

DONIESIENIA, ANALIZY

Leśnictwo w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej*Marek Geszprych, Stanisław Zajac**

Struktura organizacyjna Unii Europejskiej (UE) opiera się na zasadzie trójpodziału władzy. Wyróżnia się zatem: władzę ustawodawczą (system legislacyjny), władzę odpowiedzialną za wykonanie ustaw i innych aktów prawnych (system wykonawczy) oraz system wymiaru sprawiedliwości (sądownictwo). Do najważniejszych organów UE należą: Rada Unii Europejskiej – pełniąca funkcje ustawodawcze, Parlament Europejski – posiadający początkowo kompetencje kontrolne, a obecnie uprawnienia ustawodawcze, Komisja Europejska – mająca przede wszystkim kompetencje wykonawcze, oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości – będący gwarantem ochrony prawa w zakresie interpretacji i stosowania w praktyce postanowień Traktatów.

Powyższe organy unijne realizują również zadania z zakresu leśnictwa. Nie czynią tego bezpośrednio, lecz za pomocą wyspecjalizowanych rad, dyrekcji bądź jednostek organizacyjnych. Sprawy leśnictwa leżą w gestii dwóch rad wchodzących w skład Rady Unii Europejskiej: Rady Ochrony Środowiska i Rady Rolnictwa i Rybołówstwa, oraz Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej i Komisji Ochrony Środowiska Parlamentu Europejskiego (Stadtmüller 2002).

Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej jest najważniejszym organem decyzyjnym UE, powołanym w latach 50. Na mocy traktatów założy-

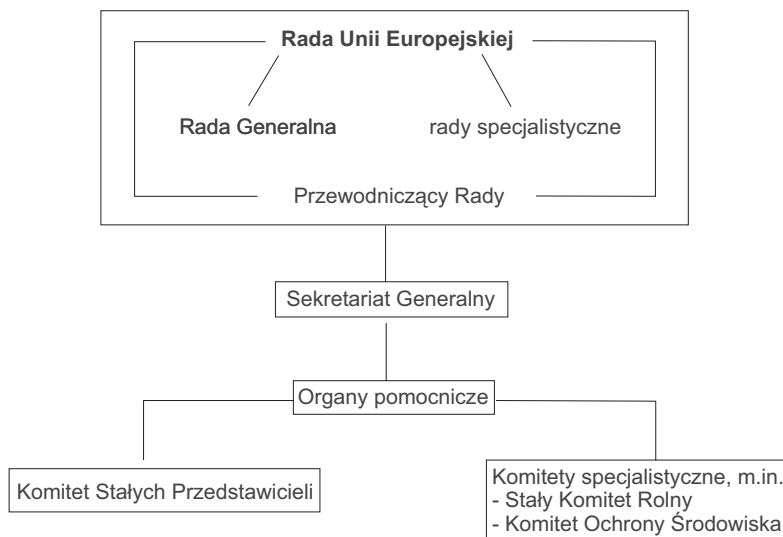
cielskich, Rada UE nazywana była Radą Ministrów do 1993 r. (Traktat z Maastricht). Reprezentuje ona interesy państw członkowskich, a w jej obradach uczestniczy minister z każdego kraju UE (Müller 2002).

Rada UE może występować jako Rada Ogólna, w której uczestniczą tylko ministrowie spraw zagranicznych, lub jako Rada Specjalistyczna (tzw. Branżowa), w której posiedzeniach biorą udział ministrowie odpowiedzialni za omawianą problematykę. Na przykład, jeśli przedmiotem obrad Rady UE jest ochrona środowiska, w spotkaniu biorą udział ministrowie, w gestii których znajduje się środowisko. W tym przypadku ministrowie tworzą „Radę Ochrony Środowiska” (Rzewuska 2004). W ramach Rady UE funkcjonują rady ds.:

- 1) ogólnych i stosunków zewnętrznych,
- 2) spraw gospodarczych i finansowych,
- 3) wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- 4) zatrudnienia, polityki społecznej, ochrony zdrowia i praw konsumenta,
- 5) konkurencyjności (rynek wewnętrzny, przemysł i badania),
- 6) transportu, telekomunikacji i energetyki,
- 7) rolnictwa i rybołówstwa,
- 8) ochrony środowiska,
- 9) edukacji, młodzieży i kultury.

Kwestie związane z leśnictwem są rozpatrywane tylko przez dwie rady specjalistyczne, tj. Radę Rolnictwa i Rybołówstwa oraz Radę Ochrony Środowiska (Ruszkowski 2003).

* Instytut Badawczy Leśnictwa, Zakład Ekonomiki i Polityki Leśnej, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3, 00-973 Warszawa, e-mail: stan.zajac@ibles.waw.pl



Schemat 1. Struktura Rady Unii Europejskiej

Przewodnictwo w Radzie UE sprawują wszystkie państwa członkowskie UE kolejno, przez 6 miesięcy w systemie rotacyjnym. Na czele Rady UE stoi minister spraw zagranicznych kraju sprawującego przewodnicтво. Od 1 lipca 2005 r. Radzie przewodniczy Wielka Brytania. Obrady Rady przygotowuje Sekretariat Generalny, kierowany przez Sekretarza Generalnego mianowanego przez Radę. Sekretariat ma swoją siedzibę w Brukseli. Aby pogodzić interesy państw członkowskich i Komisji, podjęcie decyzji przez Radę UE przygotowuje się na dwóch szczeblach: w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz w grupach roboczych. Grupy robocze złożone z ekspertów narodowych debatują nad kwestiami technicznymi, po czym przesyłają propozycję Komisji do COREPER-u, gdzie ustala się ostateczną postać dokumentów Rady UE. Organami pomocniczymi Rady UE są również wyspecjalizowane komitety zajmujące się kwestiami leśnictwa, w tym m.in. Stały Komitet Rolny oraz Komitet Ochrony Środowiska. Strukturę organizacyjną Rady Unii Europejskiej przedstawiono na schemacie 1 (Kienzler 2003).

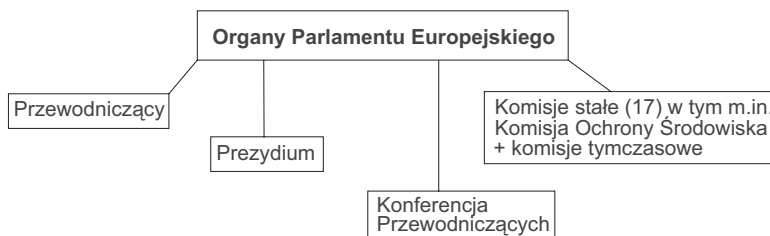
Rada UE pełni cztery główne funkcje:

- 1) uchwała europejskie akty prawne: na podstawie art. 249 i art. 189 Traktatu Wspólnot Europejskich, do Rady należy wydawanie rozporządzeń i dyrektyw, podejmowanie decyzji, wydawanie zaleceń oraz opinii; w wielu dziedzinach dzieli władzę ustawodawczą z Parlamentem Europejskim,
- 2) zatwierdza, wspólnie z Parlamentem Europejskim, budżet Unii,
- 3) stwierdza naruszanie przez państwo członkowskie podstawowych zasad UE, np. w zakresie ochrony środowiska,
- 4) zawiera umowy między UE a państwami nie należącymi do Unii lub organizacjami międzynarodowymi (Blair 2002).

Przykładami wydanych przez Radę UE aktów prawnych odnoszących się do leśnictwa są:

– Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory – tzw. Dyrektywa siedliskowa (transpozycja do prawa polskiego poprzez ustawę o ochronie przyrody z 2004 r.),

– Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków – tzw. Dyrektywa ptasia (trans-



Schemat 2: Organy Parlamentu Europejskiego

pozycja do prawa polskiego poprzez ustawę o ochronie przyrody z 2004 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 (EAGGF),

– Rozporządzenia Rady (WE) z 14 lipca 2004 r. dotyczące wsparcia rozwoju obszarów wiejskich poprzez Europejski Fundusz Rolny dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW),

– Decyzja Rady UE ustanawiająca Stały Komitet ds. Leśnictwa z dn. 29 maja 1989 r. (89/367/EWG).

Rada UE była inicjatorem uchwalenia w 1998 r. strategii leśnej dla krajów UE, zalecając Komisji Europejskiej powzięcie odpowiednich działań poprawiających sytuację w sektorze leśnym. Działania te dotyczyły: wezwania do przeprowadzenia oceny prawa wspólnotowego w zakresie systemu monitoringu stanu zdrowotnego lasu, zalecenia usprawnienia funkcjonowania wspólnotowego systemu ochrony lasów przed pożarami oraz zobowiązania Komisji Europejskiej (KE) do szybkiego przedstawienia raportu na temat możliwości poprawy na szczeblu Wspólnoty koordynacji polityk Unii mających wpływ na sektor leśny (Flies 2004). Rada UE zobowiązała ponadto KE do przedstawienia do 2006 r. raportu oceniającego realizację przyjętej strategii leśnej UE (Gwiazdowicz 2002).

Parlament Europejski

Parlament Europejski (PE) jest reprezentacją narodów państw należących do Unii

Europejskiej. Tworzą go deputowani wybierani w powszechnych i bezpośrednich wyborach przeprowadzanych w państwach członkowskich. Kadencja Parlamentu trwa 5 lat. Siedzibą Parlamentu jest Strasburg (Francja), ale urzęduje on również w Luksemburgu i w Brukseli. Obrady legislatury odbywają się w trybie sesyjnym, a jedna sesja trwa rok (Maurer 2002). W skład PE wchodzi: przewodniczący (od 1 listopada 2004 r. Josep Borrell Fontelles), prezydium, konferencja przewodniczących oraz komisje stałe i tymczasowe (schemat 2).

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego reprezentuje ten organ UE na spotkaniach oficjalnych oraz na arenie międzynarodowej. Przewodniczy posiedzeniom plenarnym, zebraniom Prezydium i Konferencji Przewodniczących.

Prezydium odpowiada za politykę budżetową Parlamentu Europejskiego oraz za sprawy administracyjne, organizacyjne i politykę kadrową. W jego skład wchodzi: przewodniczący, czterdziestu wiceprzewodniczących oraz pięćdziesięciu kvestorów. Członkowie Prezydium wybierani są na dwa i pół roku.

Konferencja Przewodniczących jest ciałem wykonawczym Parlamentu. Składa się z przewodniczącego i przewodniczących grup politycznych (Ruszkowski 2003).

Komisja Ochrony Środowiska (KOŚ) została utworzona w ramach Parlamentu Europejskiego w 1973 r. Grono specjalistów tworzących KOŚ systematycznie powiększa się, od dwunastu w początkowej fazie do pięćdziesięciu dziewięciu obecnie. W pierwszych latach swojej działalności KOŚ miała szereg kompetencji i uprawnień oraz sta-

nowiła główny ośrodek tworzenia prawa unijnego w zakresie ochrony środowiska. Jednakże obecnie KOŚ utraciła większość swych kompetencji w tym zakresie na rzecz Komisji Europejskiej (Stadtmüller 2002).

Parlament pełni funkcję legislacyjną, nadzorczą i uchwalania budżetu UE.

Funkcje legislacyjne Parlament sprawuje razem z Radą UE. W tym zakresie uchwała rezolucje i opinie dotyczące m.in. spraw gospodarczych, społecznych i innych, w tym także leśnych – np. rezolucja w sprawie strategii leśnej UE. Parlament Europejski posiada również kompetencje nadzorcze nad wszystkimi instytucjami UE, a zwłaszcza nad Komisją Europejską. Jest uprawniony do zatwierdzania lub odrzucania kandydatur członków Komisji Europejskiej, a także ma prawo zgłaszania wotum nieufności wobec całej Komisji. Funkcje w zakresie uchwalania budżetu UE realizuje Parlament Europejski przy współdziałaniu z Radą UE. Tym samym Parlament ma możliwość wpływania na poziom dochodów i wydatków UE. Od Parlamentu Europejskiego zależy, jaka kwota środków finansowych może zostać przyznana m.in. na leśnictwo (Rzewuska 2004).

Znamiennym przykładem włączenia się Parlamentu Europejskiego do tematyki leśnej było przyjęcie Rezolucji w sprawie strategii leśnej UE. Celem tej Rezolucji było zobowiązanie Komisji Europejskiej do przygotowania propozycji instrumentów oraz odpowiedniego finansowania – na poziomie Wspólnoty, krajów członkowskich i regionalnych – działań w sektorze leśnym (Flies 2004). W wymienionej Rezolucji Parlament określił kilka fundamentalnych zasad, którymi powinna kierować się Komisja Europejska.

Ze względu na znaczenie sektora leśnego, jako miejsca zatrudnienia i źródła dobrobytu wielu obywateli UE, Parlament uznał za priorytet gospodarcze użytkowanie lasów, które jednocześnie powinno być zintegrowane z korzystaniem z innych funkcji pełnionych przez lasy (Gwiazdowicz 2002). Strategia taka wynika z uznania różnorodności lasów europejskich oraz ich wielofunkcyjnego charakteru. Parlament postuluje, żeby koordynacja krajowych polityk leśnych była oparta na przestrzeganiu zasady subsydiarności^{*}, w związku z czym należy wyraźniej określać zakres odpowiedzialności UE w prawodawstwie oraz próbować łączyć strategię leśną UE z innymi politykami UE i oczywiście politykami krajowymi (Flies 2004). Propozycje legislacyjne, których przygotowania Parlament oczekuje od Komisji, powinny dotyczyć przede wszystkim trzech głównych obszarów działań: ochrony, użytkowania i rozwoju oraz powiększania zasobów leśnych.

W zakresie ochrony Parlament zwraca uwagę m.in. na potrzebę działań powstrzymujących proces degradacji lasów oraz zapobiegających erozji i pustoszczeniu, działań na rzecz ochrony i zachowania ekonomicznej i biologicznej wartości dziedzictwa leśnego, ochrony lasów przed pożarami, monitorowania wdrażania dyrektyw w sprawie redukcji zanieczyszczeń powietrza, zwiększenia finansowania na rzecz zachowania biologicznych i genetycznych zasobów leśnych.

W zakresie użytkowania i rozwoju Parlament podkreśla m.in. potrzebę nowelizacji Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1610/89 (Dz.U. L. 1989), ułatwiającej podjęcie działań poprawiających stan lasów wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz pomocy technicznej dla właścicieli lasów. Zaleca też Komisji powzięcie działań

^{*} Zasada subsydiarności (pomocniczości) jest podstawową zasadą funkcjonowania UE, polegającą na tym, że władze wyższego szczebla nie mogą podejmować działań w sprawach, których załatwienie leży w gestii władz niższego szczebla. Subsidiarność jest integralnym elementem zasady zrównoważonego rozwoju, którą przyjęto podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro w 1992 r. i która jest jednocześnie obecna w Konstytucji RP z 1997 r.

zachęcających do wykorzystywania drewna do produkcji energii oraz przedstawienia propozycji efektywnej promocji sektora drzewnego w Europie (np. plany zwiększania wykorzystania drewna w budownictwie i innych gałęziach przemysłu).

W zakresie działań dotyczących powiększania zasobów leśnych Parlament zwraca uwagę, iż powinno się ono odbywać w sposób ekonomicznie uzasadniony. W procesie powiększania zasobów leśnych duże znaczenie ma uwzględnienie różnorodności biologicznej i lokalnego zróżnicowania krajobrazu. Parlament zobowiązał Komisję Europejską do rozszerzenia usług doradczych, informacji i szkoleń dla właścicieli lasów oraz do rozszerzenia roli Stałego Komitetu Leśnego, tak by mógł on stać się głównym instrumentem koordynacji spraw związanych z leśnictwem na szczeblu Wspólnoty (Gwiazdowicz 2002).

Komisja Europejska

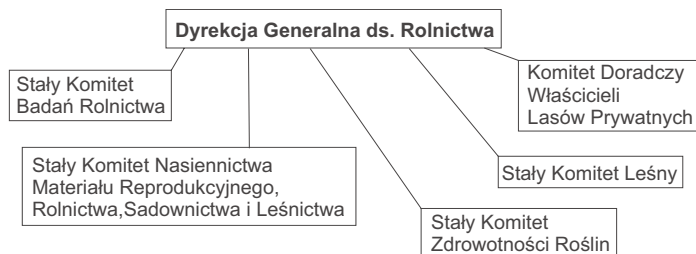
Komisja Europejska (KE) – oficjalnie Komisja Wspólnot Europejskich – to rodzaj rządu UE, który jest odpowiedzialny za bieżącą politykę Unii, nadzoruje prace wszystkich jej agencji i zarządza funduszami Unii. Na czele Komisji Europejskiej stoi przewodniczący (od 18 listopada 2004 r. José Manuel Durão Barroso) i pięciu wiceprzewodniczących kierujących pracą komisarzy, odpowiedzialnych za jeden lub kilka obszarów polityki. W Komisji jest dwudziestu pięciu komisarzy (wśród nich nie ma komisarza odpowiadającego bezpośrednio za sprawy leśnictwa) sprawujących nadzór nad 26 dyrekcjami generalnymi (DG) i kilkanaście służb, zajmujących się różnymi dziedzinami. Na czele każdej z dyrekcji stoi dyrektor generalny (odpowiednik najwyższego szczeblem urzędnika służby cywilnej w ministerstwie (http://www.europa.eu.int/comm/index_en.htm)).

Na szczeblu KE zagadnienia leśne są w gestii DG ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, której przewodniczy Komisarz Marianna Fisher Boel z Danii, oraz posiłko-

wo w gestii DG ds. ochrony środowiska, której przewodniczy Stavros Dimas z Grecji, i DG ds. polityki regionalnej i reformy instytucjonalnej, której przewodniczy prof. Danuta Hübner (European Commission 2004). Fragmentarycznie zagadnienia leśne są rozpatrywane jeszcze w siedmiu DG, tj. ds. nauki i badań – pod przewodnictwem Janeza Potočnika (Słowenia), ds. handlu – pod przewodnictwem Petera Mandelsona (Wielka Brytania), ds. energii – pod przewodnictwem Ingridy Udre (Łotwa), ds. stosunków zewnętrznych UE i europejskiej polityki sąsiedztwa – pod przewodnictwem Benity Ferrero-Waldner (Austria) oraz ds. instytucji i strategii komunikacyjnych – pod przewodnictwem Margot Wallström ze Szwecji (Komisja Europejska 2005).

Zagadnienia z zakresu leśnictwa w KE są rozpatrywane szerzej jedynie w Dyrektoracie F DG ds. rolnictwa, odpowiedzialnym za rozwój terenów wiejskich (Horizontal aspects of rural development) oraz w Stałym Komitecie Leśnym. Dyrektorat F składa się z komórek organizacyjnych, w tym z komórki zajmującej się środowiskiem i leśnictwem. Dyrektorowi tej komórki (obecnie jest nim Leopold Maier) podlegają: komórka środowiskowa, finansowo-administracyjna oraz Wydział Leśny, składający się z Naczelnika (obecnie I. Seoane), ekspertów leśnictwa i pracowników technicznych, wykonujących i koordynujących działania UE w zakresie leśnictwa (Komisja Europejska 2005).

Szczególne znaczenie dla leśnictwa w strukturze organizacyjnej Komisji Europejskiej ma działalność Stałego Komitetu Leśnego (SKL – Standing Forestry Committee), powołanego w 1989 r. na podstawie Decyzji Rady UE (Decyzja Rady UE 89/367/EWG 1989). W skład Komitetu Leśnego wchodzi kilkunastu przedstawicieli państw członkowskich, a przewodniczy im reprezentant Komisji Europejskiej, którym jest obecnie przedstawiciel DG ds. środowiska Robert Flies (Flies 2005). Celem działania Komitetu jest „zapewnienie bliższej współpracy



Schemat 3. Miejsce leśnictwa w Komisji Europejskiej

pomiędzy państwami członkowskimi i KE w sprawach dotyczących sektora leśnego, przede wszystkim w kontekście wspólnotowej polityki rolnej oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich”. SKL ma stanowić forum umożliwiające wymianę informacji na temat polityki leśnej realizowanej w państwach członkowskich oraz relacji między sprawami właściwymi dla sektora leśnego i innymi politykami wspólnotowymi (Buckens 1997). Komitet Leśny pełni też funkcję organu doradczego Komisji Europejskiej w kwestiach dotyczących problematyki leśnej, a ponadto koordynuje przygotowania wspólnego stanowiska państw członkowskich i Wspólnoty w stosunku do rozmaitych międzynarodowych inicjatyw i porozumień w sprawach odnoszących się do leśnictwa. Komitet uczestniczył m.in. w organizacji Konferencji Ministrów ds. Ochrony Lasów w Europie w Strasburgu w 1990 r., Światowego Kongresu Leśnego w 1991 r. Brał także aktywny udział w wypracowywaniu stanowiska Wspólnoty w kwestii leśnictwa na konferencję „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r., a ostatnio także w różnych konferencjach w zakresie Narodowych Programów Leśnych (Sekretariat Stałego Komitetu Leśnego 2005).

Wydział w Dyrektoriacie F, jak i Stały Komitet Leśny, które są odpowiedzialne w Komisji Europejskiej za leśnictwo, zatrudniają zaledwie kilkadziesiąt osób. Jest to niewiele, zważywszy że cała KE tworzy strukturę biurokratyczną liczącą 16 tys. ludzi, czyli ponad połowę wszystkich osób zatrudnionych bezpośrednio przez Unię Europejską!

Dyrekcja Generalna ds. środowiska, druga z Dyrekcji Komisji Europejskiej zajmująca się aspektami leśnictwa, koordynuje prace podległej jej Europejskiej Agencji Środowiska Naturalnego. Dyrekcja ta zajmuje się ochroną lasu przed zanieczyszczeniami i pożarami, statystyką leśną, aspektami zrównoważonej gospodarki leśnej oraz bioróżnorodnością zasobów genetycznych. Natomiast Dyrekcja Generalna ds. polityki regionalnej i reformy instytucjonalnej – trzecia z Dyrekcji prowadząca zagadnienia leśne – uzupełnia działania Dyrekcji ds. rolnictwa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i zalesień oraz koordynuje krajowe polityki leśne członków UE. Działania pozostałych sześciu dyrekcji generalnych w zakresie leśnictwa są bardzo wąskie i podlegają koordynacji ze strony DG ds. Rolnictwa (schemat 3).

Do podstawowych kompetencji Komisji Europejskiej należy inicjatywa legislacyjna oraz wydawanie przepisów wykonawczych do rozporządzeń Rady UE. Komisja opracowuje i przedkłada Radzie UE oraz Parlamentowi Europejskiemu projekty ustaw. Pomimo że KE jest jedynym organem wspólnoty mającym prawo inicjatywy ustawodawczej, jednak to nie ona decyduje o kierunku zmian zachodzących w Unii Europejskiej, gdyż podstawowe decyzje polityczne są w gestii Rady UE i Parlamentu Europejskiego (Diedrichs 2002). Natomiast w myśl art. 202 i art. 145 Traktatu Wspólnot Europejskich, Rada UE jest zobowiązana do przekazania KE kompetencji w zakresie uchwalania przepisów wykonawczych do obowiązujących aktów prawnych.

Do wyłącznej kompetencji KE należy nadzór nad wykonaniem traktatów i decyzji podjętych przez organy UE. Gdy państwo członkowskie nie stosuje prawa wspólnotowego, dotyczącego m.in. leśnictwa, lub nie wywiązuje się ze zobowiązań nałożonych traktatami, albo też nie transformuje prawodawstwa przyjętego przez instytucje wspólnotowe do narodowego systemu prawnego, KE może zwrócić się do niego o wyjaśnienie tej sprawy, a nawet wydać opinię obligującą do wypełnienia zobowiązań w określonym czasie. Jeżeli państwo nadal uchyla się od wykonania decyzji Komisji, może ona odwołać się do trybu postępowania sporno-administracyjnego przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, określając przy tym wysokość kary pieniężnej (Kienzler 2003).

Komisja Europejska zajmuje się również zarządzaniem budżetem UE i funduszami strukturalnymi, tj. Europejskim Funduszem Socjalnym, Europejskim Funduszem Rozwoju, Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszem Spójności. Należy zaznaczyć, że środki EFOiGR służą m.in. do finansowania przedsięwzięć w zakresie zalesiania gruntów porolnych. W ramach tego funduszu istnieją dwie sekcje: Gwarancji i Orientacji. Rolę wiodącą w finansowaniu zalesień gruntów porolnych pełni Sekcja Gwarancji, która udziela w tym celu refundacji oraz zaliczek. Środki Funduszu pochodzą z opłat wyrównawczych (obecnie ceł importowych) przy imporcie m.in. produktów leśnych z krajów nie należących do UE oraz z wpłat krajów członkowskich według ustalonego klucza. KE składa wnioski do Rady UE w zakresie wielkości EFOiGR (Brzeziński 2003).

Komisja Europejska została zobowiązana przez Parlament Europejski do przedstawienia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych, formułujących i utrwalających europejską politykę leśną. Jednakże duże różnice poglądów, co do potrzeby i zakresu

ujednoczenia polityki leśnej w UE, a także znaczne zróżnicowanie struktury własności leśnej spowodowały, że oczekiwany dokument prawny – Wspólna Polityka Leśna – nie został dotąd przyjęty przez KE (Szujewski 2002).

Komisja jest głównym autorem Strategii Leśnej UE z 1998 r. – najważniejszego dokumentu UE regulującego aspekty leśnictwa – stanowiącej odpowiedź na Rezolucję Parlamentu Europejskiego w tej sprawie. Również KE wyznaczyła kierunek rozwoju leśnictwa UE na najbliższe lata, przyjmując za główny cel Strategii Leśnej UE wsparcie zrównoważonego rozwoju lasów i gospodarki leśnej, zgodnie z zasadami gospodarki, ochrony i trwałego rozwoju lasów przyjętymi na forum międzynarodowym (tzw. Zasady leśne, uchwalone na Konferencji ONZ w Rio de Janeiro oraz zasady wynikające z rezolucji przyjętych w ramach procesu pan-europejskiego). Oparta na tych zasadach strategia powinna być wdrażana przede wszystkim w ramach programów na szczeblu krajowym i regionalnym, a także poprzez działania na szczeblu Wspólnoty, o ile nie naruszają one zasady subsydiarności (Flies 2004).

Europejski Trybunał Sprawiedliwości

Jednym z najważniejszych organów UE jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) z siedzibą w Luksemburgu. W skład Trybunału wchodzi sędziowie powoływani na sześć lat przez państwa członkowskie, zgodnie z jego wewnętrznymi procedurami, za porozumieniem rządów państw członkowskich. Trybunał składa się z dwudziestu pięciu sędziów i ośmiu rzeczników generalnych. Rzecznicy generalni wspomagają Trybunał w wypełnianiu jego misji. Ich zadaniem jest publiczne przedstawianie, przy poszanowaniu zasad całkowitej bezstronności i niezależności, opinii w każdej sprawie, chyba, że Trybunał zadecyduje inaczej w przypadkach, gdy w danej sprawie nie występuje żadne nowe zagadnienie prawne (Trybunał Sprawiedliwości...2004).

Trybunał Sprawiedliwości czuwa nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz przepisów stanowiących przez właściwe instytucje Wspólnoty, również dotyczących leśnictwa. W celu skutecznego wykonywania tego zadania Trybunał został wyposażony m.in. w szerokie kompetencje w zakresie orzekania w ramach skarg (Blair 2002). Trybunał rozstrzyga spory między państwami członkowskimi UE w postaci wyroków w zakresie m.in. leśnictwa (np. w przypadku pogorszenia stanu lasów w pasie przygranicznym państwa wnoszącego powództwo). Trybunał ma również kompetencje sądu konstytucyjnego (gdyż rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy organami wspólnoty i sprawdza zgodność prawa wtórnego z pierwotnym), sądu administracyjnego (gdyż prowadzi kontrolę formalną prawa wspólnotowego) oraz sądu pracy w przypadku odwołań funkcjonariuszy UE (Cyrankiewicz 2004).

Należy odróżnić działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości od Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z siedzibą w Hadze, który jest głównym organem sądowym ONZ, utworzonym w 1945 r. w celu rozpatrywania sporów międzypaństwowych z całego świata (Blair 2002).

Leśnictwo w działalności organów Unii Europejskiej

Unia Europejska odgrywa kluczową rolę w doprowadzeniu do zrównoważonego rozwoju środowiska w Europie. Wynika z tego, że na UE spoczywa również obowiązek wspierania idei zrównoważonej gospodarki leśnej. Nadzór nad realizacją tej idei sprawują organy UE poprzez swoje wyspecjalizowane komórki.

Niestety, dotychczas leśnictwo w skali całej UE nie posiada jednej wspólnej polityki, jak to ma miejsce np. w przypadku Wspólnej Polityki Rolnej czy Wspólnej Polityki Środowiskowej. Jeszcze do końca lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku Unia Eu-

ropejska nie posiadała formalnie określonych założeń polityki leśnej. Dopiero w 1989 r. Rada Wspólnot Europejskich (dziś Rada Unii Europejskiej) przyjęła Program Działań dla Leśnictwa. Program dotyczył następujących działań:

- zalesiania gruntów rolnych,
- wzmaganie regionalnego rozwoju leśnictwa i roli lasów,
- poprawy warunków przerobu i urynkowania produktów gospodarki leśnej,
- ustanowienia Stałego Komitetu Leśnego,
- ochrony lasów przed zanieczyszczeniami przemysłowymi powietrza (Splawa-Neyman 2001).

W 1997 r. sprawozdawca Parlamentu Europejskiego D. E. Thomas przedłożył raport na temat roli leśnictwa i przemysłów przerobu drewna w Europie oraz międzynarodowych aspektów polityki leśnej. Szczególną uwagę skierowano w nim na ochronę lasu przed różnymi zagrożeniami, rozwój zasobów leśnych i racjonalne ich wykorzystanie, wzmaganie ekonomicznej efektywności gospodarki leśnej przez przystosowanie zagospodarowania lasu do potrzeb rynku, ale z zachowaniem zasady trwałości i zrównoważonego rozwoju lasu, przestrzeganiu której służyłyby odpowiednie kryteria i wskaźniki (Buckens 1997). Następnie Parlament Europejski zobowiązał Komisję Europejską, do przedstawienia odpowiednich rozwiązań legislacyjnych w zakresie polityki leśnej. Duże różnice poglądów co do potrzeby i zakresu ujednoczenia polityki leśnej w Europie, wynikające z przyczyn omówionych poprzednio, a także ze znacznego zróżnicowania stosunków własnościowych w lasach spowodowały, że oczekiwany dokument prawny nie został dotąd przyjęty przez Komisję Europejską.

Ważne odniesienia pod adresem leśnictwa znalazły się również w innych dokumentach o różnej randze prawnej (Szujewski 2002a), np. Dyrektywa Nr 2179/98 EC Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 24.09.1998 r., która określiła kluczowe

priorytety prośrodowiskowej polityki leśnej Wspólnoty w ramach Programu „Środowisko a trwale zrównoważony rozwój”. Art. 2 pkt f tego Programu postanawia, że „Wspólnota będzie promować lepszą koordynację i współdziałanie w zakresie polityki leśnej w aspekcie poprawy zarządzania lasami (łącznie z zalesieniami i ochroną przeciwpożarową), zachowania i trwałego rozwoju lasów, stosownie do międzynarodowych uzgodnień” (Gwiazdowicz 2002).

Wreszcie Rada UE w Rezolucji z 15 grudnia 1998 r. przedstawiła Strategię Leśną Unii Europejskiej. Strategia nie ma charakteru normatywnego, lecz kierunkowy. Przy-

czynia się pozytywnie do wdrażania zasad trwale zrównoważonej gospodarki leśnej i wielofunkcyjnej roli lasów, podobnie jak to czyni „Polityka Leśna Państwa 1997” (Szujewski 2002b).

Ważnym zagadnieniem pozostaje nadal opracowanie Wspólnej Polityki Leśnej dla UE. Brak tego dokumentu oraz marginalizacja leśnictwa w strukturach organizacyjnych UE stoi w sprzeczności ze społecznymi odczuciami. Ogromna powierzchnia lasów Unii Europejskiej, zajmujących aż 33% jej obszaru, a także ich znaczenie w rozwoju społeczno-gospodarczym UE, rażąco kontrastuje z miejscem leśnictwa w polityce i administracji UE.

LITERATURA

- Blair A. 2002: Nowy Przewodnik po UE. Książka i Wiedza, Warszawa: 129-149.
- Brzeziński W., Górczyński A. 2003: Encyklopedia Unii Europejskiej. XXV Grupa Medialna Sp. z o.o., Warszawa: 49-53.
- Buckens M. M. 1997: What forestry strategy (-ies) for the European Union? Club de Bruxelles on 21–23 May 1997 in Bruxelles : 15-21 i 28-29.
- Council Resolution of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union 2004: http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/reg/en_register_15103010.html.
- Cyraniewicz M. 2004: Organy i instytucje Unii Europejskiej, Wspólnota, Warszawa: 7-10.
- Decyzja Rady 89/367/EWG z 29 maja 1989 w sprawie utworzenia Stałego Komitetu Leśnego. Dz.U. L 165 z 15.06.1989.
- Diedrichs U. 2002: Komisja Europejska. [W:] Europa od A do Z, Podręcznik Integracji Europejskiej. Wydawnictwo „Wokół Nas”, Gliwice: 118-128.
- European Commission 2004: <http://europa.eu.int/comm>.
- Flies R. 2004: Forestry strategy for Europe: Forest Research Crossing Borders. European Forest Institute, Joensuu: 19-27.
- Flies R. 2005: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/minco/othco/forest/87.pdf>, dostęp z czerwca 2005.
- Gwiazdowicz M. 2002: Kierunki działań Unii Europejskiej w sektorze leśnym. Raport Ministerstwa Środowiska nr 162, Warszawa: 1-22.
- Kienzler I. 2003: Leksykon Unii Europejskiej. Wydawnictwo „Wokół Nas”, Warszawa: 124-126 i 186-187.
- Komisja Europejska 2005: <http://europa.eu.int/comm/staffdir/plsql/gsys>, www.branch.plang=EN&pid=2118pDisplayAll=0.
- Maurer A. 2002: Parlament Europejski. [W:] Europa od A do Z. Podręcznik Integracji Europejskiej. Wydawnictwo „Wokół Nas”, Gliwice: 156-165.
- Müller T. 2002: Rada Unii Europejskiej. [W:] Europa od A do Z. Podręcznik Integracji Europejskiej. Wydawnictwo „Wokół Nas”, Gliwice: 311-316.
- Programme Structure 2004: ICP Forests, www.icp-forests.org/Programme.htm.
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M. 2003: Leksykon Integracji Europejskiej. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa: 147-149, 229-233 i 305-309.