

## Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie Część 1. Procesy kształtujące politykę leśną w Europie

Forest policy goals in Poland in light of the current forestry aims in Europe  
Part 1. Forest policy processes in Europe

Adam Kaliszewski

Instytut Badawczy Leśnictwa, Zakład Zarządzania Zasobami Leśnymi, Sękocin Stary, ul. Braci Leśnej 3, 05-090 Raszyn, Polska

Tel. +48 22 7150678, fax +48 22 7153837, e-mail: A.Kaliszewski@ibles.waw.pl

**Abstract.** The Polish “National Forest Policy” was adopted by the Council of Ministers in April 1997 and since then no revisions of this document have been made. However, over the last two decades policy changes affecting forests and forestry have been implemented worldwide including Europe. Nonetheless, in more recent years, significant changes in social, economic, institutional, and legal aspects of forestry have also occurred in Poland.

This paper is the first of a series of five articles, which aim at highlighting necessary changes in the “National Forest Policy” following the achievements of European forest policy processes and trends in forest policy of selected European countries. The focus of the present paper are the most important European processes of forest policy formulation, in particular the Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (Forest Europe process) as well as forest-focused and forest-related policies of the European Union. Included in this research are the Forest Europe resolutions as well as decisions and EU policies, strategies and legal acts in terms of the general objectives set for forests and forestry. The analysis focuses on the period 1997–2016, i.e. starting from the year the “National Forest Policy” has been adopted. The conclusions of this first paper are that in recent years, forests and forestry have been increasingly included in various sectoral policies of the European Union (environmental and biodiversity protection, climate, energy, agricultural policies), which requires the member states to revise and adjust their own forest-related regulations and policies.

**Keywords:** policy analysis, Forest Europe, forest-focused policies, forest-related policies, forestry strategy

### 1. Wstęp

W kwietniu 2017 r. minęło 20 lat od przyjęcia przez Radę Ministrów „Polityki leśnej państwa” (PLP), wytyczającej główne kierunki rozwoju leśnictwa w Polsce. Dokument określa cele i priorytety polityki leśnej, nakreśla uwarunkowania organizacyjne, ekonomiczne i prawne jej realizacji, a także opisuje spodziewane efekty i harmonogram realizacji zadań w tym obszarze. Polityka leśna państwa realizowana jest w odniesieniu do lasów wszystkich form własności i ich funkcji, a jej przedmiot stanowią cele i zasady prowadzenia gospodarki leśnej oraz związku leśnictwa ze społeczeństwem, innymi działami gospodarki narodowej i zarządzania oraz innymi jednostkami organizacyjnymi współdziałającymi z leśnictwem (MOŚZNiL 1997).

Minione dwie dekady były okresem głębokich zmian politycznych, gospodarczych i społecznych w Polsce i w Europie.

Na kształt prowadzonej polityki na poziomie ponadnarodowym i krajowym istotny wpływ ma postępujący proces globalizacji, polegający na ograniczaniu i znoszeniu barier w przepływie towarów, kapitału, technologii i informacji między krajami i regionami świata, rozwój miast i wyludnianie się obszarów wiejskich, zmiany w środowisku naturalnym, w tym zmiany klimatyczne czy rewolucja technologiczna i komunikacyjna (Paschalis-Jakubowicz 2010a). Zasadniczym czynnikiem przemian społeczno-gospodarczych i kulturowych, a także zmian świadomości społecznej w Polsce stało się wstąpienie do Unii Europejskiej w 2004 r. i przyjęcie wspólnotowego dorobku prawnego oraz włączenie się w proces kształtowania polityki i stanowienia prawa wspólnotowego. Istotne zmiany zaszły także w obrębie samej Unii Europejskiej, jej instytucji oraz poszczególnych obszarów polityki (Hix 2010). Następuje ciągłe usprawnianie i rozwijanie polityki w obszarach bezpośrednio lub pośrednio oddziałujących na lasy i gospodarkę

Wpłynęło: 23.11.2017 r., recenzowano: 16.02.2018 r., zaakceptowano: 20.02.2018 r.

leśną, w tym polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska i różnorodności biologicznej, klimatycznej, energetycznej, wodnej, handlowej, regionalnej i badawczo-rozwojowej. Zmieniające się ramy polityki na poziomie unijnym bezpośrednio lub pośrednio przekładają się na kształt rozwiązań przyjmowanych w poszczególnych krajach członkowskich (Pülzl, Hogl 2013).

Mimo głębokich przemian w społecznym, gospodarczym, instytucjonalnym i prawnym otoczeniu leśnictwa, w minionym dwudziestolecu „Polityka leśna państwa” nie została poddana rewizji i uaktualnieniu. Dokument nawiązuje do postanowień „Polityki ekologicznej państwa”, uchwalonej przez Sejm RP w 1991 r., „Zasad Leśnych” i „Agendy 21”, przyjętych na konferencji UNCED w Rio de Janeiro w 1992 r., oraz europejskich deklaracji ministrów leśnictwa w sprawie ochrony lasów, przyjętych w Strasburgu w 1990 r. i Helsinkach w 1993 r., nie uwzględnia natomiast procesów politycznych, porozumień i dokumentów, zarówno międzynarodowych, jak i krajowych, kształtujących politykę leśną i warunki funkcjonowania leśnictwa w kolejnych latach.

Ze względu na długofalową naturę zarządzania zasobami leśnymi oraz odległe w czasie skutki prowadzonych w leśnictwie działań rozwiązania z zakresu polityki leśnej przyjmowane są z reguły na okres sięgający dziesięciu lub więcej lat. Jednakże zmiany zachodzące w otoczeniu społeczno-gospodarczym leśnictwa powodują konieczność okresowego przeglądu polityki leśnej, jej oceny i – ewentualnie – aktualizacji. Uważa się, że najważniejsze czynniki warunkujące konieczność weryfikacji tego obszaru polityki państwa stanowią: zmiany w postrzeganiu leśnictwa przez społeczeństwo, przyjęcie nowych porozumień międzynarodowych oraz zmiany priorytetów leśnictwa w skali globalnej czy regionalnej (Fraser 2002). W przypadku „Polityki leśnej państwa” występują wszystkie trzy przesłanki, a także upływa odpowiedni czas między przyjęciem dokumentu przez Radę Ministrów i rozpoczęciem wdrażania jego wytycznych.

W ostatnich latach przeprowadzono kilka prac badawczych z zakresu europejskiej i polskiej polityki leśnej. Analizę zmian polityki leśnej w Europie w powiązaniu z trendami globalnymi zawiera cykl artykułów autorstwa Paschalisa-Jakubowicza (2010a, b, c). Ten sam autor przeprowadził także szczegółowe badania międzynarodowych uwarunkowań strategii rozwoju Lasów Państwowych w Polsce (Paschalis-Jakubowicz 2012). Szeroki przegląd i analizę potrzeb zmian w polskiej polityce leśnej oraz w obszarach polityki związanych z leśnictwem przeprowadzono w kontekście prac nad założeniami do Narodowego Programu Leśnego, w ramach projektu badawczego realizowanego w latach 2012–2015 w Instytucie Badawczym Leśnictwa, którego wyniki opublikowano w cyklu opracowań tematycznych (Gołos et al. 2014; Gwiazdowicz, Rykowski 2014; Rykowski 2014; Borowski, Rykowski 2015; Jodłowski, Rykowski 2015; Kaliszewski, Rykowski 2015; Zajac, Rykowski 2015; Rykowski 2016). Ponadto Zaleski (2017) poddał analizie priorytety polityki leśnej, formułowane w ramach procesu Forest Europe, oraz częstość ich występowania, a także podjął próbę znalezienia

powiązań między priorytetami ważnymi dla państw uczestniczących w tym procesie. Praca nie odnosi się jednak do priorytetów i celów określonych w „Polityce leśnej państwa”.

Niniejsza praca stanowi pierwszy z cyklu artykułów mających na celu analizę kierunków zmian „Polityki leśnej państwa” w oparciu o analizę procesów politycznych kształtujących politykę leśną w Europie, a także trendów w polityce leśnej wybranych krajów europejskich. Scharakteryzowano tu najważniejsze procesy kształtujące politykę leśną w Europie, w szczególności Ministerialny Proces Ochrony Lasów w Europie (MCPFE), obecnie funkcjonujący pod nazwą Forest Europe, oraz podejmowane w obrębie polityk sektorowych Unii Europejskiej działania mające bezpośredni lub pośredni wpływ na lasy i leśnictwo. W kolejnych dwóch artykułach cyklu zostaną przedstawione wyniki analizy priorytetów polityki leśnej w Europie oraz zawartości polskich dokumentów programowych i strategicznych bezpośrednio lub pośrednio związanych z lasami i leśnictwem pod kątem uwzględnienia w nich tych priorytetów. W czwartym artykule omówione zostaną kierunki rozwoju polityki leśnej w wybranych krajach europejskich w odniesieniu do polskiej polityki leśnej. Cykl zamknie artykuł poświęcony podejmowanym próbom rewizji i aktualizacji założeń polskiej polityki leśnej po 1997 r. i podsumowujący omawianą problematykę.

## 2. Metodyka

Badania opierały się na analizie źródeł zastanych (*desk research*), tj. istniejących dostępnych danych pochodzących z różnych źródeł (McNabb 2010, van Thiel 2014). Tok postępowania obejmował identyfikację dokumentów (porozumienia, akty prawne, polityki, strategie), przyjętych w trakcie procesu Forest Europe oraz w obrębie obszarów polityki Unii Europejskiej bezpośrednio lub pośrednio związanych z lasami i leśnictwem, oraz ich analizę pod kątem priorytetów określonych dla leśnictwa (Buttolph Johnson et al. 2010; Weimer, Vining 2011). Badaniami objęto okres od 1997 r., tj. od przyjęcia przez Radę Ministrów „Polityki leśnej państwa”, do 2016 r. włącznie.

## 3. Wyniki badań

### Główne wyzwania dla polityki leśnej w Europie

Ewolucja polityki leśnej w Europie uwarunkowana jest trendami zachodzącymi w skali globalnej (Paschalis-Jakubowicz 2010a). Od co najmniej stu lat w centrum dyskusji na temat polityki leśnej w Europie i Ameryce Północnej znajdowały się kwestie zapewnienia odpowiedniej ilości drewna dla gospodarki i podtrzymania wzrostu gospodarczego, a także tworzenia strategicznych rezerw surowca drzewnego. W ostatnich dekadach nastąpiły istotne zmiany – od początku lat 70. XX w. kwestie dotyczące lasów i leśnictwa zostały „umiędzy-narodowione”, głównie za sprawą postępującej utraty lasów tropikalnych, a także globalnych zmian klimatu oraz roli lasów w łagodzeniu ich następstw (Hyde 2012). Duże znaczenie

miały również narastające na tle dostępu do lasu konflikty między społecznościami lokalnymi a wielkimi korporacjami, głównie w rozwijających się krajach Południa (Fraser 2002). Obecnie w debatach politycznych dotyczących lasów akcentowane są przede wszystkim następujące kwestie:

- sekwestracja węgla w celu łagodzenia zmian klimatu w skali globalnej,
- wykorzystanie drewna do produkcji energii, rozwój plantacji drzew leśnych na cele energetyczne i przetwórcze,
- ochrona różnorodności biologicznej i szczególnie cennych siedlisk,
- wspieranie przyjaznej środowisku turystyki oraz rekreacji na obszarach leśnych oraz zachowanie estetycznych walorów lasów,
- ochrona gleb przed erozją i ochrona wód,
- trwała gospodarka leśna i ograniczanie wylesień w skali globalnej (Cubbage et al. 2003; Paschalis-Jakubowicz 2010a, b, c; Hyde 2012).

Podobny katalog najważniejszych wyzwań dla sektora leśnego zawiera opublikowany przez Europejską Komisję Gospodarczą (UNECE) we współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) raport dotyczący obecnych i przyszłych trendów w leśnictwie (UNECE 2011). Do wyzwań tych zaliczono: łagodzenie zmian klimatu, promowanie odnawialnych źródeł energii, przystosowanie lasów do zmian klimatu i ochronę lasów, ochronę i wzmacnianie różnorodności biologicznej, dostarczanie odnawialnych i konkurencyjnych produktów leśnych, zachowanie trwałości lasów i gospodarki leśnej oraz doskonalenie polityki leśnej i związanych z nią instytucji (UNECE 2011).

### Procesy kształtujące politykę leśną w Europie

Polityka leśna na poziomie ponadnarodowym w Europie jest kształtowana w obrębie dwóch głównych procesów. Forum ogólnoeuropejskie stanowi zapoczątkowany w 1990 r. Ministerialny Proces Ochrony Lasów w Europie (Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, MCPFE), funkcjonujący obecnie pod nazwą Forest Europe. Drugie forum kształtowania polityki dotyczącej lasów lub mającej wpływ na lasy i leśnictwo tworzy Unia Europejska (Kleinschmit, Edwards 2013).

### Proces Forest Europe

Od 1998 r. w ramach procesu Forest Europe odbyło się 5 zwyczajnych konferencji ministerialnych oraz jedna konferencja nadzwyczajna. Ich rezultatem było przyjęcie 4 deklaracji ogólnych, 11 rezolucji, 2 decyzji, a także „Ministerialnego mandatu z Oslo do negocjowania prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie” (tab. 1). Obecnie w procesie uczestniczy 47 sygnatariuszy (Unia Europejska oraz wszystkie 46 państw leżących w całości lub częściowo w Europie), a także 14 państw i 45 instytucji w charakterze obserwatorów (Forest Europe 2016).

Podczas konferencji w Lizbonie (1998 r.) główny nacisk położono na promowanie społecznych i ekonomicznych funkcji lasów i gospodarki leśnej. Ważnym postanowieniem było także przyjęcie, wdrożenie i stosowanie w możliwie najszerszym zakresie sześciu kryteriów dotyczących zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wspieranie paneuropejskich wytycznych szczebla operacyjnego dotyczących zrównoważonej gospodarki leśnej (MŚ 2004).

Podczas konferencji w Wiedniu (2003 r.) skupiono się na wspieraniu ekonomicznych i społecznych aspektów gospodarki leśnej, ochronie i wzmacnianiu leśnej różnorodności biologicznej oraz podjęciu działań służących zapobieganiu zmianom klimatu i ograniczaniu ich negatywnego wpływu na lasy. Przyjęto również udoskonalone paneuropejskie wskaźniki trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej, stanowiące rozwinięcie zestawu wskaźników przyjętych w 1998 r. w Lizbonie (MŚ 2004). Z kolei główne akcenty konferencji warszawskiej (2007 r.) położone zostały na zwiększanie roli sektora leśnego w produkcji energii i mobilizacji zasobów drzewnych, a także utrzymanie i wzmacnianie ochronnych funkcji lasów w odniesieniu do wód i gleby oraz łagodzenie klęsk żywiołowych związanych z wodą w ramach zrównoważonej gospodarki leśnej (Rezolucja 2007a, b).

Wynikiem konferencji w Oslo w 2011 r. było przyjęcie „Ministerialnego mandatu z Oslo do negocjowania prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie” oraz decyzji „Europejskie Lasy 2020”. Pierwszy dokument otworzył drogę do negocjowania prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie (Oslo Ministerial Mandate 2011). Drugi dokument zawiera wizję przyszłości lasów w Europie oraz wytycza osiem głównych celów dla europejskich lasów do 2020 r., stanowiących podsumowanie dotychczasowego procesu i wskazujących najważniejsze kierunki działań w realizacji modelu trwałej gospodarki leśnej (Oslo Ministerial Decision 2011).

Podczas konferencji w Madrycie w 2015 r. przyjęto porozumienia w sprawie roli sektora leśnego w „zielonej gospodarce” oraz wzmocnienia ochrony lasów, przede wszystkim w drodze rozwijania paneuropejskich zasad ochrony lasów, zwiększania świadomości na temat roli trwałej gospodarki leśnej w ochronie lasów oraz intensyfikacji prac w zakresie adaptacji lasów do zmian klimatu. Z kolei podczas Nadzwyczajnej Konferencji Ministerialnej (Madryt, 2015 r.) planowano przyjęcie prawnie wiążącego ramowego porozumienia w sprawie lasów. Wobec braku konsensusu odnośnie do ostatecznego brzmienia tekstu porozumienia, prace nad projektem dokumentu przedłużono do 2020 r. (Madrid Ministerial Decision 2015).

### Działania związane z leśnictwem w Unii Europejskiej

Unia Europejska nie prowadzi osobno wyodrębnionej, autonomicznej wspólnej polityki leśnej. Podstaw dla takiej polityki nie zawiera Traktat Rzymski, ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Club de Bruxelles 1997). Ram prawnych dla wspólnej polityki leśnej nie stworzyły

**Tabela 1. Deklaracje, rezolucje i decyzje przyjęte w ramach procesu Forest Europe w latach 1998–2015**

Table 1. Declarations, resolutions and decisions adopted under the Forest Europe in 1998–2015

<b>Konferencja MCPFE</b> MCPFE conference	<b>Dokumenty</b> Documents
1998 <b>Lizbona</b> / Lisbon	<b>Deklaracja generalna</b> General Declaration <b>Rezolucja L1 – Ludzie, lasy i leśnictwo – uwypuklenie społeczno-ekonomicznych aspektów zrównoważonej gospodarki leśnej</b> Resolution L1 – People, Forests and Forestry – Enhancement of Socio-Economic Aspects of Sustainable Forest Management <b>Rezolucja L2 – Paneuropejskie kryteria, wskaźniki i wytyczne szczebla operacyjnego dotyczące zrównoważonej gospodarki leśnej</b> Resolution L2 – Pan-European Criteria, Indicators and Operational Level Guidelines for Sustainable Forest Management
2003 <b>Wiedeń</b> / Vienna	<b>Deklaracja Wiedeńska – Lasy europejskie – wspólne korzyści, wspólna odpowiedzialność</b> Vienna Declaration – European Forests – Common Benefits, Shared Responsibilities <b>Rezolucja V1 – Wzmacnianie wspólnych działań na rzecz trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej w Europie przez współpracę międzysektorową i narodowe programy leśne</b> Resolution V1 – Strengthen Synergies for Sustainable Forest Management in Europe through Cross-sectoral Co-operation and National Forest Programmes <b>Rezolucja V2 – Wzmacnianie potencjału ekonomicznego trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej</b> Resolution V2 – Enhancing Economic Viability of Sustainable Forest Management in Europe <b>Rezolucja V3 – Ochrona i wzmacnianie społecznego i kulturowego wymiaru trwałej i zrównoważonej gospodarki leśnej w Europie</b> Resolution V3 – Preserving and Enhancing the Social and Cultural Dimensions of Sustainable Forest Management in Europe <b>Rezolucja V4 – Ochrona i wzmacnianie leśnej różnorodności biologicznej w Europie</b> Resolution V4 – Conserving and Enhancing Forest Biological Diversity in Europe <b>Rezolucja V5 – Zmiany klimatu a trwale zrównoważona gospodarka leśna w Europie</b> Resolution V5 – Climate Change and Sustainable Forest Management in Europe
2007 <b>Warszawa</b> / Warsaw	<b>Deklaracja Warszawska</b> Warsaw Declaration <b>Rezolucja Warszawska 1 (W1) – Lasy, drewno i energia</b> Warsaw Resolution 1 (W1) – Forests, Wood and Energy <b>Rezolucja Warszawska 2 (W2) – Lasy i woda</b> Warsaw Resolution 2 (W2) – Forests and water
2011 Oslo	<b>Ministerialny mandat z Oslo do negocjowania prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie</b> Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe <b>Ministerialna decyzja z Oslo: Europejskie Lasy 2020</b> Oslo Ministerial Decision: European Forests 2020
2015 <b>Madryt</b> / Madrid	<b>Deklaracja Madrycka: „25 lat wspólnego promowania trwałej gospodarki leśnej w Europie”</b> Madrid Ministerial Declaration: 25 Years Together Promoting Sustainable Forest Management in Europe <b>Rezolucja Madrycka 1 (M1) – Sektor leśny w centrum „zielonej gospodarki”</b> Madrid Resolution 1 (M1) – Forest Sector in the Center of Green Economy <b>Rezolucja Madrycka 2 (M2) – Ochrona lasów w zmieniającym się środowisku</b> Madrid Resolution 2 (M2) – Protection of Forests in a Changing Environment <b>Decyzja Madrycka – Przyszły kierunek Forest Europe</b> Madrid Ministerial Decision – The Future Direction of Forest Europe
2015 <b>Madryt</b> / Madrid <b>Konferencja Nadzwyczajna</b> Extraordinary Conference	<b>Decyzja Madrycka</b> Madrid Ministerial Decision

Źródło: *Forest Europe 2016*

Source: Forest Europe 2016

także kolejne traktaty Unii Europejskiej: Traktat z Maastricht (Treaty 1992), Traktat z Amsterdamu (Treaty 1997), Traktat z Nicei (Treaty 2001) oraz Traktat z Lizbony (Traktat 2007). Podejmowane przez Unię Europejską działania w zakresie leśnictwa wiążą się z realizacją celów w ramach innych polityk: wspólnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska, handlu, rynku wewnętrznego, badań, przemysłu, współpracy rozwoju i polityki energetycznej (por. m.in. art. 4, 6, 26, 38, 180, 191, 194, 206, 207 Traktatu z Lizbony). W sytuacjach, gdy wymienione przepisy nie stanowią wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia wspólnych działań, stosowany jest art. 352 ust. 1 Traktatu, w brzmieniu: „Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy (...)”.

Brak podstaw traktatowych do prowadzenia wspólnej polityki leśnej sprawia, że z uwagi na zasadę subsydiarności sprawy leśnictwa należą przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich, a na poziomie unijnym kwestie polityki bezpośrednio lub pośrednio dotyczącej leśnictwa pozostają rozproszone na różne obszary działalności UE. Sytuacja ta prowadzi do zdominowania sektora leśnego przez inne sektory, w następstwie czego działania dotyczące lasów są podejmowane przede wszystkim i w coraz większym stopniu w obszarach (sektorach) innych niż leśnictwo. Duży problem stanowi również brak koordynacji i spójności działań w obrębie poszczególnych obszarów polityki na poziomie unijnym oraz między instytucjami państw członkowskich a instytucjami UE, co sprzyja przyjmowaniu potencjalnie sprzecznych celów i rodzi sytuacje konfliktowe (Pülzl, Hogl 2013).

Mimo braku podstaw traktatowych do realizacji wspólnych działań w zakresie leśnictwa w skali całej Unii Europejskiej, od lat 60. XX w. podejmowane są próby stworzenia polityki określającej wspólne zasady zarządzania zasobami leśnymi. Początkowo inicjatywy dotyczące leśnictwa były podejmowane w ramach wspólnej polityki rolnej. Skupiały się one przede wszystkim na rozwoju plantacji leśnych oraz na udoskonalaniu i dystrybucji leśnego materiału genetycznego, przy czym miały bardzo jednostronny charakter, uwzględniający jedynie aspekt handlowy gospodarki leśnej. Pod koniec lat 90. XX w. rozszerzono je m.in. o działania z zakresu ochrony lasów przed zanieczyszczeniami i pożarami, gromadzenie danych statystycznych dotyczących leśnictwa oraz prowadzenie badań naukowych, obejmujących zagadnienia z zakresu genetyki, kontroli chorób, ekosystemów leśnych i leśnictwa wielofunkcyjnego (Club de Bruxelles 1997).

W 1997 r. Parlament Europejski, korzystając po raz pierwszy z przysługującej mu inicjatywy prawodawczej, zobowiązał Komisję Europejską do przygotowania propozycji strategii leśnictwa dla Unii Europejskiej, mającej stanowić uzupełnienie dla krajowych polityk leśnych poszczególnych

państw członkowskich (Club de Bruxelles 1997). W listopadzie 1998 r. Komisja przedstawiła swoje stanowisko w kwestii strategii, a w grudniu tego samego roku Rada Unii Europejskiej przyjęła „Rezolucję w sprawie strategii leśnictwa dla Unii Europejskiej” (Council Resolution 1998). Dokument składa się z dwóch części. W części ogólnej podkreślono znaczenie wielofunkcyjności lasów i trwałej gospodarki leśnej oraz wskazano najważniejsze zasady strategii, do których należą:

- zasada subsydiarności i koncepcja wspólnej odpowiedzialności, zgodnie z którymi Wspólnota Europejska może w określonych przypadkach podejmować działania służące zapewnieniu realizacji trwałej gospodarki leśnej,
- zasada wprowadzania w życie postanowień międzynarodowych przy pomocy narodowych i regionalnych programów leśnych lub innych podobnych instrumentów oraz aktywnego uczestnictwa w ogólnosiwiatowych procesach związanych z lasami i gospodarką leśną,
- dążenie do poprawy koordynacji, komunikacji i współpracy we wszystkich dziedzinach mających związek z sektorem leśnym, zarówno w obrębie Komisji Europejskiej, jak i w państwach członkowskich (Council Resolution 1998).

W części szczegółowej dokumentu omówiono najważniejsze obszary działań Wspólnoty Europejskiej dotyczące lasów i leśnictwa: politykę rozwoju obszarów wiejskich, ochronę lasów przed zanieczyszczeniami powietrza i pożarami, Europejski System Informacji i Komunikacji Leśnictwa, rozszerzenie Wspólnoty, ochronę różnorodności biologicznej i tworzenie sieci Natura 2000, przeciwdziałanie zmianom klimatu, rozwój przemysłu drzewnego i papierniczego, certyfikację lasów oraz koordynację podejmowanych działań. Rada zobowiązała Komisję Europejską do przedstawienia raportu oceniającego realizację zaleceń strategii leśnictwa po upływie pięciu lat od jej przyjęcia (Council Resolution 1998).

W 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła raport oceniający realizację „Strategii...” Raport zawierał wiele uwag krytycznych w zakresie wprowadzania jej wytycznych w życie. Możliwość poprawienia skuteczności działań w przyszłości Komisja upatrywała w opracowaniu i wdrożeniu konkretnego planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE. Plan taki Komisja przekazała Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu w połowie 2006 r. w formie „Komunikatu w sprawie Planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE” (Komunikat 2006).

Ogólnym celem planu działań było wspieranie i wzmacnianie zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wielofunkcyjnej roli pełnionej przez lasy. Plan miał służyć stworzeniu spójnych ram wprowadzania w życie działań dotyczących lasów w krajach członkowskich i stanowić instrument koordynacji pomiędzy działaniami Wspólnoty a polityką leśną realizowaną przez poszczególne państwa. Plan zachowywał główne zasady i elementy przyjętej w 1998 r. „Strategii leśnictwa Unii Europejskiej” i uwzględniał rosnące znaczenie spraw o zasięgu światowym i międzysektorowym w polityce leśnej, wymagających poprawy spójności i koordynacji działań, a także potrzebę wzmocnienia konkurencyjności sektora leśnego oraz należytego zarządzania lasami w całej Unii Europejskiej.

Działania w ramach omawianego planu koncentrowały się na czterech zasadniczych celach:

- poprawie długotrwałej konkurencyjności oraz upowszechnianiu zrównoważonego wykorzystywania produktów leśnych i usług związanych z leśnictwem,
- poprawie stanu środowiska i jego ochronie, w tym zachowaniu i poprawie różnorodności biologicznej ekosystemów leśnych, wspieraniu wiązania CO<sub>2</sub> przez lasy, poprawie stanu lasów i ich odporności na czynniki zewnętrzne,
- udziale w poprawie jakości życia przez zachowanie i wspieranie społecznego oraz kulturowego wymiaru lasów,
- wspieraniu koordynacji i komunikacji, w tym poprawie spójności i współpracy pomiędzy sektorami, służącej zachowaniu równowagi między celami gospodarczymi, środowiskowymi i społeczno-kulturowymi na różnorodnych poziomach organizacyjnych i instytucjonalnych (Komunikat 2006).

Dokument wyszczególnia także 18 działań podstawowych, w tym wspieranie badań i rozwoju technologicznego w celu wzmocnienia konkurencyjności sektora leśnego, propagowanie wykorzystywania biomasy leśnej do wytwarzania energii, wspieranie UE w wypełnianiu międzynarodowych zobowiązań dotyczących łagodzenia zmian klimatycznych oraz wspieranie w adaptacji do skutków zmian klimatycznych, przyczynianie się do osiągnięcia zmienionych celów Wspólnoty w zakresie różnorodności biologicznej ustanowionych do roku 2010 i na przyszłe lata, a także wzmocnienie koordynacji pomiędzy obszarami polityki w kwestiach związanych z leśnictwem (Komunikat 2006).

„Plan działań dotyczący gospodarki leśnej UE” wygłosił w 2011 r. W przeprowadzonej *ex post* ocenie wskazano, że o ile działania określone w planie zostały szeroko wprowadzone do praktyki, o tyle sam instrument, mający charakter dobrowolny, był mało skuteczny w zakresie koordynacji wprowadzanych działań. Wynikało to z braku osobnych środków i instrumentów wdrażania planu i jego faktycznej realizacji w związku z prowadzeniem innych działań. Plan działań znacząco przyczynił się do poprawy komunikacji w zakresie leśnictwa między państwami członkowskimi a Komisją Europejską, nie doprowadził jednak do poprawy spójności działań podejmowanych w ramach poszczególnych polityk UE związanych z lasami lub dotyczących lasów i gospodarki leśnej (EFI 2012).

Ocena „Planu działania UE w zakresie leśnictwa” wykazała potrzebę nowej strategii leśnej, ustalającej i wdrażającej wspólną wizję wielofunkcyjnej i zrównoważonej gospodarki leśnej w Europie, określającej priorytety działania oraz cele, tworzącej powiązania między strategiami i planami finansowania ze strony UE i państw członkowskich oraz wzmacniającej spójne planowanie, finansowanie i realizację działań międzysektorowych.

We wrześniu 2013 r. Komisja Europejska opublikowała „Nową strategię leśną UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego” (Komunikat 2013b). Strategia ma stanowić główny punkt odniesienia w rozwoju polityki dotyczącej leś-

nictwa i pomóc sektorowi leśnemu UE w osiągnięciu pozycji gwarantującej efektywny wkład do realizacji zamierzeń i celów Unii Europejskiej. Strategia opiera się na trzech zasadach przewodnich:

- zrównoważonej gospodarce leśnej oraz wielofunkcyjnej roli lasów, dostarczaniu różnorodnych dóbr i usług w sposób zrównoważony i zapewnianiu ochrony lasów,
- efektywnym gospodarowaniu zasobami, optymalizacji wkładu lasów i sektora leśnego w rozwój obszarów wiejskich, wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy,
- odpowiedzialności za lasy na szczeblu światowym, promowaniu zrównoważonej produkcji i konsumpcji produktów leśnych.

Głównym celem „Nowej strategii...” w perspektywie 2020 r. jest zagwarantowanie zarządzania wszystkimi lasami w UE zgodnie z zasadami trwałej gospodarki leśnej oraz zwiększenie wkładu Unii w działania na rzecz promowania trwałej gospodarki leśnej i ograniczania wylesiania na szczeblu globalnym. W dokumencie wskazano osiem obszarów priorytetowych, w ramach których określono strategiczne kierunki działań państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Za priorytety uznano:

- ochronę społeczności wiejskich i miejskich, głównie z funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich,
- wspieranie w szerszym zakresie konkurencyjności i zrównoważonego przemysłu związanego z leśnictwem w EU, bioenergii oraz zielonej gospodarki,
- dostosowanie lasów do zmian klimatu i ich udział w łagodzeniu tych zmian,
- ochronę lasów i wzmacnianie usług ekosystemowych,
- poprawę w zakresie informacji o lasach w UE,
- wspieranie innowacyjnej gospodarki leśnej oraz produktów o wartości dodanej,
- wspieranie koordynacji i komunikacji,
- zaangażowanie w sprawy związane z ochroną lasów w skali globalnej.

Przyjęto również, że przegląd i ocena postępów w realizacji strategii zostaną przeprowadzone do 2018 r. (Komunikat 2013b).

Brak podstaw traktatowych do prowadzenia wspólnej polityki leśnej sprawia, że na poziomie unijnym kwestie polityki bezpośrednio lub pośrednio dotyczącej leśnictwa rozproszone są pomiędzy różnymi obszarami działalności Wspólnoty (Pülzl, Hogl 2013). Do najważniejszych dziedzin mających wpływ na lasy i sektor leśny należą:

- polityka ochrony środowiska i zachowania różnorodności biologicznej,
- polityka klimatyczna i energetyczna,
- polityka rolna i rozwoju obszarów wiejskich,
- polityka przemysłowa i handlowa.

Na kształt polityki względem lasów i leśnictwa mają także wpływ – choć w znacznie mniejszym stopniu – działania UE w zakresie gospodarki wodnej, badań i technologii, współpracy rozwojowej, ochrony roślin i ochrony ludności (Pülzl, Hogl 2013, Winkel et al. 2013).

## Polityka ochrony środowiska i zachowania różnorodności biologicznej

Cele i zakres działań Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska określają programy działań w zakresie środowiska naturalnego. W „6. wspólnotowym programie działań (2002–2012)” leśnictwo stanowiło ważny obszar realizacji celów w zakresie ochrony bioróżnorodności i zmian klimatu (Decyzja 1600/2002/WE). W „7. programie działań w zakresie środowiska naturalnego”, obowiązującym do 2020 r., leśnictwo uznano za ważny komponent działań z zakresu ochrony, zachowania i poprawy kapitału naturalnego, w tym zwiększania różnorodności biologicznej i wypełniania przez lasy ich funkcji oraz wzmacniania odporności na zmiany klimatu, pożary, nawałnice, szkodniki i choroby (Decyzja 1386/2013/UE).

Problematyka dotycząca lasów jest obecna także w przyjętej w 2011 r. „Unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.” Strategia stawia za cel przyjęcie do 2020 r. planów urzędzenia lasu lub równoważnych instrumentów w odniesieniu do wszystkich lasów państwowych i gospodarstw leśnych powyżej określonej wielkości, tak aby zapewnić wymierną poprawę stanu ochrony gatunków i siedlisk, które zależą od leśnictwa lub podlegają jego wpływowi, a także poprawę w zakresie zapewniania funkcji ekosystemu w porównaniu z unijnym poziomem odniesienia z 2010 r. (Komunikat 2011).

Kluczowymi instrumentami prawnymi wdrażania unijnej polityki ochrony różnorodności biologicznej, mającymi znaczący wpływ na lasy i gospodarkę leśną, są dwie dyrektywy: Dyrektywa Rady 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (tzw. dyrektywa ptasia) oraz Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk (tzw. dyrektywa siedliskowa). Celem dyrektywy ptasiej jest zachowanie populacji gatunków ptaków na poziomie odpowiadającym wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, przy uwzględnieniu wymogów ekonomicznych i rekreacyjnych, lub dostosowanie populacji gatunków do tego poziomu (Dyrektywa Rady 79/409/EWG). Dyrektywa siedliskowa ma na celu zapewnienie różnorodności biologicznej poprzez ochronę samych siedlisk przyrodniczych oraz ochronę siedlisk stanowiących ostoje dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich. Środki podejmowane zgodnie z dyrektywą służą zachowaniu właściwego stanu ochrony siedlisk oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty, z uwzględnieniem wymogów gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz cech regionalnych i lokalnych, a na jej podstawie państwa członkowskie zobowiązane są do stworzenia spójnej sieci ekologicznej specjalnych obszarów ochrony Natura 2000, złożonej z terenów, na których znajdują się siedliska wymienione w załącznikach do dokumentu (Dyrektywa 92/43/EWG).

## Polityka klimatyczna i energetyczna

Polityka klimatyczna Unii Europejskiej tworzona jest w oparciu o traktatową podstawę wspólnej polityki ochrony środowiska, wprowadzoną na mocy jednolitego aktu europejskiego

w 1987 r. (Delbeke, Vis 2015). Została zapoczątkowana w następstwie przyjęcia przez Unię Europejską i państwa członkowskie ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) z 1992 r. Głównym celem konwencji jest zapobieganie dalszym zmianom klimatu globalnego poprzez „doprowadzenie (...) do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny” (Ramowa konwencja 1992). Na mocy konwencji przyjęto m.in. Protokół z Kioto (Protokół 1997) oraz pierwsze prawnie wiążące, powszechne porozumienie w sprawie klimatu (tzw. porozumienie paryskie). Lasy stanowią integralny komponent tego porozumienia, ponieważ umowa dopuszcza możliwość uwzględniania pochłaniania gazów cieplarnianych przez lasy i substytucji paliw kopalnych w rozliczeniach emisji, a tym samym osiągnięcia „zerowej” emisji netto (Komisja Europejska 2016).

Działania Unii Europejskiej zmierzające do wdrożenia postanowień i osiągnięcia celów Protokołu z Kioto zapoczątkował „Europejski program w sprawie zmian klimatu” (Communication 2000), przyjęty przez Komisję Europejską w 2000 r. i mający na celu identyfikację skutecznych z punktu widzenia środowiska i ekonomii obszarów polityki i środków służących ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych na poziomie UE. W kolejnych latach następowało poszerzanie i doprecyzowywanie rozwiązań w zakresie ochrony przed zmianami klimatu. Obecne działania i cele Unii Europejskiej w tej dziedzinie wyznacza tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r., stanowiący zbiór przepisów gwarantujących UE osiągnięcie celów w zakresie zmian klimatu i energii do 2020 r. W pakiecie określono trzy najważniejsze cele:

- osiągnięcie redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20% (30% w przypadku osiągnięcia w tym zakresie porozumienia międzynarodowego),
- zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych (OZE) w całkowitym zużyciu energii w Unii Europejskiej, w tym minimalny dla każdego z państw członkowskich cel 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie na terytorium Unii Europejskiej,
- zwiększenie o 20% efektywności energetycznej (Obwieszczenie 2009).

W skład pakietu wchodzi następujące akty prawne: dyrektywa 2009/29/WE (tzw. dyrektywa EU ETS), decyzja 2009/406/WE (tzw. decyzja non-ETS), dyrektywa 2009/31/WE (tzw. dyrektywa CCS) oraz dyrektywa 2009/28/WE (tzw. dyrektywa OZE).

Sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektor LULUCF) nie został włączony do systemu rozliczania emisji i redukcji emisji CO<sub>2</sub> w UE, co wynika z przepisów dyrektywy EU ETS i decyzji non-ETS. Istnieją dwie zasadnicze przyczyny tego stanu rzeczy. Po pierwsze, na forum międzynarodowym Unia Europejska wyraża obawę, że ze względu na wątpliwą dokładność raportowania wielkości emisji i redukcji emisji (wynikającą z trudności w przypisaniu konkretnych wielkości działaniom człowieka i istniejącego w związku z tym ryzyka zaliczenia niemającej miejsca reduk-

cji emisji przez pochłaniacze), włączenie sektora LULUCF do systemu rozliczania mogłoby znacząco obniżyć motywację do redukcji emisji w innych sektorach gospodarki. Po drugie, takie rozwiązanie stwarzałoby ryzyko wystąpienia niesprawiedliwych korzyści wynikających z nierównego potencjału sektora w łagodzeniu zmian klimatycznych w poszczególnych państwach członkowskich. Włączenie redukcji LULUCF musiałoby zostać uwzględnione w tzw. umowie o podziale obciążeń, określającej sposób podziału ogólnych zobowiązań redukcyjnych Unii Europejskiej do 2020 r. pomiędzy poszczególne państwa członkowskie (Ellison et al. 2014).

W 2013 r. Parlament Europejski i Rada podjęły jednak „Decyzję w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem oraz informacji o działaniach związanych z tą działalnością” (Decyzja 529/2013/UE). W dokumencie określono zasady rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w sektorze LULUCF. Decyzja stanowi jeden z pierwszych kroków w kierunku włączenia tej działalności do unijnego zobowiązania dotyczącego redukcji emisji.

Działania Unii Europejskiej obejmują również problematykę dotyczącą adaptacji lasów do zmian klimatu. Głównym dokumentem programowym w tym zakresie jest „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu z 2013 r.” (Komunikat 2013a), nakierowana na zwiększenie gotowości i zdolności do reagowania na skutki zmiany klimatu na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym, spójne podejście do tych zagrożeń i poprawę koordynacji działań. W odniesieniu do sektora leśnego dokument zwraca uwagę na zagrożenie, jakie zmiany klimatu mogą nieść dla lasów, a także wskazuje działania już podjęte w celu minimalizowania zagrożeń i strat w lasach.

### Polityka rolna i rozwoju obszarów wiejskich

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej realizowana jest w obrębie dwóch filarów wyodrębnionych w drodze reformy przeprowadzonej w 1997 r.: filaru I, regulującego kwestie wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, oraz filaru II, obejmującego politykę rozwoju obszarów wiejskich (Hix 2010). Filar II stanowi dla leśnictwa najważniejszy instrument finansowy UE, choć jego główny nacisk skierowany jest na realizację celów związanych z rolnictwem (Winkel et al. 2013).

W obecnej perspektywie finansowej (2014–2020) zakres wsparcia działań w leśnictwie wyznacza „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013”. Rozporządzenie wskazuje następujące priorytety w zakresie wspierania leśnictwa:

- wspieranie transferu wiedzy i innowacji w leśnictwie i na obszarach wiejskich,
- promowanie innowacyjnych technologii w gospodarstwach i zrównoważonego zarządzania lasami,
- odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów powiązanych z rolnictwem i leśnictwem,

- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym,
- wspieranie i rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich (Rozporządzenie nr 1305/2013).

We wcześniejszych perspektywach finansowych (2000–2006 i 2007–2013) wsparcie rozwoju obszarów wiejskich miało zbliżony zakres i odbywało się ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Rozporządzenie nr 1257/1999) lub Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Rozporządzenie nr 1698/2005).

### Polityka przemysłowa i handlowa

Istotne dla sektora leśnego działania w ramach polityki przemysłowej i handlowej odnoszą się głównie do gałęzi przemysłu wykorzystujących drewno, w tym do przerobu surowca drzewnego, przemysłu celulozowo-papierniczego, płytowego, produkcji opakowań oraz branży poligraficznej i wydawniczej. Strategię rozwoju gałęzi przemysłu opartych na drewnie zawarto w „Komunikacie Komisji o stanie konkurencyjności przemysłu opartego na leśnictwie i pokrewnych gałęzi przemysłu z 1999 r.” (Communication 1999) oraz „Komunikacie w sprawie innowacyjnego i zrównoważonego przemysłu związanego z leśnictwem w UE – Wkład w strategię UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” (Komunikat 2008). W drugim z wymienionych dokumentów przedstawiono propozycje Komisji, zmierzające do poprawy konkurencyjności przemysłu związanego z leśnictwem, zgrupowane wokół następujących zagadnień: dostępu do surowców, przeciwdziałania zmianom klimatu, innowacji, badań i rozwoju technologicznego, handlu i współpracy z krajami trzecimi oraz komunikacji i informacji. Komunikat stanowił etap we wdrażaniu zintegrowanej polityki przemysłowej UE oraz uzupełniał „Plan działań dotyczący gospodarki leśnej UE z 2006 r.”

W 2013 r. Komisja wydała nieformalną „Strategię dla gałęzi przemysłu leśno-drzewnego, towarzyszącą Nowej strategii leśnej UE”. Strategia obejmuje swoim zakresem przemysł przetwórczy drewna, przemysł celulozowo-papierniczy, a także meblarski oraz branżę poligraficzną i wydawniczą. Dokument wyszczególnia 12 wyzwań i propozycji działań dotyczących całego sektora, obejmujących m.in.: stymulowanie wzrostu, poprawę efektywności wykorzystania surowców i energii, poprawę logistyki (pozyskanie drewna, infrastruktura, transport), rozwój innowacji, badań, edukacji i szkoleń, wdrażanie polityki klimatycznej UE, również po 2020 r., oraz sprostanie konkurencji międzynarodowej i rozwój handlu i współpracy (A blueprint ...2013).

Obecność problematyki leśnej w polityce handlowej UE najbardziej widoczna jest w odniesieniu do promowania zasad zrównoważonego rozwoju w zasadach handlu międzynarodowego. Pierwsze działania w tym zakresie zostały podjęte w 2003 r., gdy przyjęto „Plan działań FLEGT (Przestrzeganie prawa leśnego, zarządzanie i handel)”. „Plan działań” określa



środki służące zwalczaniu problemu nielegalnego użytkowania lasów, w szczególności:

- pomoc w lepszym zarządzaniu i budowaniu potencjału w krajach produkujących drewno,
- rozwijanie porozumień o dobrowolnym partnerstwie z krajami produkującymi drewno, mającym na celu zapobieganie wwożeniu na rynek UE drewna produkowanego nielegalnie (Communication 2003).

Plan działań FLEGT został z czasem uzupełniony o dwa rozporządzenia, tworzące ramy prawne dla jego realizacji. Należą do nich: „Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z 2005 r.” oraz „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z 2010 r.”.

#### 4. Podsumowanie

Polityka leśna na poziomie europejskim kształtowana jest przede wszystkim w ramach procesu Forest Europe (skupiającego Unię Europejską oraz wszystkie państwa europejskie) oraz w obrębie samej Unii Europejskiej. Wypracowywane i przyjmowane w ramach Forest Europe porozumienia stanowią z jednej strony bardzo ważny instrument służący przeniesieniu na poziom krajowy porozumień międzynarodowych (o charakterze globalnym, ponadregionalnym i regionalnym), z drugiej natomiast często same są podstawą wypracowania regulacji i strategii bezpośrednio lub pośrednio dotyczących lasów i leśnictwa w skali szerszej niż krajowa. Oba procesy (paneuropejski i unijny) silnie na siebie oddziałują i wzajemnie się uzupełniają (Kleinschmit, Edwards 2013).

Brak podstaw traktatowych do prowadzenia wspólnej polityki leśnej przez Unię Europejską sprawia, że kwestie dotyczące lasów i leśnictwa pozostają przede wszystkim w kompetencji państw członkowskich. Regulacje dotyczące sektora leśnego przyjmowane są w ramach poszczególnych polityk sektorowych UE, przede wszystkim polityki ochrony środowiska i zachowania różnorodności biologicznej, polityki klimatycznej i energetycznej, rolnej, przemysłowej i handlowej. Sytuacja ta prowadzi do zdominowania leśnictwa przez inne sektory, z których każdy ma własną politykę i towarzyszące jej różnorodne instrumenty. W tym kontekście istotnym problemem jest brak koordynacji i spójności działań w obrębie poszczególnych obszarów polityki na poziomie unijnym oraz między instytucjami państw członkowskich a instytucjami UE, co sprzyja przyjmowaniu potencjalnie sprzecznych celów i rodzi sytuacje konfliktowe (Pülzl, Hogl 2013).

Mimo wymienionych powyżej trudności w realizacji spójnych działań dotyczących sektora leśnego, w ciągu ostatnich kilkunastu lat lasy coraz częściej stanowią przedmiot regulacji ze strony Unii Europejskiej. Wiąże się to z dynamicznym rozwojem polityki w zakresie ochrony różnorodności biologicznej (sieć Natura 2000), polityki klimatycznej i energetycznej (wiązanie węgla przez lasy, wykorzystanie drewna jako źródła energii) czy polityki rolnej (las jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich), popartych regulacjami prawnymi i instrumentami ekonomicznymi. Włączanie lasów i leśnictwa do realizacji różnych polityk sektorowych zobowiązuje państwa członkowskie w sposób bezpośredni

(w przypadku rozporządzeń) lub pośredni (dyrektywy, dokumenty strategiczne) do dostosowania krajowych przepisów prawa, a także uaktualnienia dokumentów strategicznych i programowych polityki leśnej, tak aby były spójne z celami i działaniami podejmowanymi na poziomie Wspólnoty.

#### Konflikt interesów

Autor deklaruje brak potencjalnych konfliktów.

#### Źródło finansowania badań

W publikacji przedstawiono wyniki badań zrealizowanych w ramach projektu „Kierunki rozwoju polityki leśnej państwa w świetle nowych uwarunkowań funkcjonowania leśnictwa w Europie” (nr 240406) sfinansowanego w latach 2012–2014 ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (działalność statutowa).

#### Literatura

- Borowski Z., Rykowski K. (red. nauk.) 2015. Materiały czwartego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Ochrona. Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody. Sękocin Stary, 24 czerwca 2014 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–296. ISBN 978-83-62830-43-5.
- Buttolph Johnson J., Reynolds H.T., Mycoff J.D. 2010. Metody badawcze w naukach politycznych. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1–633. ISBN 978-83-01 16321-1.
- Club de Bruxelles 1997. What forestry strategy (-ies) for the European Union? Study written by the Club de Bruxelles under the direction of Marie-Martine Buckens for the conference organised by the Club de Bruxelles on 21, 22 and 23 May 1997, in Brussels with the support of the European Commission. Club de Bruxelles, Brussels, 1–114.
- Cubbage F.W., O’Laughlin J., Bullock C.S. III 1993. Forest resource policy. J. Wiley, New York, 1–562. ISBN 0-471-62245-1.
- Delbeke J., Vis P. (eds.) 2015. EU Climate Policy Explained. Routledge, Milton Park, 1–152. ISBN 978-92-7948-261-8.
- Ellison D., Lundblad M., Petersson H. 2014. Reforming the EU approach to LULUCF and the climate policy framework. *Environmental Science & Policy* 40: 1–15. DOI 10.1016/j.envsci.2014.03.004.
- Fraser A.I. 2002. Making Forest Policy Work. *Forestry Sciences* Vol. 73, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1–280. ISBN 1-4020-1088-5.
- Golos P., Kaliszewski A., Rykowski K. (red. nauk.) 2014. Materiały drugiego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Wartość. Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów. Sękocin Stary, 15 października 2013 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–310. ISBN 978-83-62830-34-3.
- Gwiżdżowicz D., Rykowski K. (red. nauk.) 2014. Materiały trzeciego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Dziedzictwo. Lasy i gospodarka leśna w kulturze i dziedzictwie narodowym. Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie, 10-11 kwietnia 2014 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–397. ISBN 978-83-62830-37-4.

- Hix S. 2010. System polityczny Unii Europejskiej. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1–584. ISBN 978-83-01-16306-8.
- Hyde W.F. 2012. The Global Economics of Forestry. Routledge, Resources for the Future, New York, 1–476. ISBN 978-0-415-51828-4.
- Jodłowski K., Rykowski K. (red. nauk.) 2015. Materiały szóstego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Organizacja. Wizja leśnictwa w Polsce. Wizja i misja organizacji gospodarczej PGL Lasy Państwowe. Sękocin Stary, 18 listopada 2014 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–330. ISBN 978-83-62830-46-6.
- Kaliszewski A., Rykowski K. (red. nauk.) 2015. Materiały piątego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Rozwój. Lasy i gospodarka leśna jako instrumenty ekonomicznego i społecznego rozwoju kraju. Sękocin Stary, 17 września 2014 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–363. ISBN 978-83-62830-44-2.
- Kleinschmit D., Edwards P. 2013. Pan-European forest focused and forest related policies, w: Pülzl H., Hogl K., Kleinschmit D., Wydra D., Arts B., Mayer P., Palahi M., Winkel G., Wolfslehner B. (eds.). European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward. What Science Can Tell Us 2, EFI, Joensuu, 45–51. ISBN 978-952-5980-03-5.
- McNabb D.E. 2010. Research Methods for Political Science: Quantitative and Qualitative Approaches, 2<sup>nd</sup> ed. M.E. Shape, Armonk, New York, 1–425. ISBN 978-0-7656-2313-3.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2010a. Analiza wybranych czynników w procesach globalizacyjnych i ich wpływ na kierunki zmian w światowym leśnictwie. I. Założenia metodyczne. *Sylvan* 154(1): 3–14.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2010b. Analiza wybranych czynników w procesach globalizacyjnych i ich wpływ na kierunki zmian w światowym leśnictwie. II. Zasoby leśne oraz funkcje pełnione przez lasy w skali globalnej. *Sylvan* 154(2): 75–87.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2010c. Analiza wybranych czynników w procesach globalizacyjnych i ich wpływ na kierunki zmian w światowym leśnictwie. III. Rola, miejsce oraz znaczenie lasów i leśnictwa w ujęciu globalnym. *Sylvan* 154(3): 147–159.
- Paschalis-Jakubowicz P. 2012. Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych. CILP, Warszawa, 1–439. ISBN 978-83-61633-04-4.
- Pülzl H., Hogl K. 2013. Forest Governance in Europe, w: Pülzl H., Hogl K., Kleinschmit D., Wydra D., Arts B., Mayer P., Palahi M., Winkel G., Wolfslehner B. (eds.). European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward. What Science Can Tell Us 2, EFI, Joensuu, 11–17. ISBN 978-952-5980-03-5.
- Rykowski K. (red. nauk.) 2014. Materiały pierwszego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Klimat. Lasy i drewno a zmiany klimatyczne: zagrożenia i szanse. Sękocin Stary, 18 czerwca 2013 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–390. ISBN 978-83-62830-18-3.
- Rykowski K. (red. nauk.) 2016. Materiały ósmego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Nauka. Terazniejszość i przyszłość badań leśnych. Komponent badawczy Narodowego Programu Leśnego. Sękocin Stary, 8 grudnia 2015 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–399. ISBN 978-83-62830-53-4.
- UNECE 2011. The European Forest Sector Outlook Study II. 2010–2030. 2011. United Nations Economic Commission for Europe, Food and Agriculture Organization, Geneva, 1–107. ISBN 978-92-1-117051-1.
- van Thiel S. 2014. Research Methods in Public Administration and Public Management. An Introduction. Routledge, London and New York, 1–195. ISBN 978-0-415-65582-8.
- Weimer D.L., Vining A.R. 2011. Policy Analysis, Ed. No. 5. Pearson, Boston, 1–473. ISBN 978-0-205-78130-0.
- Winkel G., Aggestam F., Sotirov M., Weiss G. 2013. Forest Policy in the European Union, w: Pülzl H., Hogl K., Kleinschmit D., Wydra D., Arts B., Mayer P., Palahi M., Winkel G., Wolfslehner B. (eds.). European Forest Governance: Issues at Stake and the Way Forward. What Science Can Tell Us 2, EFI, Joensuu, 52–63. ISBN 978-952-5980-03-5.
- Zajac S., Rykowski K. (red. nauk.) 2015. Materiały siódmego panelu ekspertów w ramach prac nad Narodowym Programem Leśnym. Współdziałanie. Lasy i gospodarka leśna jako międzysektorowe instrumenty rozwoju. Sękocin Stary, 26 maja 2015 roku. IBL, Sękocin Stary, 1–217. ISBN 978-83-62830-50-3.
- Zaleski J. 2017. Priorytety polityki leśnej Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie. *Sylvan* 161(2): 124–130.

### Wykaz źródeł

- A blueprint for the EU forest-based industries (woodworking, furniture, pulp & paper manufacturing and converting, printing) accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A new EU forest strategy for forests and the forest-based sector. 2013. SWD(2013) 343 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU policies and measures to reduce greenhouse gas emissions: Towards a European Climate Change Programme (ECCP). 2000. COM(2000) 88 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT). Proposal for an EU Action Plan. 2003. COM(2003) 251 final.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “The state of the competitiveness of the EU forest-based and related industries”. 1999. COM(1999) 457 final.
- Council Resolution of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union. 1999/C 56/01.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”. Dz.U. L 354 z dn. 28.12.2013 r.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1600/2002/WE z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego. Dz.U. L 242 z dn. 10.09.2002 r.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych. Dz.U. L 140 z dn. 5.6.2009 r.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 529/2013/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie zasad rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem oraz informacji o działaniach związanych z tą działalnością. Dz.U. L 165 z dn. 18.6.2013 r.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE. Dz.U. L 140 z dn. 5.6.2009 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Dz.U. L 140 z dn. 5.6.2009 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/ EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006. Dz.U. L 140 z dn. 5.6.2009 r.
- Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Dz.U. L 103 z dn. 25.4.1979 r.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk. Dz.U. L 206 z dn. 22.7.1992 r.
- Ex-post Evaluation of the EU Forest Action Plan. 2012. European Forest Institute, Finland, Centre Tecnològic Forestal De Catalunya, Spain, Institute for European Environmental Policy, UK. Forest Europe. 2016. <http://www.foresteurope.org/> [15.07.2016].
- Komisja Europejska. 2016. [http://ec.europa.eu/clima/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/index_en.htm) [2.02.2016].
- Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE. 2006. KOM(2006) 302 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny - unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”. 2011. KOM(2011) 244 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. 2013a. COM(2013) 216 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów. Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego. 2013b. COM(2013) 659 final.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego na temat innowacyjnego i zrównoważonego przemysłu związanego z leśnictwem w UE – Wkład w strategię UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. 2008. KOM(2008) 113 wersja ostateczna.
- Madrid Ministerial Decision. 2015. Extraordinary Ministerial Conference, Madrid, 21 October 2015.
- MOŚZNiL 1997. Polityka leśna państwa. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 r. Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Warszawa.
- MŚ 2004. Deklaracje i rezolucje Ministerialnych Konferencji na temat Ochrony Lasów w Europie. 2004. Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 1–72. ISBN 83-86564-13-X.
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. M.P. 2010 nr 2 poz. 11.
- Oslo Ministerial Decision: European Forests 2020. 2011. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Oslo, 14–16 June 2011.
- Oslo Ministerial Mandate for Negotiating a Legally Binding Agreement on Forests in Europe. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, Oslo, 14–16 June 2011.
- Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku. Załącznik do uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r.
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. Dz.U. z 2005 r. nr 203 poz. 1684.
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. Dz.U. z 1996 r. nr 53 poz. 238.
- Rezolucja Warszawska 1. Lasy, drewno i energia. 2007a. V Konferencja Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie, 5-7 listopada 2007 r., Warszawa, Polska.
- Rezolucja Warszawska 2. Lasy i woda. 2007b. V Konferencja Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie, 5–7 listopada 2007 r., Warszawa, Polska.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. Dz.U. L 347 z dn. 20.12.2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna. Dz.U. L 295 z dn. 12.11.2010 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia. Dz.U. L 160 z dn. 26.06.1999 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Dz.U. L 277 z dn. 21.10.2005 r.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT. Dz.U. L 347 z dn. 30.12.2005 r.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. OJ C 306, 17.12.2007.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts. OJ C 340, 10.11.1997.
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. OJ C 80, 10.03.2001.
- Treaty on European Union, signed in Maastricht on 7 February 1992. OJ C 191, 29.07.1992 r.