmiana klimatu, rosną. W 2022 r. pożary lasów dotknęły około 9 000 km² lasów w UE, przyczyniając się do zmniejszenia odporności lasów i negatywnie wpływając na jakość powietrza i wody, a także na klimat. Do 2016 r. roczna częstotliwość występowania pożarów utrzymywała się poniżej 1000 przypadków, a następnie znacznie wzrosła i osiągnęła najwyższy poziom w 2022 r. Chociaż w latach 2023 i 2024 zaobserwowano spadek, poziomy utrzymywały się na poziomie powyżej 5000 przypadków rocznie.

Podstawowe dane dotyczące lasów w UE (UE-27, 2020 r.)

Państwo członkowskie(UE–27)	Lasy/obszary zalesione(1 000 hektarów, 2020 r.)	Udział lasów w całkowitej powierzchni (%) (2020 r.)	Wartość dodana brutto/obszar leśny (EUR/hektar) (2020 r.)	Osoby zatrudnione w sektorze leśnym(1 000 rocznych jednostek roboczych) (2020 r.)
Austria	3 889,6	46,4	194	21,1
Belgia	689,3	22,5	136	2,2
Bułgaria	3 896,00	35,1	51	21,9
Chorwacja	1 940,00	34,3	116	14,4
Cypr	172,64	18,6	13	0,5
Czechy	2 677,09	33,9	341	21,2
Dania	689,3	16,1	340	6,0
Estonia	2 438,4	53,8	110	6,2
Finlandia	22 409,0	66,2	181	21,2
Francja	17 421,9	31,7	166	29,0
Niemcy	11 468,00	32,1	107	39,0
Grecja	3 901,8	29,6	15	9,2
Węgry	2 053,01	22,1	116	18,5
Irlandia	799,14	11,4	48	2,8
Włochy	9 566,13	31,7	221	38,0
Łotwa	3 410,79	52,8	144	17,8
Litwa	2 202,19	33,7	96	8,6
Luksemburg	88,70	34,2	94	0,3
Malta	0,46	1,5	0,0	0,0
Niderlandy	369,50	9,9	457	3,0
Polska	9 464,20	30,3	181	71,8
Portugalia	3 340,71	36,2	245	15,0
Rumunia	6 981,62	29,3	223	52,4
Słowacja	1 951,49	39,8	256	24,6
Słowenia	1 185,13	58,5	228	6,2
Hiszpania	18 572,17	36,7	54	11,0
Szwecja	27 980,0	62,5	110	41,0
UE 27	159 558,29	38,6	146	502,6

Źródło: Eurostat i Dyrekcja Generalna Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

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

A. Strategia na rzecz bioróżnorodności i strategia leśna do 2030 r.

W 2021 r. Komisja przyjęła nową strategię leśną UE 2030. Jest ona jedną z inicjatyw przewodnich Europejskiego Zielonego Ładu i opiera się na unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030.

Strategia leśna UE na 2030 r. ma na celu dostosowanie lasów europejskich do nowych warunków, ekstremalnych warunków pogodowych i dużej niepewności spowodowanej zmianą klimatu. Jest to konieczne, aby lasy mogły nadal spełniać swoje funkcje środowiskowe i społeczno-gospodarcze. Strategia leśna przyczyni się do osiągnięcia unijnych celów w zakresie bioróżnorodności dzięki ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % do 2030 r. i osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. W strategii uznano centralną i wielofunkcyjną rolę lasów oraz wkład podmiotów z sektora i całego łańcucha wartości związanego z leśnictwem w osiąganie zrównoważonej i neutralnej dla klimatu gospodarki do 2050 r. oraz w zachowanie dynamicznych i dobrze prosperujących społeczności wiejskich.

Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 przewiduje rozszerzenie obszarów chronionych, tak aby do 2030 r. co najmniej 30 % wszystkich obszarów lądowych i morskich w UE było chronionych, a 10 % – ściśle chronionych. Powinno to rozszerzyć ochronę lasów w UE i obejmować zasadzenie 3 mld drzew. Jako część strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 rozporządzenie (UE) 2024/1991 o odbudowie zasobów przyrodniczych ustanawia prawnie wiążące cele w zakresie odbudowy zdegradowanych ekosystemów, w szczególności tych dysponujących największym potencjałem wychwytywania i przechowywania węgla, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i ograniczania ich skutków.

W strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 wzywa się do stosowania praktyk przyjaznych dla różnorodności biologicznej. Aby wspierać rozwój takich praktyk, unijny program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE 2021–2027, rozporządzenie (UE) 2021/783) wspiera projekty dotyczące praktyk w zakresie leśnictwa bliższego naturze, tj. praktyk, które mają na celu osiągnięcie celów zarządzania przy minimalnej niezbędnej interwencji człowieka i połączenie celów dotyczących ochrony z celami dotyczącymi wydajności.

Oprócz inicjatyw wynikających ze strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej i strategii leśnej warto wspomnieć, że 23 % lasów europejskich należy do sieci ochrony przyrody Natura 2000, co stanowi około 50 % obszarów Natura 2000 utworzonych w ramach unijnej polityki ochrony środowiska.

B. Wspólna polityka rolna (WPR): główne źródło unijnego finansowania na rzecz lasów.

Blisko 90 % środków finansowych Unii przeznaczonych na obszary leśne pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (3.2.2).

W okresie programowania 2007–2013 blisko 5,4 mld EUR z budżetu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich zostało przeznaczonych na współfinansowanie konkretnych działań na rzecz lasów. W okresie programowania

WPR 2014–2020 na takie działania przeznaczono około 8,2 mld EUR wydatków publicznych: 27 % na zalesianie, 18 % na poprawę odporności lasów i 18 % na zapobieganie szkodom. Tylko jeden konkretny środek obejmował wszystkie rodzaje wsparcia dla inwestycji w lasy (inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów). Inne instrumenty służyły pokryciu kosztów usług leśnych, środowiskowych i klimatycznych oraz ochrony lasów. Przewidziano też instrumenty, które nie dotyczyły wyłącznie obszarów leśnych (np. płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną). W przeprowadzonej w 2019 r. ocenie działań dotyczących leśnictwa odnotowano znaczną unijną wartość dodaną w budżecie przeznaczonym na leśnictwo udostępnianym dzięki takim środkom, której w przeciwnym razie by nie było.

W odniesieniu do obecnego okresu programowania WPR (2023–2027) interwencje dotyczące lasów są uwzględnione w planach strategicznych przedłożonych przez państwa członkowskie w ramach rozporządzenia (UE) 2021/2115 w sprawie planów strategicznych WPR. W podsumowaniu planów strategicznych WPR z 2023 r. Komisja stwierdza, że w planach krajowych uznaje się rolę wielofunkcyjnej i zrównoważonej gospodarki leśnej, ale wsparcie dla leśnictwa nie znajduje się w ich centrum. Specjalne wsparcie finansowe wynosi zaledwie 4,2 mld EUR, ponieważ państwa członkowskie zazwyczaj zajmują się sektorem leśnym za pomocą innych środków, jak pomoc państwa i krajowych funduszy leśnych, a w niektórych planach kwestia wsparcia nie jest wyraźnie określona.

C. Inne środki UE na rzecz lasów

Wprowadzanie do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego było regulowane na szczeblu UE dyrektywą Rady 1999/105/WE do 2026 r., kiedy to przyjęto nowe rozporządzenie mające na celu zwiększenie odporności lasów europejskich na zmianę klimatu, szkodniki i choroby oraz wspieranie różnorodności biologicznej, zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrony zasobów genetycznych. Do leśnego materiału rozmnożeniowego zalicza się nasiona, rośliny i części roślin gatunków drzew wykorzystywanych w nowych lasach lub w innych rodzajach plantacji drzew. W związku z tym ma ona zasadnicze znaczenie dla regeneracji lasów, w tym ponownego zalesiania i zalesiania w całej UE.

Unijne prawo dotyczące zdrowia roślin zostało przyjęte w 2016 r. i ostatnio zmienione w 2024 r. rozporządzeniem (UE) 2024/3115. Zapewnia skuteczne środki ochrony terytorium UE i jej roślin. Jego celem jest również zapewnienie bezpiecznego handlu, a także zmniejszenie wpływu zmiany klimatu na zdrowie upraw i lasów. UE przeznacza ponadto środki na badania dotyczące lasów, zwłaszcza w ramach programu „Horyzont Europa".

W ramach polityki energetycznej wyznaczono natomiast wiążący prawnie cel osiągnięcia do 2030 r. wykorzystania 32% energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii, co zwiększy znaczenie biomasy leśnej (dyrektywa w sprawie odnawialnych źródeł energii (UE) 2018/2001). Dyrektywa zmieniająca UE/2023/2413 weszła w życie z dniem 20 listopada 2023 r. Określono w niej ogólny wiążący cel co najmniej 42,5 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym UE do 2030 r., ale zakłada się, że udział ten wyniesie 45 %. 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 ma z kolei na celu udzielanie pomocy państwom członkowskim w obliczu poważnych klęsk żywiołowych jak burze czy pożary lasów. Tymczasem unijny mechanizm współpracy na rzecz ochrony ludności może zostać uruchomiony w przypadku kryzysów, z którymi państwa członkowskie nie są w stanie sobie same poradzić, jak np. niektóre pożary lasów czy burze.

Europejski system informacji o pożarach lasów służy monitorowaniu zagrożenia pożarowego w lasach. UE zachęca również do ekologicznych zamówień publicznych, które mogą promować popyt na drewno produkowane w sposób zrównoważony, a parkiety, meble i wyroby papiernicze są opatrzone oznakowaniem ekologicznym UE. Ponadto unijny plan działania w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa przewiduje dobrowolne umowy o partnerstwie z państwami będącymi producentami drewna i rozporządzenie zakazujące wprowadzania na rynek drewna pozyskanego nielegalnie.

D. Inicjatywy międzynarodowe

UE uczestniczy również w licznych międzynarodowych działaniach związanych z lasami: w szczególności Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

Forest Europe, konferencja ministerialna w sprawie ochrony lasów w Europie, jest nadal główną inicjatywą polityczną dotyczącą lasów na szczeblu ogólnoeuropejskim. Opracowuje wspólne strategie dla 45 sygnatariuszy (44 państw europejskich i UE) dotyczące tego, jak chronić swoje lasy i gospodarować nimi w sposób zrównoważony.

Poza udziałem w światowych negocjacjach w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych Unia poczyniła pierwsze kroki w kierunku objęcia rolnictwa i leśnictwa swoją polityką w dziedzinie klimatu w drodze rozporządzenia (UE) 2018/841 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. W kwietniu 2023 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły nowe rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa ((UE) 2023/839), aby określić nowy cel na 2030 r. zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem. W szczególności jest nim zwiększenie zdolności unijnych pochłaniaczy dwutlenku węgla o 15%, co odpowiada 310 mln ton ekwiwalentu CO_2.

Ponadto Unia postawiła sobie za cel powstrzymanie utraty powierzchni terenów zalesionych na świecie najpóźniej do 2030 r. oraz ograniczenie wycinania lasów tropikalnych przynajmniej o 50 % do 2020 r. Rozporządzenie w sprawie produktów niepowodujących wylesiania ((EU) 2023/1115) ma na celu zagwarantowanie, że konsumpcja w UE nie przyczynia się do wylesiania ani degradacji lasów na całym świecie.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski wywarł wpływ na wiele aktów prawnych mających wpływ na lasy. W swoich rezolucjach od dawna opowiada się za większą koordynacją i spójnością

poszczególnych instrumentów mających wpływ na lasy europejskie. Pierwsza strategia leśna UE została przyjęta 15 grudnia 1998 r. dzięki rezolucji w sprawie strategii Unii Europejskiej dotyczącej leśnictwa, w której wezwano Komisję do przedstawienia wniosków dotyczących unijnej strategii leśnej.

W lipcu 2019 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „Zintensyfikowanie działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów". W rezolucji z 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu Parlament z zadowoleniem przyjął wyrażony przez Komisję zamiar przeciwdziałania globalnemu wylesianiu i zaapelował do niej o zintensyfikowanie działań i wezwał Komisję do przedstawienia nowej ambitnej strategii leśnej UE, aby w odpowiedni sposób uznać kluczową rolę lasów europejskich, sektora leśnego i zrównoważonej gospodarki leśnej w walce ze zmianą klimatu i utratą różnorodności biologicznej. W tym kontekście Parlament postanowił opracować dwie rezolucje: jedną w sprawie zwiększenia roli UE w ochronie i odtwarzaniu światowych lasów, a drugą w sprawie nowej europejskiej strategii leśnej – dalsze działania. W połączeniu z pierwszą z tych rezolucji Parlament przyjął także rezolucję w sprawie globalnego wylesiania zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie unijnych ram prawnych mających na celu zatrzymanie i odwrócenie globalnego wylesiania spowodowanego przez UE. 13 września 2022 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie nowej strategii leśnej UE 2030 – Zrównoważona gospodarka leśna w Europie, która stanowi odpowiedź na nową strategię leśną UE 2030 przyjętą przez Komisję w 2021 r.

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny ds. Rozwoju Regionalnego, Rolnictwa i Rybołówstwa. Więcej informacji na stronie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Sarah Madeleine Régine Pierrette Costes / Rachele Rossi
04/2026