

Zielony ład dla polskich lasów

– wybrane aspekty wdrażania
polityk UE dla poprawy
zarządzania lasami w Polsce

Augustyn Mikos, Sylwia Szczutkowska

Stowarzyszenie Pracownia
na rzecz Wszystkich Istot

listopad 2023

Sfinansowano z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz
Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię
w ramach Funduszy EOG

Iceland 
Liechtenstein
Norway **Active
citizens fund**



Spis treści

Wstęp 3

Rewizja Dyrektywy o promowaniu
stosowania energii ze źródeł odnawialnych 5

Rozporządzenie w sprawie odbudowy
zasobów przyrodniczych 12

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
dotyczący gospodarki leśnej w Polsce 21



Komisja Europejska obecnej kadencji jako jeden z priorytetów swojego działania postawiła walkę z trwającym kryzysem klimatyczno-ekologicznym. Narzędziem do realizowania tego celu miał być ogłoszony 11 grudnia 2019 roku Europejski Zielony Ład. *Atmosfera ulega ociepleniu, a klimat zmienia się z każdym rokiem. Spośród ośmiu milionów gatunków żyjących obecnie na naszej planecie jeden milion jest zagrożony zagładą. Lasy i oceany są zanieczyszczone i dewastowane.* Mogłoby się wydawać, że to słowa manifestu organizacji ekologicznej, tymczasem zostały one zaczerpnięte z pierwszego paragrafu komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu. Świadczą one o znacznej zmianie w postrzeganiu zagrożenia jakim jest kryzys klimatyczno-ekologiczny, przez europejskich decydentów.

To nie przypadek, że już w pierwszym paragrafie wprowadzenia do komunikatu o Zielonym Ładzie pojawiła się wzmianka o lasach, bowiem ich ochrona i rozsądne gospodarowanie są jednym z kluczowych działań, które mogą pomóc zrealizować najważniejsze cele Europejskiego Zielonego Ładu, a mianowicie osiągnięcie przez Unię Europejską neutralności klimatycznej w 2050 r. i odwrócenie trendu utraty różnorodności biologicznej na Starym Kontynencie. Nie dziwi więc, że w ramach wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu w ostatnich 4 latach wprowadzono i zrewidowano szereg kluczowych unijnych regulacji mających wpływ na ochronę tych niezwykle ważnych ekosystemów.

Komisja Europejska uznała również znaczenie jakie, dla właściwego wdrażania i egzekwowania założeń Europejskiego Zielonego Ładu, ma udział społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego w ogłoszonej w maju 2020 roku Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 pojawiły się deklaracje o tym, że *Komisja będzie wspierać rolę społeczeństwa obywatelskiego jako strażnika przestrzegania przepisów i będzie współpracować z państwami członkowskimi, aby poprawić dostęp osób fizycznych i organizacji pozarządowych do wymiaru sprawiedliwości przed sądami krajowymi w sprawach dotyczących ochrony środowiska.*

W niniejszym opracowaniu analizujemy niektóre procesy legislacyjne i prawne na poziomie Unii Europejskiej, które miały miejsce w ostatnich 4 latach i dotyczyły ochrony i zarządzania lasami. Szczególnie skupiamy się na tych ich aspektach, które dotyczą udziału społeczeństwa we współdecydowaniu o lasach i dostępu społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach dotyczących zarządzania lasami. Przyglądamy się też samemu procesowi wypracowywania tych regulacji ze szczególnym naciskiem na to w jakim stopniu uwzględnione zostały w nich postulaty strony społecznej. Mamy nadzieję, że refleksja ta pomoże w lepszym zrozumieniu procesów decyzyjnych na poziomie Unii Europejskiej w polskim ruchu leśnym i pomoże w przyszłości w skuteczniejszym zabieganiu o uwzględnienie zapisów korzystnych dla przyrody, a zarazem dążących do demokratyzacji podejmowania decyzji o środowisku. Wybór przykładów nie jest przypadkowy, wynika z procesów prawnych i legislacyjnych na których skupiało się w swojej pracy w ostatnich latach Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, organizacja publikująca niniejsze opracowanie.

A photograph of a dense forest with sunlight filtering through the trees, creating a warm, golden glow. A green rectangular box is overlaid on the left side of the image, containing the title text.

Rewizja Dyrektywy o promowaniu stosowania energii ze źródeł odnawialnych

Wprowadzona w 2009 roku Dyrektywa o promowaniu stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej RED) miała wspierać rozwój odnawialnych źródeł energii (dalej OZE) w UE w celu obniżenia emisji gazów cieplarnianych z sektora energetyki. Dyrektywa określiła cel osiągnięcia udziału 20% OZE w końcowym zużyciu energii w Unii Europejskiej do 2020 r., wyznaczając przy tym indywidualne cele dla poszczególnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. RED określiła też źródła energii, które mogły zostać zaliczone do spełnienia tego celu oraz które kwalifikowały się do pomocy publicznej na mocy mechanizmów wsparcia OZE. Wśród innych źródeł energii na liście tej znalazła się bioenergia, w tym biopaliwa stałe takie jak biomasa drzewna. Wprowadzenie dyrektywy przyczyniło się do znacznego zwiększenia ilości biomasy drzewnej spalanej w zakładach energetycznych. Wzbudziło to wiele kontrowersji w środowiskach naukowych, organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną klimatu i przyrody, a także wśród organizacji zrzeszających przemysł przetwórstwa drewna. Naukowcy i przedstawiciele organizacji pozarządowych zwracali uwagę na fakt, że pozyskiwanie drewna na cele energetyczne w lasach przyczynia się do zmniejszenia ilości węgla związanego w ekosystemach leśnych, zagraża zachowaniu różnorodności biologicznej w lasach i zmniejsza ich zdolność do spełniania innych ważnych usług ekosystemowych, takich jak regulacja stosunków wodnych. Wskazywano również, że spalanie drewna w zakładach energetycznych powoduje emisję dwutlenku węgla do atmosfery oraz przyczynia się

do pogorszenia jakości powietrza. Obawy te potwierdziły analizy Wspólnego Centrum Badawczego przy Komisji Europejskiej, które wykazały, że w horyzoncie czasowym istotnym z punktu widzenia międzynarodowych celów klimatycznych (neutralności klimatycznej w 2050 r.), spalanie pierwotnej biomasy drzewnej w celu produkcji energii jest bardziej emisyjne nawet w porównaniu z węglem czy gazem. Przedstawiciele przemysłu przetwórstwa drewna zwracali uwagę na zaburzenia na rynku drewna spowodowane dopłatami do spalania drewna w zakładach energetycznych na które nie mogły liczyć przedsiębiorstwa wykorzystujące drewno do produkcji materiałowej. W związku z powyższymi zastrzeżeniami pojawiły się postulaty, aby zaprzestać uznawania pierwotnej biomasy drzewnej za odnawialne i zeroemisyjne źródło energii oraz wstrzymać przeznaczane na jej wsparcie dotacje.

Potencjalną okazją na wprowadzenie postulowanych zmian stała się zakończona właśnie rewizja RED. W ramach prac nad Europejskim Zielonym Ładem Państwa Członkowskie Unii Europejskiej podjęły decyzję wyznaczenia celu ograniczenia do 2030 roku emisji gazów cieplarnianych do atmosfery o 55% w stosunku do poziomu z roku 1990¹. Osiągnięcie tego celu wymagało rewizji i wprowadzenia szeregu regulacji. Działania te zbiorczo nazwano pakietem „Fit for 55”, czyli gotowi na 55². Jedną z podjętych inicjatyw była właśnie rewizja RED. Kluczowym elementem rewizji było podniesienie unijnego celu udziału energii OZE w końcowym zużyciu energii w 2030 r. do 42,5% (wcześniejszy cel na 2030 r. wynosił 32% udziału OZE). Podniesienie celu stworzyło jednak zagrożenie, że spełniany będzie on przez zwiększenie ilości drewna spalanego w zakładach energetycznych. Dylemat czy biomasa drzewna powinna dalej być traktowana jako odnawialne źródło energii stał się jednym z najszerzej komentowanych i bez wątpienia najbardziej kontrowersyjnym wątkiem rewizji RED. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną klimatu i przyrody zaczęły nawoływać do wprowadzenia w ramach rewizji przepisów, których spełnienie pomogłoby zapobiec zwiększeniu ilości pozyskiwanego i spalanego drewna na skutek dążenia do spełnienia podwyższonego unijnego celu OZE. Do przedstawianych postulatów należały m.in.:

- ▶ zaprzestanie zaliczania energii wytworzonej ze spalania pierwotnej biomasy drzewnej do spełniania unijnego celu udziału OZE w końcowym zużyciu energii,
- ▶ wstrzymanie wsparcia publicznego dla spalania pierwotnej biomasy drzewnej w celach energetycznych, zaliczanie do celów OZE i kwalifikowanie

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Art. 4 ust. 1 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>).

² <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

do wsparcia jedynie tych rodzajów wtórnej biomasy drzewnej, które nie są przydatne do produkcji materiałowej zgodnie z zasadami kaskadowego wykorzystania drewna, zgodnie z którą drewno powinno być najpierw wykorzystywane do wytwarzania produktów o dłuższym okresie użytkowania, następnie okres ich użytkowania powinien być przedłużany a drewno po-użytkowe powinno być poddawane recyklingowi, dopiero gdy nie ma możliwości dalszego wykorzystania drewna w innych celach dopuszczalne jest jego spalanie w celu produkcji energii,

- ▶ wprowadzenie systemu monitorowania ilości biomasy drzewnej wykorzystywanej do produkcji energii oraz udostępnianie tych informacji społeczeństwu w łatwy i przystępny sposób.

Komisja Europejska przedstawiła propozycję rewizji RED, która jedynie w marginalnym stopniu adresowała postulaty dotyczące wykorzystania biomasy drzewnej w energetyce przedstawione przez stronę społeczną. Komisja Europejska zaproponowała, aby:

- ▶ Państwa Członkowskie UE nie mogły udzielać wsparcia finansowego na wykorzystanie kłód drewna tartaczno, pniaków i korzeni do produkcji energii,
- ▶ od 2027 r. Państwa Członkowskie nie mogły już udzielać dotacji dla instalacji spalających biomasę drzewną wyłącznie do wytworzenia energii elektrycznej, chyba że są one zlokalizowane w regionie szczególnie uzależnionym od paliw kopalnych lub są wykorzystywane z wychwytywaniem i magazynowaniem dwutlenku węgla,
- ▶ Komisja Europejska przyjęła akt delegowany dotyczący kaskadowego wykorzystania biomasy drzewnej oraz ograniczenia wykorzystania „wysokiej jakości drewna okrągłego” do produkcji energii,
- ▶ wzmocnić kryteria zrównoważonego rozwoju pozwalające zakwalifikować biomasę drzewną jako OZE przez wprowadzenie wymogu, aby przy pozyskiwaniu drewna na cele energetyczne brać pod uwagę ochronę gleby i różnorodności biologicznej, unikać pozyskiwania pniaków i korzeni, unikać degradacji lasów pierwotnych i przekształcania ich w lasy plantacyjne, minimalizować wielkość zrębów zupełnych i zachęcać do utrzymywania zasobów martwego drewna,
- ▶ objąć kryteriami „zrównoważonego wykorzystania biomasy” instalacje o mocy powyżej 5 MW, a nie jak było to wcześniej 20 MW.

Projekt Komisji Europejskiej został oceniony przez organizacje pozarządowe jako zdecydowanie niewystarczający, nie adresował bowiem podstawowego problemu jakim jest uznawanie pierwotnej biomasy drzewnej za odnawialne i niskoemisyjne

źródło energii a co za tym idzie kwalifikowanie jej do publicznego wsparcia. Propozycja Komisji stała się przedmiotem prac Parlamentu Europejskiego. Wiodącą rolę w kwestii zapisów dotyczących biomasy drzewnej pełniła Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności (dalej Komisja ENVI). W maju 2022 r. komisja ta przegłosowała swoje stanowisko dotyczące rewizji RED. W stanowisku zawarte zostały następujące rekomendacje dotyczące biomasy drzewnej:

- ▶ zamieszczenie w RED definicji pierwotnej biomasy drzewnej; biomasa pochodząca z lasów dotkniętych pożarami, gradacjami owadów i chorobami drzew miała jednak nie być uznawana za pierwotną,
- ▶ zaprzestanie zaliczania energii z pierwotnej biomasy drzewnej do celów państw członkowskich w zakresie energii odnawialnej, z wyjątkiem: bioenergii produkowanej w instalacjach o mocy wyjściowej mniejszej niż 7,5 MW, w instalacjach z technologią BECCS (Biomass with Carbon Capture and Storage) oraz w instalacjach produkujących wyłącznie energię elektryczną o mocy mniejszej niż 20 MW w regionach UE z dużą zależnością od paliw kopalnych i przemysłu wysokoemisyjnego, podlegających Mechanizmowi Sprawiedliwej Transformacji,
- ▶ wstrzymanie dotacji publicznych w ramach RED dla pierwotnej biomasy drzewnej (również z pewnymi wyjątkami),
- ▶ stosowanie zasady kaskadowego wykorzystania drewna.

Stanowisko to zostało uznane za ważny krok w kierunku ograniczenia negatywnego wpływu spalania biomasy drzewnej w sektorze energetyki na zachowanie różnorodności biologicznej i zdolności wiązania węgla w ekosystemach leśnych. Ambitne rekomendacje Komisji ENVI zostały jednak zdecydowanie osłabione w głosowaniu na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego, które miało miejsce we wrześniu 2022 r. W ostatecznym stanowisku przegłosowanym w czasie tego posiedzenia, Parlament Europejski zawarł następujące zapisy dotyczące wykorzystania biomasy drzewnej w produkcji energii:

- ▶ wprowadzenie definicji pierwotnej biomasy drzewnej, wyłączającej m.in. drewno z lasów szczególnie zagrożonych pożarami i szkodnikami oraz drewno pokłeskowe.
- ▶ odejście od dotowania z publicznych środków energii wytwarzanej przez spalanie pierwotnej biomasy drzewnej,
- ▶ stopniowe zmniejszanie do 2030 r. ilości energii wytwarzanej ze spalania pierwotnej biomasy drzewnej do celów OZE,

- ▶ ustalenie maksymalnego pułapu zaliczania energii wytworzonej ze spalania pierwotnej biomasy drzewnej do spełniania celów udziału OZE w produkcji energii na poziomie odpowiadającym średniej w latach 2017–2022,
- ▶ wprowadzenie zasady kaskadowego wykorzystania biomasy drzewnej.

Ostateczne stanowisko Parlamentu Europejskiego oceniono jako zbyt mało ambitne, aby w wystarczający sposób ograniczyć wykorzystanie biomasy drzewnej w celach energetycznych. Przede wszystkim przez wyłączenie niektórych rodzajów drewna z definicji pierwotnej biomasy drzewnej wprowadzało ono luki, zagrażające tym, że duża ilość pierwotnej biomasy drzewnej mogłaby być nadal wykorzystywana do celów energetycznych. Niepokój wzbudziło w szczególności enigmatycznie sformułowane wyłączenie dotyczące „lasów dotkniętych klęskami żywiołowymi”, które mogło prowadzić do nadużyć interpretacyjnych. Co więcej, w stanowisku nie określono szczegółowo ścieżki redukcji wykorzystania biomasy drzewnej w celach energetycznych ani konkretnie sformułowanego celu na 2030 r. Krytyce poddano także wyznaczenie maksymalnego pułapu zaliczania energii z biomasy drzewnej do spełniania celu OZE na średnim poziomie z lat 2017–2022, ze względu na przewidywane szczególnie wysokie zużycie drewna w celach energetycznych w 2022 r. spowodowane kryzysem energetycznym. Wreszcie, implementacja zasady kaskadowego wykorzystania drewna za pomocą aktu wykonawczego, w miejsce proponowanego przez Komisję ENVI mocniejszego aktu delegowanego, stworzyła zagrożenie mało ambitnego stosowania tej zasady w praktyce. Mimo wszystkich tych zastrzeżeń, stanowisko Parlamentu Europejskiego dawało nadzieję na wykonanie pierwszego ważnego kroku w kierunku dostosowania regulacji UE z wiedzą naukową wskazującą na negatywne skutki spalania przemysłowych ilości drewna w zakładach energetycznych.

Opisane stanowisko powinno być wyznacznikiem dla przedstawicieli Parlamentu Europejskiego w negocjacjach trójstronnych między Komisją Europejską, Radą Unii Europejskiej i Parlamentem Europejskim, w ramach których instytucje te musiały dojść do porozumienia dotyczącego ostatecznej treści rewizji RED. Odbiegało ono zdecydowanie od stanowiska Rady UE, w której w owym okresie prezydencję pełniła Szwecja. W efekcie, w porozumieniu trójstronnym dotyczącym rewizji RED, zawarto zdecydowanie osłabione zapisy dotyczące ograniczenia negatywnego wpływu spalania biomasy drzewnej na środowisko i gospodarkę. Ostatecznie, w ramach rewizji, wprowadzono następujące zapisy:

- ▶ obowiązek stosowania zasady kaskadowego wykorzystania biomasy drzewnej, w szczególności w systemach wsparcia odnawialnych źródeł odnawialnych; od stosowania zasady możliwe są odstępstwa jeśli jest to konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii, gdy lokalny przemysł

jest niezdolny ze względów technicznych lub ilościowych do wykorzystania biomasy drzewnej pochodzącej z cięć przedrębnych i trzebieży, działań przeciwpożarowych, terenów objętych klęskami żywiołowymi lub gdy cechy pozyskanego rodzaju drewna nie są odpowiednie dla lokalnych zakładów przetwórstwa drewna,

- ▶ zakaz udzielania wsparcia finansowego dla wykorzystania do produkcji energii drewna możliwego do przerobu przez przemysł przetwórstwa drewna, a także pniaków i korzeni,
- ▶ zakaz udzielania wsparcia finansowego dla wykorzystania do produkcji energii drewna pochodzącego z lasów pierwotnych, starodrzewów oraz lasów o wysokiej bioróżnorodności,
- ▶ wymóg zapewnienia spójności produkcji paliw z biomasy leśnej z celami dotyczącymi pochłaniania CO₂ w sektorze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) oraz z politykami i środkami opisanymi przez państwa członkowskie w zintegrowanych krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK); Państwa Członkowskie UE będą zobowiązane, aby w aktualizacji KPEiK (przedłożonej do dnia 30.06.2024), ocenić zgodność dostaw biomasy leśnej i jej przewidywane zużycie w produkcji energii z celami i budżetami państw w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla w sektorze gruntów,
- ▶ zobowiązanie do udostępniania konsumentom w łatwo dostępnej i przystępnej formie aktualnych informacji, na temat pochodzenia i rodzaju surowców przeznaczonych na produkcję wykorzystywanych przez nich paliw z biomasy.

Mając na względzie obecny stan wiedzy naukowej w zakresie negatywnego wpływu wykorzystania biomasy drzewnej w energetyce na lasy, klimat, bioróżnorodność, jakość powietrza i gospodarkę, zmiany w RED są stanowczo zbyt małym i nazbyt zachowawczym krokiem. Przede wszystkim nie wprowadzono spójnego z wiedzą naukową zakazu wsparcia spalania pierwotnej biomasy drzewnej (czyli drewna pozyskanego w lasach i z innych terenów zadrzewionych, bezpośrednio na cele energetyczne), której pozyskanie i spalanie ma zdecydowanie negatywny wpływ na środowisko i gospodarkę. Ponadto, wiele wprowadzonych przepisów sformułowano w sposób ogólny, wprowadzając szereg wyjątków, które podważają skuteczność tych zmian.

Jednocześnie należy wskazać na pewne pozytywne zmiany wprowadzone w ramach rewizji. Zapisanie w RED obowiązku zapewnienia zgodności produkcji paliw z biomasy drzewnej pochodzącej z zasobów krajowych z celami pochłaniania dwutlenku węgla w sektorze LULUCF daje szansę na ograniczenie negatywnego wpływu sektora bioenergetyki na wiązanie węgla w ekosystemach leśnych. Jeśli zasada ta zostanie odpowiednio wdrożona, powinna ograniczyć zagrożenie intensyfikacji pozyskania

drewna na cele energetyczne. Co więcej wprowadzenie tego zapisu do przepisów obowiązujących w UE może pozwolić na egzekwowanie na ścieżce prawnej konieczności ochrony leśnego pochłaniania węgla. Zobligowanie Państw Członkowskich do zawarcia w aktualizacji KPEiK oceny zgodności dostaw biomasy leśnej i jej przewidywanego zużycia w produkcji energii z celami i budżetami państw w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla, może przyczynić się do bardziej świadomego planowania transformacji energetycznej uwzględniającego potrzebę zachowania zdolności lasów do wiązania i pochłaniania węgla. Biorąc pod uwagę, że obowiązkowym etapem procesu przygotowania KPEiK jest przeprowadzenie ich publicznych konsultacji, obowiązek ten zwiększy udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o zarządzaniu zasobami leśnymi. Zapisy dotyczące konieczności udostępniania konsumentom informacji na temat pochodzenia biomasy wykorzystanej do produkcji biopaliw w łatwo dostępnej formie dzięki zwiększeniu transparentności w zakresie wykorzystania drewna w celach energetycznych również zwiększą możliwość wpływu społeczeństwa na podejmowanie decyzji istotnych z punktu widzenia zarządzania zasobami leśnymi.



Rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych

Obok osiągnięcia neutralności klimatycznej przez UE, jednym z głównych celów Europejskiego Zielonego Ładu jest odwrócenie trendu utraty różnorodności biologicznej w Europie. Aby go osiągnąć w maju 2020 r. Komisja Europejska opublikowała propozycję Strategii Bioróżnorodności UE 2030. W tej strategii Komisja zapowiedziała przedstawienie wniosku dotyczącego prawnie wiążących celów UE w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych. Deklaracja ta została zrealizowana w czerwcu 2022 r., kiedy Komisja Europejska przedstawiła projekt Rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (ang. *Nature Restoration Law*, dalej Rozporządzenie lub NRL). W zaproponowanym przez Komisję kształcie, Rozporządzenie miało wprowadzać szereg wiążących prawnie celów w zakresie odbudowy zdegradowanych ekosystemów. Do najważniejszych celów dotyczących ekosystemów leśnych należały:

- ▶ do 2030 r. objęcie 20% obszaru lądowego i 20% obszaru morskiego UE środkami odbudowy zasobów przyrodniczych i wszystkich wymagających tego ekosystemów do 2050 r.,
- ▶ objęcie środkami odbudowy zasobów przyrodniczych przynajmniej 30% obszarów każdej grupy typów siedlisk Natura 2000 (w tym leśnych), których kondycja nie jest dobra, 60% obszaru do 2040 r. i 90% do 2050 r.,

- ▶ wprowadzenie środków odbudowy koniecznych do przywrócenia typów siedlisk Natura 2000 na obszarach nie obejmujących tych typów siedlisk odpowiadających co najmniej 30% dodatkowej powierzchni całkowitej potrzebnej do osiągnięcia całkowitego właściwego obszaru odniesienia dla każdej grupy typów siedlisk, do 2040 r. – w odniesieniu do co najmniej 60% tej powierzchni, a do 2050 r. – w odniesieniu do 100% tej powierzchni,
- ▶ wprowadzenie środków odbudowy siedlisk gatunków chronionych na mocy Dyrektywy Siedliskowej i Dyrektywy Ptasiej koniecznych do poprawy jakości i wielkości tych siedlisk, aż do osiągnięcia wystarczającej jakości i wielkości tych siedlisk,
- ▶ zapewnienie, aby obszary objęte środkami odbudowy zgodnie z wykazywały stałą poprawę stanu do osiągnięcia przez nie dobrego stanu oraz aby stan obszarów, gdzie osiągnięto dobry stan i wystarczającą jakość siedlisk gatunków, nie ulegał pogorszeniu,
- ▶ wprowadzenie środków odbudowy koniecznych do zwiększenia różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych przyczyniających się do osiągnięcia tendencji wzrostowej, aż do osiągnięcia zadowalających poziomów, następujących wskaźników bioróżnorodności leśnej:
 - stojące martwe drewno,
 - leżące martwe drewno,
 - udział lasów różnowiekowych,
 - łączność leśna,
 - wskaźnik liczebności pospolitych ptaków leśnych,
 - zasoby węgla organicznego.

Realizacja wszystkich zapisanych w Rozporządzeniu celów miała odbywać się poprzez opracowanie Krajowych Planów Odbudowy, zawierających szczegółowe informacje m.in. na temat obszaru zajmowanego przez poszczególne siedliska, ich rozmieszczenia, wielkości obszarów planowanych do objęcia środkami odbudowy, planowanych do wprowadzenia rodzajów środków odbudowy czy planów w zakresie zapewnienia skuteczności wdrażanych środków. W projekcie Rozporządzenia zapisa-
no także obowiązek otwartego i partycypacyjnego przygotowania planów odbudowy oraz zapewnienia zainteresowanej społeczności możliwość wczesnego i skutecznego udziału w jego opracowaniu. W propozycji Komisji znalazł się także artykuł zobowiązujący Państwa Członkowskie UE do zapewnienia społeczeństwu dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej

legalności krajowych planów odbudowy i wszelkiego zaniechania działania ze strony właściwych organów.

Przedstawiony przez Komisję projekt można ocenić jako bardzo ambitny i odpowiadający na potrzeby walki z kryzysem utraty różnorodności biologicznej. Wprowadzenie go w niezmienionej formie oznaczałoby objęcie środkami odbudowy ok. 60 tys. km² leśnych siedlisk Natura 2000 do 2030 r. i trzykrotnie większy obszar do 2050 r. Co więcej, zapisy obligujące do zapewnienia stałej poprawy stanu siedlisk objętych środkami odbudowy a także niedopuszczenia do pogorszenia siedlisk w dobrym stanie w praktyce oznaczały, iż działania podejmowane na mocy Rozporządzenia musiałyby być skuteczne, a całkowity obszar siedlisk w dobrej kondycji musiałby się realnie stopniowo zwiększać. Ważnym jest to, że Komisja postanowiła wyznaczyć cele nie tylko dla najcenniejszych ekosystemów leśnych (siedlisk Natura 2000), ale objąć środkami odbudowy wszystkie lasy. Wprowadzenie Krajowych Planów Odbudowy opracowywanych z udziałem społeczeństwa dałoby stronie społecznej mocne narzędzie do współdecydowania o zarządzaniu lasami. Szczegółowość informacji obowiązkowo zawartych w planach oraz wyrażony wprost dostęp do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach dotyczących tych planów dodatkowo wzmocniłyby wpływ społeczeństwa na podejmowanie decyzji o zarządzaniu lasami.

Rada Unii Europejskiej w swoim stanowisku dotyczącym *Nature Restoration Law* przedstawiła propozycje zmian, znacznie ograniczających ambicje Rozporządzenia. Do zmian tych należało m.in.:

- ▶ ograniczenie obszaru siedlisk Natura 2000, który obowiązkowo musiałby zostać objęty środkami odbudowy poprzez wykreślenie zapisu zobowiązującego do objęcia tymi środkami siedlisk, których kondycja nie jest znana,
- ▶ wykreślenie zapisu, zobowiązującego do objęcia środkami odbudowy 30% obszaru wszystkich grup typów lądowych siedlisk Natura 2000, których kondycja nie jest dobra do 2030 r., zamiast tego środki odbudowy miałyby być wprowadzone na 30% obszaru lądowych siedlisk Natura 2000, których kondycja nie jest dobra w ogóle (bez obowiązku uwzględnienia wszystkich grup typów siedlisk),
- ▶ osłabienie zapisów zobowiązujących do zapewnienia, że stan siedlisk Natura 2000 nie będzie ulegać pogorszeniu, przez wprowadzenie zapisu, że stan ten nie powinien „ulegać znacznemu pogorszeniu”,
- ▶ ograniczenie liczby wskaźników bioróżnorodności leśnej, których poziom miałby się poprawiać, aż do osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu do 3 (w propozycji Komisji 6), zamiast tego Rada zaproponowała wprowadzenie listy 5 wskaźników z której Państwa Członkowskie wybierałyby 3.

Stanowisko Rady ograniczyło znacznie cele Rozporządzenia zaproponowane w projekcie Komisji. Wykreślenie zapisów zobowiązujących do objęcia środkami odbudowy siedlisk Natura 2000, których kondycja nie jest znana, ograniczyło obszar który obowiązkowo musiałby zostać objęty środkami do 2030 r. z około 150 tys. do 54 tys. km². Zaproponowana przez Radę rezygnacja z obowiązku objęcia środkami odbudowy wszystkich grup typów siedlisk do 2030 r. oznaczała, że w Rozporządzeniu nie zostałby zapisany konkretnie przestrzennie określony cel dotyczący odbudowy leśnych siedlisk Natura 2000 w obecnej dekadzie. Oslabienie klauzuli zobowiązującej do zapewnienia, że stan siedlisk nie będzie się pogarszał zdecydowanie ograniczył siłę bezpieczników mających na celu skuteczność środków odbudowy wprowadzanych na mocy Rozporządzenia dając duże pole do interpretacji „znacznego” pogorszenia stanu. Wykreślenie zapisów o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w stanowisku Parlamentu Europejskiego zdecydowanie ograniczyło możliwość udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o zarządzaniu lasami podejmowanych aby wdrożyć zapisy Rozporządzenia.

Na etapie prac w Parlamencie Europejskim, projekt przedstawiony przez Komisję Europejską został poddany mocnej krytyce największego ugrupowania Parlamentu, czyli Europejskiej Partii Ludowej (dalej EPL). Sprzeciw w stosunku do Rozporządzenia uargumentowany był m.in. potencjalnym zagrożeniem dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego UE, które miałyby wynikać m.in. z obowiązków dotyczących nawadniania torfowisk, obejmowania lasów środkami odbudowy mogącymi prowadzić do zmniejszenia ilości dostępnego drewna energetycznego czy środkami odbudowy wprowadzanymi w ekosystemach rolniczych. W czasie głosowania w wiodącej w tym procesie legislacyjnym Komisji ENVI, EPL złożyła wniosek o całkowite odrzucenie Rozporządzenia, który ze względu na brak uzyskania większości (zabrakło do tego jednego głosu, głosowanie zakończyło się remisem) został odrzucony. Mimo to, między innymi na skutek znacznego oporu EPL ostateczne stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące Nature Restoration Law było zdecydowanie mniej ambitne niż pierwotna propozycja Komisji Europejskiej. Parlament Europejski zarekomendował, m.in.:

- ▶ rezygnację z konkretnych celów dotyczących obejmowania środkami odbudowy siedlisk Natura 2000, zamiast tego proponując zapis, zgodnie z którym Państwa Członkowskie miały „dążyć do wprowadzenia środków odtworzenia w obszarach Natura 2000 koniecznych, aby poczynić postęp w osiągnięciu właściwego stanu ochrony” siedlisk Natura 2000,
- ▶ rezygnację z konkretnych celów w zakresie odtwarzania siedlisk w miejscu gdzie przestały one występować, zastępując je podobnie ogólnikowymi zapisami jak w te zacytowane w poprzednim podpunkcie,

- ▶ znaczne osłabienie zapisów obligujących Państwa Członkowskie do zapewnienia, że stan siedlisk Natura 2000 nie będzie się pogarszać m.in. przez określenie, że ich stan nie powinien „ulegać znacznemu pogorszeniu”,
- ▶ zmniejszenie liczby obowiązkowych wskaźników bioróżnorodności leśnej, których stan miałyby się poprawiać do jednego, zamiast tego Parlament zaproponował wprowadzenie listy 5 wskaźników z której Państwa Członkowskie wybierałyby 3,
- ▶ wykreślenie zapisów zapewniających dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących Rozporządzenia.

Stanowisko Parlamentu zostało jednoznacznie skrytykowane przez organizacje pozarządowe. Zamiast konkretnych celów, określających obszar cennych siedlisk których kondycja powinna ulec poprawie oraz obszar siedlisk, które powinny zostać odtworzone, Parlament rekomendował jedynie bardzo ogólnikowo sformułowane zapisy o dążeniu do wdrożenia działań, które pomogą poczynić postępy w kierunku poprawy stanu owych siedlisk. Tak sformułowane zapisy mogłyby z łatwością być obchodzone, co z pewnością doprowadziłoby do mniej ambitnych działań na rzecz odbudowy zdegradowanych obszarów przyrodniczo cennych. Parlament chciał również osłabienia klauzuli dotyczącej nie pogarszania się stanu siedlisk w dobrej kondycji i tych objętych działaniami na mocy Rozporządzenia, wprowadzając sformułowanie zgodnie z którym ich stan nie powinien ulegać znacznemu pogorszeniu. Skuteczność takiego zapisu zależałaby od tego, co uznawane byłoby za znaczne pogorszenie, dając zbyt duże pole do interpretacji i kolejną możliwość obchodzenia przepisów niewątpliwie powodującą mniej ambitne wdrażanie Rozporządzenia. Zaproponowane przez Parlament rozwiązanie, zgodnie z którym Państwa Członkowskie wybierałyby 3 spośród 5 wskaźników bioróżnorodności leśnej również z dużym prawdopodobieństwem doprowadziłoby do zmniejszenia pozytywnego oddziaływania Rozporządzenia na bioróżnorodność leśną. Państwa Członkowskie mogłyby bowiem wybierać te wskaźniki, których poziom łatwo byłoby im poprawić, zamiast tych, których poprawa byłaby najlepsza dla poprawy kondycji lasów. Wreszcie, wykreślenie zapisów o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w stanowisku Parlamentu Europejskiego zdecydowanie ograniczyło możliwość udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o zarządzaniu lasami podejmowanych aby wdrożyć zapisy Rozporządzenia.

W ostatecznej treści Rozporządzenia wypracowanej w toku negocjacji trójstronnych między Komisją, Radą i Parlamentem w kwestiach dotyczących ochrony ekosystemów leśnych zakłada:

- ▶ podjęcie przez Państwa Członkowskie działań, mających na celu objęcie środkami odbudowy przynajmniej 20% obszaru lądowego Unii Europejskiej

Unii Europejskiego do 2030 r. i wszystkich ekosystemów wymagających odbudowy do 2050 r.

- ▶ objęcie 30% obszaru lądowych siedlisk Natura 2000 nie będących w dobrej kondycji środkami odbudowy do 2030 r. a także 60% obszaru każdej grupy typów lądowych siedlisk Natura 2000 nie będących w dobrej kondycji do 2040 r. i 90% do 2050 r., do 2030 r. cel ten ma być priorytetowo realizowany przede wszystkim w obszarach Natura 2000, dano możliwość na drodze derogacji objęcia środkami odbudowy mniejszego obszaru siedlisk nie będących w dobrej kondycji występujących na dużych obszarach (80% obszaru do 2050 r., $\frac{1}{3}$ tego obszaru do 2040 r. i $\frac{2}{3}$ do 2050 r.),
- ▶ wprowadzenie środków odbudowy koniecznych do przywrócenia typów siedlisk Natura 2000 na obszarach nie obejmujących tych typów siedlisk odpowiadających co najmniej 30% dodatkowej powierzchni całkowitej potrzebnej do osiągnięcia całkowitego właściwego obszaru odniesienia dla każdej grupy typów siedlisk, do 2040 r. – w odniesieniu do co najmniej 60% tej powierzchni, a do 2050 r. – w odniesieniu do 100% tej powierzchni, dano możliwość na drodze derogacji wprowadzenia środków odbudowy koniecznych do przywrócenia siedlisk na mniejszym obszarze (między 90 a 100% do 2050 r., 30% tego obszaru do 2040 r. i 60% do 2050 r.),
- ▶ wprowadzenie środków odbudowy siedlisk gatunków chronionych na mocy Dyrektywy Siedliskowej i Dyrektywy Ptasiej koniecznych do poprawy jakości i wielkości tych siedlisk, aż do osiągnięcia wystarczającej jakości i wielkości tych siedlisk,
- ▶ wprowadzenie środków odbudowy koniecznych do zapewnienia poprawy wskaźników bioróżnorodności leśnej, aż do osiągnięcia satysfakcjonującego poziomu, obowiązkowo Państwa Członkowskie będą musiały zapewnić poprawę wskaźnika pospolitych ptaków leśnych oraz do wyboru 6 spośród następujących wskaźników:
 - stojące martwe drewno,
 - leżące martwe drewno,
 - udział lasów o zróżnicowanej strukturze wiekowej,
 - łączność ekologiczna lasów,
 - zasób węgla organicznego,
 - udział lasów zdominowanych przez rodzime gatunki drzew,
 - różnorodność gatunkowa drzew,

- ▶ realizacja wszystkich zapisanych w Rozporządzeniu będzie odbywać się poprzez opracowanie i wdrażanie Krajowych Planów Odbudowy, które mają być przygotowywane w otwarty, transparentny i partycypacyjny sposób,
- ▶ w ostatecznej wersji Rozporządzenia nie pojawiły się zapisy zapewniające dostęp do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach dotyczących opracowywania i wdrażania Krajowych Planów Odbudowy.

Mimo znacznego ograniczenia ambicji w porównaniu do pierwotnego projektu Komisji Europejskiej, w ostatecznie ustalonej formie *Nature Restoration Law* daje szansę na znaczną poprawę kondycji polskich i europejskich lasów. Na skalę Unii Europejskiej już do 2030 r. przynajmniej ok. 50 tys. km² lądowych siedlisk Natura 2000 powinno zostać objęte środkami odbudowy. Mimo, że w Rozporządzeniu nie zawarto konkretnego celu dotyczącego odbudowy siedlisk leśnych Natura 2000 do 2030 r., biorąc pod uwagę, że większość siedlisk lądowych to lasy, działania te z dużym prawdopodobieństwem będą dotyczyły ekosystemów leśnych. Do 2050 r. obszar cennych siedlisk lądowych objęty środkami odbudowy powinien być kilkukrotnie większy, w zakresie od ok. 155 tys. do około 463 tys. km², w zależności jaki obszar siedlisk, których kondycja obecnie nie jest znana okaże się być w złej kondycji. W przypadku lasów będzie to między około 47 tys. a około 117 tys. km² do 2040 r. oraz między około 71 tys. a 176 tys. km² do 2050 r. Dla porównania całkowity lądowy obszar Polski to około 312 tys. km², co oznacza, że na mocy *Nature Restoration Law* do 2050 r. powierzchnia siedlisk leśnych Natura 2000 objęta środkami odbudowy może być równa nawet połowie obszaru naszego kraju. Ponadto środkami odbudowy objęte mają być siedliska gatunków chronionych na mocy Dyrektywy Siedliskowej oraz Dyrektywy Ptasiej, co dodatkowo zwiększa skalę działań, które będą musiały zostać podjęte, aby spełnić wymagania Rozporządzenia. Znaczna część gatunków chronionych na mocy ww. dyrektyw to gatunki związane z lasami.

W Rozporządzeniu wprowadzono zapisy, mające na celu zapewnienie skuteczności środków odbudowy, którymi obejmowane będą siedliska Natura 2000 oraz zapewnienie, że całkowity obszar siedlisk w dobrej kondycji będzie stale się powiększać. W porównaniu do projektu Komisji zapisy te zostały jednak znacznie osłabione. Zobowiązano Państwa Członkowskie do dążenia do zapewnienia, że obszary objęte środkami odbudowy będą wykazywać ciągłą poprawę ich kondycji. Niestety skuteczność tak sformułowanego zapisu może być ograniczona, trudno będzie bowiem egzekwować zapis nie formułujący bezwzględnie obowiązującego celu, a jedynie obligujący do podjęcia wysiłków, aby ten cel osiągnąć. Co więcej, *Nature Restoration Law* zobowiązuje do podjęcia działań, mających na celu to, że obszary siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków w dobrej kondycji oraz tych które osiągną dobrą kondycję na skutek działań podjętych na mocy Rozporządzenia, nie ulegną znacznemu pogorszeniu. Również w tym przypadku, sposób w jaki sformułowano zapisy

utrudni ich egzekwowanie. Ich skuteczność zależy od tego w jaki sposób oceniane będzie to, czy podjęto wystarczające wysiłki mające na celu zapobiegnięcie pogorszenia się kondycji siedlisk a także od tego w jaki sposób interpretowane będzie znaczne pogorszenie kondycji siedlisk.

Zapisy Rozporządzenia nie ograniczają się do najcenniejszych lasów chronionych obecnie na mocy Dyrektywy Siedliskowej. *Nature Restoration Law* zakłada poprawę szeregu wskaźników bioróżnorodności leśnej we wszystkich lasach. Lista wskaźników jest kompleksowa, a dowolność wyboru tych których poziom ma się poprawiać bardzo ograniczona. Można więc liczyć na to, że Rozporządzenie przyczyni się również do poprawy stanu lasów nie zaliczanych do siedlisk Natura 2000. Zgodnie z Rozporządzeniem, wskaźniki mają stale się poprawiać, aż osiągną satysfakcjonujący poziom określony w Krajowych Planach Odbudowy. To w jaki stopniu zapisy te przyczynią się do poprawy stanu ekosystemów leśnych, zależeć będzie od tego jak określony będzie ów satysfakcjonujący poziom.

Fakt, że działania przewidziane w *Nature Restoration Law* mają być wdrażane na podstawie Krajowych Planów Odbudowy, może przyczynić się do znacznego zwiększenia transparentności i udziału strony społecznej w podejmowaniu ważnych decyzji mających wpływ na ochronę lasów. Plany odbudowy zawierać będą szereg szczegółowych informacji, m.in. na temat obszaru zajmowanego przez poszczególne siedliska, ich rozmieszczenia, wielkości obszarów planowanych do objęcia środkami odbudowy, planowanych do wprowadzenia rodzajów środków odbudowy, planów w zakresie zapewnienia skuteczności wdrażanych środków oraz monitoringu ich postępu. Informacje te powinny być publicznie dostępne a same plany opracowywane z udziałem strony społecznej. Powinno umożliwić to społeczeństwu w oparty na wiedzy sposób wpływać na szeroko zakrojone działania dotyczące ochrony lasów oraz monitorować i egzekwować ambitne wdrażanie celów Rozporządzenia. Niestety zapisy dotyczące udziału społeczeństwa zostały zapisane w bardzo ogólny sposób a co więcej z regulacji wykreślono zapisy zapewniające możliwość egzekwowania na ścieżce sądowej realizacji działań przewidzianych w Krajowych Planach Odbudowy.

Podsumowując, można z całą pewnością stwierdzić, że mimo zdecydowanego ograniczenia ambicji *Nature Restoration Law* w stosunku do projektu przedstawionego przez Komisję Europejską, regulacja ta może przyczynić się do zdecydowanej poprawy kondycji stanu lasów w Polsce i Unii Europejskiej. Skala przewidzianych w Rozporządzeniu celów dotyczących odtwarzania zdegradowanych ekosystemów leśnych jest bezprecedensowa, a fakt, że objęte będą nimi nie tylko siedliska chronione na mocy Dyrektywy Siedliskowej zdecydowanie rozszerza zakres ekosystemów leśnych, objętych ochroną na mocy prawa UE. Zawarte w Rozporządzeniu wymogi dotyczące informacji zawartych w Krajowych Planach Odbudowy mogą przyczynić

się do większej transparentności wysiłków podejmowanych rzecz ochrony lasów i pomogą w zwiększeniu udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o lasach. Mimo wszystko, niepokojące jest to jak blisko w toku prac nad *Nature Restoration Law* było do jego zupełnego odrzucenia. Mało brakowało, aby z politycznych pobudek nastawionych na zapewnienie poparcia konserwatywnych wyborców z obszarów wiejskich, największe ugrupowanie w Parlamencie Europejskim doprowadziło do zaprzepaszczenia szansy na podjęcie bezprecedensowej skali wysiłków odtwarzania zdegradowanych obszarów przyrodniczych. Skutkiem kampanii przeciwko Rozporządzeniu było znaczne ograniczenie jego ambicji. Do myślenia daje również to, że za osłabieniem *Nature Restoration Law* stał Parlament Europejski, który w przeszłości zwykle prezentował bardziej ambitne stanowiska w stosunku do regulacji dotyczących ochrony środowiska, niż zwykle bardziej konserwatywna w tych kwestiach Rada UE. Mogło być to przyczyną tego, że prace nad *Nature Restoration Law* miały miejsce w Parlamencie Europejskim na późnym etapie jego kadencji a ugrupowania polityczne zaczęły myśleć powoli o zbliżającej się kampanii wyborczej. W osłabieniu zapisów *Nature Restoration Law* pomogła z pewnością jego przeciwnikom także narracja związana z zagrożeniem bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego szczególnie silna w kontekście trwającej agresji Rosji na Ukrainę.

A photograph of a forest with tall, thin trees and some green foliage in the foreground. A green rectangular box is overlaid on the left side of the image, containing white text.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący gospodarki leśnej w Polsce

O rzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE znacząco wpływa na rozwój prawa w państwach członkowskich. Jednym z orzeczeń o randze kamienia milowego w zakresie ochrony przyrody lasów jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2 marca 2023 r.³

Geneza tego wyroku związana jest z dwoma wydarzeniami.

Podczas nowelizacji Ustawy o lasach w grudniu 2016 r. na wyraźną prośbę Dyrektora Lasów Państwowych Sejm RP zwolnił gospodarkę leśną z zakazów obowiązujących w stosunku do chronionych gatunków zwierząt, roślin i grzybów⁴. Podczas prowadzenia prac gospodarczych w lasach na 1/4 powierzchni Polski dopuszczono działania skutkujące niepokojeniem, płoszeniem a nawet zabijaniem i niszczeniem ściśle chronionych gatunków. Tak generalne odstępstwa od ochrony gatunkowej stanowią rażące naruszenie art. 16 dyrektywy siedliskowej oraz art. 9 dyrektywy ptasiej. Co ważne, naruszenie europejskiego prawa środowiskowego podczas prowadzenia gospodarki leśnej ma charakter trwały. W 2015 r. na skutek interwencji Komisji Europejskiej, uchylono tożsamy przepis przyznający generalne odstępstwa od zakazów w przypadku

³ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=270827&doclang=PL>

⁴ <https://pracownia.org.pl/pracownia-aktualnosci/399-kolejna-proba-zamachu-na-drzewa-oraz-gatunki-chronione>

prowadzenia gospodarki leśnej. Pomimo, że celem nowelizacji miała być eliminacja przepisów niezgodnych z prawem UE, ustawa o lasach przedłużyła okres, w którym prowadzona przez Lasy Państwowe działalność narusza obie dyrektywy. Z uwagi na te naruszenia w lutym 2017 r. Pracownia na rzecz Wszystkich Istot zainicjowała i złożyła wspólnie z WWF i Fundacją Frank Bold skargę do Komisji Europejskiej w związku z niedostosowaniem polskiej ustawy o lasach do prawa europejskiego.

W 2017 r. Lasy Państwowe przeprowadziły masowe wycinki Puszczy Białowieskiej, w tym chronionych dotychczas drzewostanów ponadstuletnich. Wyręby prowadzone były na podstawie decyzji zatwierdzającej aneks do planu urządzenia lasu (dalej PUL) dla Nadleśnictwa Białowieża oraz decyzji nr 51 Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych. Zatwierdzenia tych dokumentów nie poprzedziła właściwa ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 *Puszcza Białowieska*. Aby powstrzymać szkodliwe dla przyrody i bezprawne wycinki na gruncie krajowym Pracownia przystąpiła do zainicjowanego przez RPO postępowania sądowego. Korzystając ze swoich uprawnień RPO złożył skargę⁵ na decyzję Ministra Środowiska w sprawie zatwierdzenia aneksu do PUL dla Nadleśnictwa Białowieża, na mocy której zwiększono limit wycinki drzew. Niestety najpierw Wojewódzki Sąd Administracyjny, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny (II OSK 2336/17) oddalił skargę Rzecznika oraz m.in. Pracowni na rzecz Wszystkich Istot na decyzję zatwierdzającą aneks do PUL. Oba sądy zgodnie orzekły, że PUL nie są decyzjami administracyjnymi, na które przysługuje skarga, tylko wewnętrznymi aktami Lasów Państwowych, które nie podlegają sądowo-administracyjnej kontroli⁶. W tej sytuacji Stowarzyszenie poinformowało Komisję Europejską o kolejnym naruszeniu prawa UE polegającym na braku dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie kontroli legalności decyzji zatwierdzających PUL. Naruszenie to ma charakter strukturalny, ponieważ dotyczy zatwierdzania PUL dla każdego z 429 nadleśnictw w Polsce i ma wpływ na lasy publiczne na 1/4 powierzchni naszego kraju. Finalnie, po skardze organizacji pozarządowych zrzeszonych w koalicji Kocham Puszcę, TSUE w kwietniu 2018 r. w sprawie C-441/17⁷ orzekł, że wycinki Puszczy Białowieskiej naruszyły prawo. Zanim TSUE wstrzymał cięcia w Puszczy Białowieskiej, leśnicy zdążyli wyciąć 200 tys. m³ drzew, w tym prawie połowę w najcenniejszych i dotychczas chronionych fragmentach puszczy – drzewostanach ponadstuletnich. Brak prawa do skontrolowania w polskim sądzie wadliwych i bezprawnych decyzji w zakresie ochrony lasów stanowi ograniczenie podstawowych praw obywatelskich i pogarsza stan ochrony przyrody lasów.

⁵ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/puszcza-bialowieska-RPO-zaskarzyno-do-WSA-decyzje-MS>

⁶ <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0E07A55164>

⁷ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201150&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=33075>

Uwzględniając argumenty zawarte w skardze organizacji pozarządowych, w lipcu 2018 r. Komisja Europejska wszczęła procedurę naruszenia prawa i wystosowana do Polski tzw. uzasadnioną opinię. W interesie prawidłowego funkcjonowania gospodarki leśnej w Polsce leżało przeprowadzenie pilnej nowelizacji ustawy o lasach. Bezczynność polskich władz w tym zakresie doprowadziła do skierowania w 2021 r. przez Komisję Europejską skargi na polski rząd do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸.

Trybunał 2 marca 2023 r. stwierdził niezgodność polskiego prawa dotyczącego gospodarki leśnej z prawem Unii Europejskiej.

Wyrok składa się z 2 elementów. Trybunał potwierdził, że:

1. **podczas prowadzenia gospodarki leśnej w Polsce nie są przestrzegane wymogi ścisłej ochrony gatunkowej roślin i zwierząt.** W wyroku czytamy: „odstępstwo od wymogów ochrony gatunków zwierząt i roślin przewidziane w art. 14b ust. 3 ustawy o lasach jest sformułowane w sposób ogólny i ma bardzo szeroki zakres. Może ono zatem być interpretowane i stosowane przez władze krajowe jako stanowiące odstępstwo od wszystkich przepisów polskich transponujących przepisy dyrektyw siedliskowej i ptasiej”.
2. **polskie społeczeństwo nie ma zagwarantowanego prawa do sądu w zakresie skarżenia planów urządzenia lasu (PUL-i),** na podstawie, których prowadzona jest gospodarka leśna. „Należy stwierdzić, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus przewiduje obowiązek zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską możliwości wystąpienia do sądu z wnioskiem o skuteczne zbadanie pod względem merytorycznym i formalnym legalności planów urządzenia lasu”

Wyrok stanowi zobowiązanie do zapewnienia społeczeństwu możliwości zaskarżania PUL oraz przestrzegania wymogów ścisłej ochrony gatunkowej w czasie prowadzenia gospodarki leśnej. W tym celu należy zmienić prawo, w tym przede wszystkim ustawę o lasach. Organizacje przyrodnicze w Polsce oceniły wyrok TSUE jako przełomowy dla ochrony lasów i zwiększenia społecznej kontroli nad gospodarką leśną w Polsce⁹.

Niestety, ministerstwo klimatu i środowiska nie zgodziło się z wyrokiem TSUE i zapowiedziało jego bojkot, publikując stanowisko przedstawiające zmanipulowane

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_2152

⁹ <https://lasy.pracownia.org.pl/aktualnosci/614-sukces-polskich-lasow-przed-tsue-wygraa-polska-przyroda-i-spoeczenstwo>

i nieprawdziwe tezy¹⁰. Celem takiego działania jest utrzymanie obecnego, krytykowanego przez społeczeństwo i naruszającego prawo UE, sposobu zarządzania lasami publicznymi w Polsce, którego jedynymi beneficjentami są same Lasy Państwowe (przychód w 2022 r. związany z wycinką drzew – 13,5 mld zł). Realna możliwość weryfikacji zgodności z prawem PUL w sądach administracyjnych nie jest niczym kontrowersyjnym i nie należy się tego obawiać. Takie same uprawnienia społeczeństwo posiada w zakresie wydawania pozwoleń dla przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko i nie powoduje to żadnego zastoju gospodarczego. Jeśli zapisy PUL będą zgodne z przepisami i wymogami ochrony przyrody, nie będzie podstaw do tego aby je skarżyć. Analizą tego zagadnienia muszą zajmować się niezawisłe sądy, a nie bezpośrednio zainteresowane prowadzeniem cięć Lasy Państwowe.

Realizacja wyroku TSUE wymaga zmian prawnych o charakterze strukturalnym. Należy wprowadzić rozwiązania, które:

1. **będą transponować przepisy dyrektywy siedliskowej i ptasiej w zakresie efektywnego spełnienia wymogów ścisłej ochrony gatunkowej, tak aby praktyka prowadzenia prac gospodarczych w lasach wypełniała te wymogi.** Obecna sytuacja prawna w Polsce tego nie gwarantuje. Przeprowadzona w 2021 r. nowelizacja prawa realizuje wyrok TSUE w zakresie wykreślenia spornego art. 14b. ustawy o lasach. Należy jednak zwrócić uwagę, że istotą pkt 1 wyroku TSUE jest zapewnienie, by Polska w zakresie prowadzonej gospodarki leśnej przestrzegała przepisów o ochronie gatunków i ich siedlisk. 25 kwietnia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 27 marca 2023 r. ws. wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej.. Rozporządzenie nie zapewnia jednak efektywnego mechanizmu pozwalającego na ścisłą ochronę gatunkową w lasach, zmierza więc do ograniczenia skutków wyroku TSUE i utrzymania sytuacji, w której wymogi ścisłej ochrony gatunkowej w lasach nie są odpowiednio zapewnione. Ocena brzmienia przepisów stanowi kontynuację dotychczasowych praktyk naruszania wymogów ścisłej ochrony gatunkowej podczas prowadzenia gospodarki leśnej, a w związku z tym w obecnym stanie prawnym Polska wciąż nie wypełnia wyroku TSUE z pkt 1.
2. **zagwarantują skuteczną kontrolę pod względem merytorycznym i formalnym legalności PUL w sądach administracyjnych.** W tym celu procedura ustanowienia planów urzędzenia lasu powinna przybrać formę postępowania administracyjnego, które prowadzone będzie na jasnych zasadach określonych ustawą (tak jak wszystkie inne postępowania administracyjne) oraz kończyć się wydaniem decyzji administracyjnej, ustalającej przez ministra właściwego do spraw

¹⁰ <https://lasy.pracownia.org.pl/aktualnosci/615-aktywisci-rzad-nie-moze-bojkotowac-wyroku-tsue>

środowiska praw i obowiązków Lasów Państwowych w zakresie wykonywania PUL. Jednocześnie należy zadbać o wysoką jakość tych postępowań poprzez wiążące współdziałanie organów ochrony środowiska (wiążące uzgodnienie zamiast niewiążącej opinii), zapewnienie skutecznych konsultacji społecznych i prawa udziału w postępowaniu organizacji ochrony środowiska, a w przypadku formalnych bądź merytorycznych wad decyzji, możliwości złożenia odwołania od niej, a następnie skargi do sądu administracyjnego. Faktyczna merytoryczna kontrola PUL oznacza, że musi odnosić się ona do konkretnie zdefiniowanych w ustawie standardów zarządzania lasami. To rozwiązanie powinno dotyczyć nie tylko PUL, których realizacja może mieć wpływ na obszary Natura 2000, ale wszystkich PUL zgodnie z zapisami art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus.

Wyrok TSUE jest równoznaczny z obowiązkiem nowelizacji archaicznej ustawy o lasach, która przy tej okazji powinna zostać gruntownie zmieniona ponieważ nie odpowiada na wyzwania związane z kryzysem klimatyczno-ekologicznym. Możliwość zakwestionowania w sądzie administracyjnym szkodliwych przyrodniczo i bezprawnych wycinek jest kluczowa dla lepszej ochrony przyrody polskich lasów oraz zapewnienia społecznego udziału w zarządzaniu lasami publicznymi. Umożliwi rozwiązywanie przez polskie społeczeństwo sytuacji konfliktowych w sądach krajowych, a nie na arenie międzynarodowej. Wdrożenie po 22 latach od ratyfikacji zapisów Konwencji z Aarhus w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości będzie stanowić wyraz respektowania zobowiązań państwa wobec jego obywateli i obywateli. Dzięki wdrożeniu do gospodarki leśnej wymogów dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej w zakresie spełnienia wymogów ścisłej ochrony gatunkowej zwierząt, roślin i grzybów podczas gospodarczego użytkowania lasów jako polskie społeczeństwo będzie mogło lepiej zadbać o przyrodę lasów mając wpływ na tworzenie bardziej złożonych i zróżnicowanych lasów, respektowanie naturalnych procesów przyrodniczych, ochronę szerszego ekosystemu leśnego (w tym gleby) oraz podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie negatywnego wpływu pozyskiwania drewna na przyrodę lasów. Lasy to bowiem nasze wspólne dziedzictwo i wspólna odpowiedzialność.