


## Ochrona lasów w prawie Unii Europejskiej

### Forest protection in the European Union

Adriana Kalicka-Mikołajczyk 

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego,  
ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, Polska

Tel. +48 71 3752332, e-mail: adriana.kalicka-mikolajczyk@uwr.edu.pl

**Abstract.** An estimated 5% of the world's forests are located in the EU and these forests have continuously expanded for over 60 years, although recently at a lower rate. Forests and other wooded land now cover 155 million hectares and 21 million hectares, respectively, together more than 42% of the EU land area. Although the treaties in the European Union contain no provisions for a common forest policy, there is a long history of EU measures supporting forest and forest-related activities coordinated with member states, mainly through the Standing Forestry Committee. For several decades now, environmental forest functions have attracted increasing attention mostly in relation to the protection of biodiversity and, more recently, in the context of climate change. The main objective of this paper was twofold: first, to identify the EU legislation directly and indirectly connected to forest protection, and second, to determine its legal character and effectiveness. In conclusion, in recent years the EU has adopted numerous regulations that are directly and indirectly connected to forests and they can be divided into two groups: internal and international acts. Moreover, we can distinguish legally binding acts such as regulations, directives as well as international agreements and soft law acts including strategies, green books, communications, action plans or declarations.

**Keywords:** forests, forestry, climate change, deforestation, European Union

**Słowa kluczowe:** lasy, leśnictwo, zmiany klimatu, wylesianie, Unia Europejska

## 1. Wstęp

Na świecie znaczenie ochrony lasów i zrównoważonej gospodarki leśnej uznaje się od czasu przyjęcia w 1992 r. w ramach Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” stanowiska w sprawie Zasad Leśnych – art. 3 (Rozporządzenie 2018). Podczas konferencji przyjęto Deklarację generalną o ochronie lasów i Agendę 21, w której zawarto zalecenia i wytyczne dotyczące wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju (Deklaracja generalna 1992; Agenda 21 1992). W rozdziale 11 Agendy zawarto zalecenia i wytyczne dotyczące lasów, a w szczególności kwestii zapobiegania wylesianiu, ochrony i zachowania lasów oraz racjonalnej gospodarki zasobami leśnymi. Zagadnienia poświęcone lasom i ich społeczno-gospodarcemu znaczeniu znalazły się również w wiążących umowach międzynarodowych. W Konwencji ramowej Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu uznano znaczenie lasów w światowym bilansie emisji gazów cieplarnianych, natomiast w Konwencji o różnorodności biologicznej uregulowano kwestię różnorodności biologicznej

lasów w ramach poszerzonego programu prac (Konwencja 1992). W Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia uznano znaczenie istotnego wkładu lasów w realizację celów konwencji (Konwencja 1994). Natomiast w Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego zobowiązano się do zapewnienia najskuteczniejszej ochrony oraz najbardziej aktywnej rewaloryzacji dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, które może obejmować również lasy (Konwencja 1972), a w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej strony zobowiązały się do promowania ochrony gospodarki i planowania krajobrazu oraz intensyfikacji współpracy w zakresie zagadnień dotyczących krajobrazu (Konwencja 2000).

Istotna rola sektora leśnego w ograniczeniu zmian klimatu została potwierdzona zasadami ujętymi w Protokole z Kioto (2005) i w Porozumieniu klimatycznym z Paryża (Porozumienie paryskie 2016). Ostatnie z nich określa między innymi długoterminowy cel zgodny z dążeniem do utrzymania światowego wzrostu temperatury znacznie poniżej 2°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej

oraz do kontynuowania wysiłków na rzecz utrzymania tego wzrostu na poziomie 1,5°C w stosunku do poziomu sprzed epoki przemysłowej. Główną rolę w osiągnięciu tego celu odgrywają lasy, grunty rolne i tereny podmokłe. Artykuł 5 jest jednym z najważniejszych, gdyż wskazuje stronom drogę do implementacji określonego w artykule 2 celu, którym jest neutralność klimatyczna. Podstawą jej osiągnięcia jest wielofunkcyjna i zrównoważona gospodarka leśna. Zatem strony powinny podjąć działania w celu zachowania i poprawy stanu pochłaniaczy oraz zbiorników gazów cieplarnianych, w tym lasów. Ponadto powinny wdrażać i wspierać działania odnoszące się do: rozwiązań zmniejszających emisje z wylesiania i degradacji lasów, roli ochrony przyrody, zrównoważonej gospodarki leśnej i zwiększenia zasobów węgla pierwiastkowego w lasach w krajach rozwijających się; a także alternatywnych rozwiązań na poziomie polityki, takich jak wspólne rozwiązania w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do integralnej, zrównoważonej gospodarki leśnej, jednocześnie potwierdzając znaczenie tworzenia zachęt, stosownie do okoliczności, dla osiągnięcia korzyści z rozwiązań niezwiązanych z węglem pierwiastkowym – artykuł 5 ust. 2 (Porozumienie paryskie 2005).

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: czy w prawie Unii Europejskiej (UE) znajdują się regulacje, które mają na celu ochronę lasów; jaki jest ich charakter prawny oraz czy w sposób efektywny mogą przyczynić się do ich ochrony na terytorium UE. Pytania te są istotne, gdyż coraz częściej pojawiają się zarzuty skierowane do niektórych państw członkowskich dotyczące nadmiernego wylesiania. Z tego powodu w ostatnim czasie na forum UE można zaobserwować intensyfikację dyskusji nad wprowadzeniem zmian w jej działaniach w obszarze lasów (Kalicka-Mikołajczyk 2018). Fakt ten wynika z co najmniej dwóch przyczyn. Po pierwsze z postępującego zaangażowania UE w rozwój obszarów wiejskich i w tworzenie nowych miejsc pracy w tym obszarze, a po drugie jest wynikiem zmian w polityce ochrony środowiska, skutkującej przyjęciem zobowiązań międzynarodowych w obszarze polityki klimatycznej (Gwiazdowicz 1999, Ekroos 2005). W rezultacie coraz większą uwagę w działaniach UE poświęca się zwiększaniu lesistości, ochronie zasobów leśnych, realizacji wielofunkcyjnej i zrównoważonej gospodarki leśnej promującej różne społeczne i ochronne funkcje lasów (Lipschutz 2001). Obecnie zakres i różnorodność działań podejmowanych przez instytucje UE w sektorze leśnym sprawia, iż coraz częściej mówi się o potrzebie ich integracji. W przyjętej niedawno rezolucji Parlamentu Europejskiego przeważa opinia, iż rozwiązaniu powyższej kwestii sprzyjać powinna nowa unijna strategia wobec lasów (Rezolucja 2018). Jednocześnie nie brakuje głosów wyrażających potrzebę sformułowania unijnej polityki leśnej (Sprawozdanie 2015).

## 2. Metodyka

W celu znalezienia odpowiedzi na stawiane pytania zastosowano metodę analityczno-dogmatyczną. Analizie poddano

aktualnie obowiązujące regulacje, zarówno te o charakterze prawnie wiążącym, jak i te, które takiego charakteru nie posiadają, dotyczące problematyki będącej przedmiotem niniejszego opracowania.

## 3. Działania Unii Europejskiej w obszarze ochrony lasów

Nigdy w historii funkcjonowania Wspólnot Europejskich, a obecnie UE, żaden z traktatów je ustanawiających nie przewidywał polityki leśnej jako polityki wspólnotowej czy unijnej. Z formalnego punktu widzenia brak odwołania się w traktatach do polityki leśnej oznacza, iż UE nie ma podstawy prawnej do przyjmowania regulacji z zakresu leśnictwa. Zatem UE nie prowadzi wspólnej polityki leśnej, gdyż nie posiada do tego kompetencji. Prowadzenie tej polityki pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Natomiast, zgodnie z zasadą pomocniczości, rola UE jest ograniczona i polega na podejmowaniu działań wspierających, koordynujących i uzupełniających działania państw członkowskich w zakresie polityki leśnej. Polegają one przede wszystkim na: monitorowaniu stanu lasów i składaniu sprawozdań na ten temat; przewidywaniu tendencji na świecie i zwracaniu uwagi państwom członkowskim na pojawiające się wyzwania oraz proponowaniu, koordynowaniu i/lub wspieraniu rozwiązań dotyczących podjęcia szybkich działań na poziomie UE (Edwards, Kleinschmit 2013; Zielona księga 2013; Orlando 2014; Gordeeva 2016). Działania UE można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej grupy zaliczają się działania wewnętrzne – zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie. Pierwsze z nich mają bezpośredni wpływ na lasy, natomiast drugie pośredni, polegający na regulacji jednej z polityk unijnych, np. polityki rolnej, energetycznej, ochrony środowiska czy klimatycznej. Ponadto wśród tej grupy można wyróżnić działania o charakterze prawnie wiążącym, przybierające formę rozporządzenia lub dyrektywy oraz działania przybierające formę aktów bez charakteru prawnie wiążącego, wśród których dominują: komunikaty, strategie, zielone księgi, plany działania oraz raporty. Natomiast druga grupa obejmuje działania zewnętrzne, podejmowane przez UE na arenie międzynarodowej we współpracy z państwami trzecimi, które przybierają formę umowy międzynarodowej.

### 3.1. Działania wewnętrzne Unii Europejskiej

Działania o charakterze wewnętrznym mają różne cele i generalnie dotyczą:

- środków nakładających na unijne podmioty gospodarcze obowiązek zminimalizowania ryzyka wejścia nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna do ich łańcucha dostaw;
- ekologicznych zamówień publicznych, w ramach których władze państw członkowskich mogą stworzyć popyt na drewno pozyskane legalnie i w sposób zrównoważony;
- promowania takich instrumentów, jak: oznakowanie ekologiczne oraz zachęcanie do programów certyfikacji lasów;

- opracowanie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla drewna i innych rodzajów biomasy używanych do produkcji energii odnawialnej oraz aktywnego udziału w inicjatywach europejskich, takich jak Globalny System Monitorowania Środowiska i Bezpieczeństwa oraz projekt Satelitarnej Obserwacji Środowiska Ekosystemów Tropikalnych, które mogą odegrać ważną rolę w procesie monitorowania zmian użytkowania gruntów i trendów wylesiania (Dimitrov 2005).

Działania te dzieli się na prawnie wiążące i prawnie niewiążące.

### 3.1.1. Działania prawnie wiążące

Jak już wspomniano wyżej, zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE 2016), jak i w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE 2016) brakuje podstaw prawnych do sformułowania jednolitej unijnej polityki leśnej. Podejmowane przez UE działania wewnętrzne prawnie wiążące mają zatem charakter pośredni, gdyż wynikają z realizacji różnego zakresu unijnej polityki, takiej jak: wspólna polityka rolna, wspólna polityka handlowa, polityka klimatyczna, energetyczna czy ochrony środowiska (Kaliszewski 2018). Główne obszary aktywności UE w ramach tych działań obejmują zwłaszcza: kwestie dotyczące zalesienia, działania zmierzające do poprawy gospodarki leśnej, handel produktami leśnymi, ochronę lasów przed pożarami i zanieczyszczeniami powietrza, działania z zakresu ochrony przyrody oraz badania naukowe w dziedzinie leśnictwa. Brak kompetencji UE do regulacji polityki leśnej powoduje, iż przyjmowane na forum UE regulacje wewnętrzne prawnie wiążące mają charakter wyspecjalizowany, fragmentaryczny i ukierunkowany na realizację celów polityki unijnej z określonego zakresu.

### Rozwój terenów wiejskich

Unijna polityka w zakresie rozwoju obszarów wiejskich jest głównym instrumentem wdrażania strategii leśnej na poziomie UE. Rolnictwo i leśnictwo to najważniejsze formy użytkowania gruntów oraz gospodarowania naturalnymi zasobami na terenach wiejskich. Około 90% środków finansowych przeznaczonych na obszary leśne pochodzi z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Unia Europejska i obszary leśne 2019). Z jego budżetu finansowane są inwestycje na rzecz zwiększania obszarów leśnych i poprawy rentowności lasów, takie jak: zalesianie i tworzenie nowych obszarów leśnych; tworzenie systemów rolno-leśnych; zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek pożarów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz usuwanie szkód; inwestycje na rzecz poprawy odporności oraz zwiększenia wartości przyrodniczej ekosystemów leśnych; inwestycje w technologie w dziedzinie leśnictwa i w przetwórstwo; pozyskanie i wprowadzenie do obrotu produktów leśnych – art. 5, 21–26, 34 (Rozporządzenie 2013). Zostały również przewidziane środki, które nie dotyczą bezpośrednio lasów, np. płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną. Na lata 2015–2020 zaplanowano wydatki publiczne w wysokości ok. 8,2 mld euro, w tym 27% przeznaczono na zalesianie, 18% – na poprawę

odporności na szkodliwe czynniki biotyczne i 18% – na zapobieganie szkodom (Rozporządzenie delegowane 2015). Jednakże należy podkreślić, iż wysokość wsparcia finansowego przeznaczonego na szeroko rozumianą gospodarkę leśną jest różna we wszystkich państwach członkowskich. Wynika to z faktu, iż to państwa członkowskie opracowując programy krajowe lub regionalne rozwoju obszarów wiejskich, same decydują o kierunkach unijnego wsparcia finansowego.

### Ochrona różnorodności biologicznej

Ważnym dokonaniem UE w obszarze ochrony różnorodności biologicznej jest wdrożenie sieci Natura 2000. Wiele państw członkowskich dostosowało wytyczne dla gospodarki leśnej w taki sposób, by sprzyjały ochronie różnorodności biologicznej i wspierały świadczenie usług środowiskowych. Ekologicznie reprezentatywna sieć ochrony lasów, stworzona w ramach programu Natura 2000, i równoczesne wspieranie zwiększenia różnorodności biologicznej w lasach gospodarczych są prawdopodobnie najlepszym sposobem osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej (Wulf 2003). Niemniej jednak w dalszym ciągu pozostaje aktualna kwestia potrzeby tworzenia map, badania i monitorowania różnorodności biologicznej lasów zarówno w obrębie obszarów objętych ochroną, jak i poza nimi. Zagadnienie zrównoważonego wykorzystania lasów stanowi część priorytetów tematycznych programu LIFE w dziedzinie środowiska i działań na rzecz klimatu (Rozporządzenie 2013). Ponadto przyjęta 3 V 2011 r. unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej przewiduje do 2020 r. przyjęcie planów urządzenia lasu lub równoważnych instrumentów zgodnie ze zrównoważoną gospodarką leśną w odniesieniu do wszystkich lasów państwowych i gospodarstw leśnych, które otrzymują finansowanie w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich UE, tak by 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).

### Zmiany klimatu

Istotna rola sektora leśnego w ograniczeniu zmian klimatu została potwierdzona zasadami ujętymi w Protokole z Kioto i w Porozumieniu klimatycznym z Paryża. Drewno, jako materiał przyjazny dla środowiska, stanowi ważne źródło energii z biomasy dla równoważenia emisji ze spalania paliw kopalnych, zgodnie z dyrektywami UE w sprawie odnawialnych źródeł energii (Dyrektywa 2009). Lasy stanowią istotne ogniwo w globalnym obiegu węgla ze względu na ich zdolność pochłaniania dwutlenku węgla z atmosfery i składowania go w biomasie oraz glebie. Ich wzrost przeciwdziała rosnącemu stężeniu gazów cieplarnianych w atmosferze. Jednak degradacja lasów i przekształcanie terenów leśnych na inne formy użytkowania gruntów mogą powodować znaczne emisje gazów cieplarnianych w związku z pożarami, rozkładaniem się biomasy i mineralizacją materii organicznej gleby, co prowadzi do sytuacji, w której lasy stają się źródłem

dwutlenku węgla (Upham et al. 2011; Söderberg, Eckerberg 2013). Lasy pochłaniają około 0,5 Gt dwutlenku węgla na rok, podczas gdy przemysłowe emisje gazów cieplarnianych w UE-28 wynoszą 5 Gt ekwiwalentu dwutlenku węgla na rok (Zielona księga 2013). W tym kontekście istotne jest, iż lasy mogą dostarczać odnawialne materiały i odnawialną energię, które mogą być wykorzystywane w zastępstwie wysokoemisyjnych produktów i źródeł energii.

### 3.1.2. Działania niewiążące prawnie

Pierwszym dokumentem o charakterze kompleksowym poświęconym zagadnieniom z zakresu polityki leśnej była przyjęta w dniu 15 XII 1998 r. rezolucja Rady w sprawie strategii leśnej UE (Strategia Rady 1998). Na jej podstawie Komisja Europejska (KE) opracowała Plan działań dotyczący gospodarki leśnej UE, który miał na celu zachowanie i odpowiednie wspieranie różnorodności biologicznej i pochłaniania dwutlenku węgla oraz integralności, zdrowia i odporności ekosystemów leśnych na różnorodnych obszarach geograficznych (Komunikat 2006). W dniu 20 IX 2013 r. KE przyjęła nową strategię UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego, proponując europejskie ramy odniesienia służące opracowaniu strategii sektorowych mających wpływ na lasy (Komunikat 2013). Głównymi jej celami są zapewnienie zrównoważonej gospodarki leśnej i ochrona wielorolnej roli obszarów leśnych, przy skutecznym wykorzystaniu zasobów i odpowiedzialności UE za lasy w skali światowej. Strategia zakłada, iż poczynając od 2020 r. lasy we wszystkich państwach członkowskich UE będą zarządzane zgodnie z zasadą zrównoważonej gospodarki leśnej, co oznacza wykorzystywanie lasów i gruntów leśnych w taki sposób i z taką intensywnością, by pozwolić na utrzymanie ich różnorodności biologicznej, wydajności, potencjału regeneracyjnego, żywotności oraz potencjału w zakresie spełniania obecnie, jak i w przyszłości, odpowiednich funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych, na szczeblu lokalnym, krajowym i globalnym, oraz by nie powodować szkód w innych ekosystemach. Strategia wskazuje osiem powiązanych ze zrównoważoną gospodarką leśną obszarów priorytetowych, które mają przyczynić się do realizacji najważniejszych celów społecznych. Są to: ochrona społeczności wiejskich i miejskich; wspieranie konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju przemysłu związanego z leśnictwem w UE oraz bioenergii i zielonej gospodarki; lasy a zmiana klimatu; ochrona lasów i wzmocnienie usług ekosystemowych; poprawa bazy wiedzy o lasach i ich zmianach; nowe innowacyjne leśnictwo oraz produkty o wartości dodanej; wspólne działania na rzecz lepszego zarządzania lasami i ich lepszego zrozumienia oraz lasy z perspektywy globalnej. Kierunki strategiczne przyjęte w dokumencie mają na celu zapewnienie spójności między polityką leśną państw członkowskich a działaniami UE, z uwzględnieniem poziomu międzynarodowego; wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej w UE i na całym świecie oraz globalną walkę z nielegalnym pozyskiwaniem drewna i wspieranie krajów rozwijających się w aspekcie poprawy polityki leśnej. Zawiera ona również wytyczne dla działań

KE i państw członkowskich mające na celu współpracę na rzecz lasów i sektora leśnego. Podstawowym forum współpracy pozostaje Stały Komitet ds. Leśnictwa, jednakże KE została zobowiązana do współpracy również z komitetami, forami i innymi podmiotami prywatnymi oraz organizacjami pozarządowymi zajmującymi się powyższą kwestią (Decyzja Rady 1989). Strategii towarzyszy przyjęty w dniu 20 IX 2013 r. plan działania określający środki w dążeniu do sprostania wyzwaniom stojącym przed europejskim sektorem leśnictwa (Dokument roboczy Komisji 2013).

### 3.2. Działania zewnętrzne Unii Europejskiej

Działania zewnętrzne UE mają na celu: podjęcie środków przeciwdziałających nielegalnemu pozyskiwaniu drewna, zapobieganiu handlowi nielegalnie pozyskiwanym drewnem i zwalczaniu go; uczestnictwo UE i państw członkowskich we wdrażaniu wydawanych lub zawieranych na poziomie światowym i regionalnym rezolucji i porozumień dotyczących kwestii związanych z lasami oraz podjęciu środków eliminujących z obrotu na rynku UE drewna i produktów z drewna pochodzących z przestępstwa (Brack, Hayman 2001; Guertin 2003; Lawson, MacFaul, 2010; Sartiastani 2010). W tym obszarze UE przyjęła zarówno akty wiążące prawnie, do których zalicza się: rozporządzenie w sprawie drewna oraz dobrowolne umowy o partnerstwie, jak i akty niewiążące prawnie, takie jak: Plan działania zatytułowany „Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa” oraz komunikat KE w sprawie zintensyfikowania działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów.

#### 3.2.1. Działania wiążące prawnie

##### Rozporządzenie w sprawie drewna

Dnia 20 X 2010 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna pochodzące z przywozu oraz produkowane w kraju (Rozporządzenie 2010). Uznaje się, iż drewno i produkty z drewna objęte zezwoleniami FLEGT są zgodne z wymogami określonymi w jego treści. Zgodnie z art. 1 ma ono na celu przeciwdziałanie handlowi nielegalnie pozyskanym drewnem i produktami z takiego drewna poprzez: zakaz wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów pochodzących z takiego drewna; wprowadzenie obowiązku należytej staranności w odniesieniu do podmiotów, które po raz pierwszy wprowadzają do obrotu produkty z drewna oraz wprowadzenie obowiązku prowadzenia ewidencji dostawców i klientów. Podmioty wprowadzające na rynek UE drewno i produkty z drewna zostały zobowiązane do postępowania z należyłą starannością. Głównym jej elementem jest minimalizacja ryzyka wprowadzania do obrotu w UE nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów z niego. Artykuł 6 rozporządzenia wymienia trzy główne elementy „systemu należytej staranności”: 1) informacje – podmiot musi mieć dostęp do informacji opisujących drewno i produkty z drewna, kraj pozyskania, ilość, dane do-

tyczące dostawcy oraz informacje potwierdzające zgodność z ustawodawstwem krajowym; 2) ocenę ryzyka – podmiot powinien oceniać ryzyko pojawienia się w swoim łańcuchu dostaw nielegalnie pozyskanego drewna, bazując na powyżej wskazanych informacjach oraz uwzględniając kryteria określone w niniejszym rozporządzeniu; 3) ograniczanie ryzyka – w przypadku, gdy ocena wykaże, że istnieje ryzyko pojawienia się nielegalnie pozyskanego drewna w łańcuchu dostaw, ryzyko to może być ograniczone przez wymaganie od dostawcy dodatkowych informacji i weryfikacji. W dniu 6 VI 2012 r. KE przyjęła rozporządzenie wykonawcze w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staranności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, przewidzianych w rozporządzeniu nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Rozporządzenie wykonawcze 2010). Rozporządzenie to w art. 8 przewiduje istnienie „organizacji monitorujących”, uznawanych przez KE, którymi są podmioty prywatne, dysponujące odpowiednią wiedzą specjalistyczną i zdolną do wykonywania zadań wynikających z niniejszego rozporządzenia (Rozporządzenie delegowane 2012).

### **Dobrowolne umowy o partnerstwie**

Dobrowolna umowa o partnerstwie, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Unii Europejskiej FLEGT, oznacza umowę międzynarodową, zawartą pomiędzy UE a państwem partnerskim, w której strony zobowiązują się do współpracy na rzecz wspierania Planu działania FLEGT oraz wdrożenia systemu FLEGT. Jest to zatem bilateralna umowa handlowa zawierana przez UE i państwo partnerskie na podstawie art. 207 ust. 3 TFUE w ramach wyłącznych kompetencji UE, tj. zawierana jest wyłącznie przez UE, bez udziału państw członkowskich. Dotychczas, UE zawarła takie umowy z: Ghaną, Republiką Konga, Kamerunem, Indonezją, Republiką Środkowoafrykańską, Liberią i Wietnamem. Negocjacje toczą się z: Wybrzeżem Kości Słoniowej, Demokratyczną Republiką Konga, Gabonem, Gujaną, Hondurasem, Laosem, Malezją i Tajlandią. Wszystkie umowy skonstruowane są według tego samego schematu. Z uwagi na fakt, iż pierwszą taką umowę podpisano z Ghaną, zostanie ona scharakteryzowana na przykładzie tego państwa (Decyzja Rady 2009; Umowa 2010). Zasadniczym celem umowy, zgodnie z art. 1, jest zagwarantowanie, że na rynku UE znajdują się wyłącznie drewno i produkty z drewna wyprodukowane legalnie, oraz promowanie handlu wyłącznie produktami posiadającymi system zezwoleń FLEGT. Umowę zawarto na okres dziesięciu lat i co pięć lat ulega ona przedłużeniu, chyba że któraś ze stron postanowi tego nie zrobić. Taką decyzję powinna notyfikować drugiej stronie na co najmniej rok przed wygaśnięciem. Umowę można również w każdej chwili wypowiedzieć, zachowując formę pisemną. Wypowiedzenie staje się skuteczne po upływie roku od daty notyfikacji. W celu nadzoru nad procesem implementacji postanowień umowy strony ustanowiły wspólny mechanizm monitorowania i przeglądu – art. 19 (Umowa 2010).

### **3.2.2. Działania niewiążące prawnie**

W dniu 21 V 2003 r. KE przyjęła Plan działania zatytułowany „Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT): wniosek w sprawie planu działania UE” (Komunikat 2003). Określiła w nim procedury i środki mające na celu przeciwdziałanie wprowadzaniu nielegalnie pozyskanego drewna do obrotu w UE, zwiększenie podaży drewna pochodzącego z legalnych źródeł oraz zwiększenie popytu na drewno pochodzące z odpowiedzialnie zarządzanych lasów. Ponadto zwróciła uwagę na możliwość opracowania nowego prawodawstwa uwzględniającego stronę popytową nielegalnie pozyskiwanego drewna, co ostatecznie doprowadziło do przyjęcia rozporządzenia w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna FLEGT (Rozporządzenie 2005). Utworzenie tego systemu ma stanowić środek służący zapewnieniu, że wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno, mogą być przywożone do UE. System ten jest wdrażany w oparciu o dobrowolne umowy o partnerstwie, które nakładają na strony prawnie wiążący obowiązek wdrożenia systemu zezwoleń oraz uregulowania handlu drewnem i produktami z drewna określonymi w tych umowach.

W tym punkcie należy wymienić także komunikat przyjęty przez KE w dniu 23 VII 2019 r. zatytułowany „Zintensyfikowanie działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów” (Komunikat 2019). W dokumencie tym KE zaproponowała pięć priorytetów w celu zintensyfikowania działań UE na rzecz ochrony lasów na świecie, w szczególności lasów pierwotnych, oraz odtworzenia lasów w sposób zrównoważony i odpowiedzialny. Priorytet 1 dotyczy zmniejszanie śladu gruntowego UE związanego z konsumpcją i zachęcanie do konsumpcji w UE produktów z łańcuchów dostaw niepowodujących wylesiania. W ramach priorytetu 2 UE zobowiązała się do nawiązywania partnerstwa z państwami będącymi producentami w celu ograniczenia eksploatacji lasów i zapewnienia, aby unijna współpraca na rzecz rozwoju nie powodowała wylesiania. Priorytet 3 dotyczy rozwijania współpracy międzynarodowej w celu powstrzymania procesu wylesiania i degradacji lasów oraz propagowania odtworzenia lasów, a priorytet 4 – przekierowanie środków finansowych na wsparcie bardziej zrównoważonych praktyk w zakresie użytkowania gruntów. W ramach priorytetu 5 UE zobowiązała się do zwiększenia wsparcia w zakresie dostępności i jakości informacji na temat lasów i łańcuchów dostaw towarów oraz badań naukowych i innowacji.

## **4. Charakter prawny unijnych regulacji w sprawie lasów**

Wszystkie dotychczas przyjęte na forum UE akty mające na celu ochronę lasów dzielą się na akty wiążące prawnie, które obejmują umowy międzynarodowe i akty prawa pochodnego wymienione w art. 288 TFUE, oraz akty niewiążące prawnie, które należą do szerokiej kategorii aktów *soft law*.

Na podstawie art. 216 TFUE Unia Europejska może zawierać umowy międzynarodowe z jednym lub większą liczbą państw trzecich. Każda umowa międzynarodowa zawarta przez UE jest wiążąca dla wszystkich jej stron, a od momentu wejścia w życie stanowi integralną część unijnego porządku prawnego (Sprawa 181/73; Sprawa C-386/08; Sprawa C-240/09). W hierarchii źródeł prawa zajmuje ona miejsce pomiędzy prawem pierwotnym a prawem pochodnym. Postanowienia umowy międzynarodowej mają pierwszeństwo nad aktami prawa pochodnego, co wyraźnie wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TS). Zatem włączenie umów międzynarodowych do porządku prawnego UE skutkuje tym, iż w ramach tego systemu korzystają one z przymiotu źródeł prawa, a zwłaszcza z zasady pierwszeństwa przed prawem krajowym. Mogą być również źródłem praw i obowiązków dla podmiotów indywidualnych, tj. mogą wywierać na nie skutek bezpośredni. Ponadto w ramach tego systemu prawa wyłącznie TS jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni ich postanowień (Sprawa 12/86; Sprawa C-386/08), natomiast w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie wykona zobowiązania wynikającego z jej postanowień lub zrobi to niewłaściwie, KE może na podstawie art. 258 TFUE wnieść skargę do TS o stwierdzenie naruszenia przez państwo członkowskie prawa UE (Sprawa C-61/94).

Zgodnie z postanowieniami art. 288 TFUE „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów” (Piris 2010). Wymienione akty prawa pochodnego wydawane są przez kompetentne instytucje UE i służą realizacji jej celów. Są to akty wiążące prawnie, określające reguły zachowania, mają charakter powszechny oraz wywołują skutki prawne wobec podmiotów trzecich. Jest to grupa aktów prawnych, na które jednostka może powołać się przed sądem, dochodząc swoich roszczeń. Muszą być one również zgodne z prawem pierwotnym UE (Sprawa C-26/78), nie mogą go zmieniać i/lub ograniczać (Sprawy połączone C-427/93, C-429/93; Sprawa C-436/93), a zwłaszcza naruszać (Sprawy połączone T-24/93, 25/93, T-26/93 i T-28/93). Na straży tej zgodności stoi TS, który kontroluje legalność aktów prawnych z prawem pierwotnym i w ostateczności na podstawie art. 263 TFUE może stwierdzić ich nieważność. Kompetencja w tej materii przyznana przez traktat TS jest o tyle istotna, iż ma on za zadanie zapewnienie jednolitego stosowania prawa UE, a wymóg spójności jest szczególnie istotny w przypadku ważności aktu prawnego. Rozbieżności w tej kwestii mogłyby zagrozić spójności unijnego porządku prawnego i naruszyć podstawowy dla podmiotów prywatnych wymóg pewności prawa (Sprawa C-27/95; Sprawa C-461/03). Z uwagi na fakt, iż

prawo pierwotne UE nie przewiduje prowadzenia polityki leśnej, wszystkie regulacje prawnie wiążące dotyczące lasów i ich ochrony zawarte są w aktach prawa pochodnego regulujących unijną politykę sektorową, o czym była mowa w punkcie 3, są objęte jurysdykcją TS. Do podstawowych aktów prawnych tej grupy zalicza się: rozporządzenie w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2018); rozporządzenie w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2015); dyrektywę w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym (Dyrektywa 1999); dyrektywę w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenieniem się we Wspólnocie (Dyrektywa 2000); dyrektywę w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009); 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 Parlamentu Europejskiego i Rady 2013). Podejrzenie naruszenia ich postanowień przez państwo członkowskie skutkuje rozpoczęciem przez KE postępowania o naruszenie prawa UE na podstawie art. 258 TFUE. Zatem, wyłącznie TS może orzec o naruszeniu ich postanowień przez państwo członkowskie, co może doprowadzić do nałożenia na nie kary finansowej lub ryczałtu w sytuacji, gdy nie wykona jego wyroku (Sprawa C-441/17).

Druga kategoria obejmuje akty niewiążące prawnie. Zgodnie z postanowieniami art. 288 TFUE instytucje UE posiadają również kompetencje do wydawania zaleceń i opinii oraz innych aktów nienazwanych, które nie mają charakteru prawnie wiążącego, a które określa się łącznie jako akty *soft law*. Są one definiowane jako akty, w których ustanowione reguły postępowania nie wiążą prawnie, jednak incydentalnie mogą wywoływać określone skutki prawne i praktyczne (Senden 2001; Terpan 2015). Różnica pomiędzy aktami *soft law* a aktami prawnie wiążącymi ujawnia się dopiero wtedy, gdy adresat normy swoim postępowaniem narusza określoną w nich regułę zachowania (Klabbers 1996). W aktach wiążących prawnie zawsze określona jest sankcja, którą stosuje właściwy do tego organ, do podmiotu prawa naruszającego zawartą w nim normę prawną, natomiast akty niewiążące prawnie nie zawierają nigdy sankcji prawnych w przypadku ich naruszenia. W takiej sytuacji zastosowanie znajdują sankcje polityczne lub negatywna reakcja opinii publicznej. Można zatem powiedzieć, iż w tym przypadku nie chodzi o tworzenie prawa, ale o wywieranie wpływu na zachowanie określonych podmiotów (Gold 1983; Wellens, Borchardt 1989). W założeniu ta szeroka kategoria aktów ma kształ-

tować normy postępowania, których podstawowym celem jest zmiana praktyki ich adresata/adresatów, niekoniecznie współwystępująca ze zmianą prawa lub wytworzeniem nowych norm prawnych. Można zatem stwierdzić, iż *soft law* rozumiane jest jako „prawo, któremu czegoś brakuje”, dotyczy to: po pierwsze – braku sankcji, a po drugie – braku woli uczynienia danej normy obowiązującą co oznacza, iż podmiot je przyjmujący nie miał zamiaru uczynienia takiej normy prawnie wiążącą. Zatem wszystkie instrumenty tego typu posiadają pewne wspólne cechy: nie mają charakteru prawnie wiążącego, niemniej jednak mogą wywoływać tzw. pośredni skutek prawny, a zatem mogą mieć charakter quasi-normatywny (Sprawa C-322/88); muszą być zgodne z prawem pierwotnym i pochodnym UE; wydawane są przez instytucje UE w granicach ich kompetencji traktatowych, gdyż zmierzają do realizacji określonych w traktatach celów; mogą, lecz nie muszą, zostać opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w serii C; mogą regulować zarówno sprawy wewnętrzne, jak i zewnętrzne UE, co oznacza, iż posiadają duże znaczenie praktyczne. Mimo iż nie mają charakteru prawnie wiążącego, to w zależności od kontekstu politycznego będą kreowały po stronie adresata zachowania zgodne z ich treścią. Są zatem czymś więcej niż zwykłą deklaracją polityczną, lecz mniej niż prawem w ścisłym tego słowa znaczeniu. W porządku prawnym UE pełnią następujące funkcje: po pierwsze służą opracowaniu i przygotowaniu przyszłej unijnej polityki z różnych dziedzin lub przyszłych aktów prawnych, pełnią zatem w tym przypadku funkcję przygotowawczą do przyjęcia w przyszłości aktów prawnych; po drugie uzupełniają i wspierają prawo pierwotne i pochodne UE, zatem mają na celu zapewnienie właściwej jego interpretacji lub jednolitego stosowania, a po trzecie przyjmowane są przez instytucje UE zamiast aktów prawnych lub jako ich alternatywa (Klabbers 1994; Senden 2004). Adresowane są one do państw członkowskich i mają zachęcić je do zwiększenia swojego zaangażowania w danym obszarze. Ich zadaniem jest nie tylko zdefiniowanie problemu, ale również zachęcenie do podjęcia określonych działań. Ponadto, jak wskazuje orzecznictwo TS, również akty *soft law* mogą wywierać skutki lub dążyć do ich wywarcia, co oznacza, iż domniemanie braku mocy prawnej może zostać naruszone. TS orzekł w sprawie ERTA, iż skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawnego, na podstawie art. 263 TFUE, powinna obejmować wszystkie przepisy wydawane przez instytucje UE, bez względu na ich charakter i formę, które zmierzają do wywołania skutków prawnych (Sprawa 22/70). W orzeczeniu w sprawie Grimaldi stwierdził, iż zalecenia powinny być brane pod uwagę przez sądy krajowe stosujące prawo krajowe stanowiące w związku z prawem UE, natomiast w sprawie Van Ameyde zalecenie KE zostało wymienione jako jedno ze źródeł prawa, obok decyzji i dyrektyw (Sprawa 90/76). Do najważniejszych aktów tej kategorii zalicza się: komunikat w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej (Komunikat 2008d); komunikat o nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego

(Komunikat 2013b); komunikat w sprawie uwzględniania sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu (Komunikat 2012); komunikat w sprawie naszego ubezpieczenia na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. (Komunikat 2011a); komunikat na temat innowacyjnego i zrównoważonego przemysłu związanego z leśnictwem (Komunikat 2008b), komunikat o zamówieniach publicznych na rzecz poprawy stanu środowiska (Komunikat 2008c) oraz komunikat w sprawie zintensyfikowania działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów (Komunikat 2019).

## 5. Podsumowanie

Zasadniczym celem niniejszego artykułu było znalezienie odpowiedzi na trzy ściśle ze sobą powiązane pytania. Po pierwsze, czy na poziomie UE podejmowane są działania mające na celu szeroko rozumianą ochronę lasów. Na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, co zostało udowodnione w punkcie trzecim. Drugie pytanie dotyczyło charakteru prawnego przyjmowanych regulacji. Działania UE w ramach tego obszaru badawczego dotyczą zarówno wymiaru wewnątrz unijnego, jak i międzynarodowego. Wszystkie dotychczas przyjęte akty można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej z nich zaliczają się akty wiążące prawnie, czyli wywołujące skutki prawne wobec podmiotów trzecich, na które można się powołać przed sądem w sytuacji ich naruszenia przez państwo członkowskie. Druga grupa obejmuje akty *soft law*, czyli akty nieposiadające mocy prawnie wiążącej, a zatem niewywołujące skutków prawnych, na ich postanowienia jednostki nie mogą się powołać przed sądem w sytuacji ich naruszenia przez państwo członkowskie. Akty drugiej grupy nie zawierają w swojej treści żadnych sankcji prawnych. Udzielenie odpowiedzi na pytanie o skuteczność ochrony lasów w ramach działań podejmowanych przez UE i przyjmowanych na jej forum aktów nie jest proste z uwagi na brak kompetencji UE do prowadzenia polityki leśnej. Z tego powodu cechą wszystkich aktów wewnętrznych prawnie wiążących jest pośrednie ich oddziaływanie na politykę leśną państw członkowskich. Ta grupa aktów prawnych jest objęta jurysdykcją TS, który może na podstawie art. 263 TFUE orzec nieważność aktów krajowych sprzecznych z ich postanowieniami, na podstawie art. 267 TFUE i na wniosek sądu krajowego może dokonywać wykładni ich postanowień, która wiąże organy krajowe państw członkowskich, oraz na podstawie art. 258 TFUE może stwierdzić ich naruszenie przez państwo członkowskie.

Nie należy również zapominać o licznych aktach niemających charakteru prawnie wiążącego, a które bezpośrednio odnoszą się do lasów. W tym przypadku istotne jest, jak orzekł TS w sprawie Grimaldi, iż nie należy ich postrzegać jako aktów niewywołujących żadnych skutków prawnych. Sąd krajowy jest zobowiązany wziąć je pod uwagę w sytuacji, gdy mogą przyczynić się do wyjaśnienia znaczenia krajowych środków



implementacyjnych lub gdy są przeznaczone do uzupełnienia wiążących przepisów prawa UE (Sprawa C-322/88). Zatem pośredni skutek prawny jest rezultatem nie tylko wykładni, lecz również może wynikać z faktu, iż akt taki może zmienić sytuację prawną podmiotu trzeciego, a zatem jego prawa i obowiązki. Oznacza to, iż TS nie neguje normatywnego charakteru aktów należących do grupy *soft law*. W przypadku natomiast aktów zewnętrznych, tj. dobrowolnych umów o partnerstwie, działania UE w sposób bezpośredni oddziałują na lasy, co wynika z faktu zawierania ich na podstawie art. 207 TFUE, czyli wspólnej polityki handlowej, która zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. e TFUE należy do kompetencji wyłącznych UE i mają charakter wiążący prawnie nie tylko dla UE i państw trzecich, ale również dla wszystkich państw członkowskich, gdyż z chwilą wejścia w życie stają się częścią unijnego porządku prawnego. Czy zatem jest możliwa ochrona lasów wyłącznie na podstawie już obowiązujących aktów prawnych i przy braku unijnej polityki leśnej? Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, a przykładem na potwierdzenie tej tezy jest wyrok TS w sprawie Puszczy Białowieskiej, w którym KE zarzuciła Polsce naruszenie przepisów dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej (Sprawa C-441/17). Nie należy zapominać, iż granicę prawną działania UE wyznacza zasada kompetencji powierzonych, co oznacza, iż jej działania muszą mieścić się w granicach prawnych określonych postanowieniami TUE i TFUE (2016), przy braku unijnej polityki leśnej. Zatem wszystkie działania UE wykraczające poza te granice są z mocy prawa nieważne.

Reasumując, współpraca pomiędzy UE i państwami członkowskimi w obszarze ochrony lasów opiera się na zasadzie dobrej wiary. Z uwagi na fakt, iż polityka leśna należy do kompetencji państw członkowskich, decydującą rolę w sektorze leśnym odgrywają polityka i programy leśne przyjmowane na szczeblu krajowym. Natomiast na forum UE podejmowane są wyłącznie działania, które ze względu na swój charakter i zakres, mogą być najefektywniej rozwiązane w ramach tej organizacji, takie jak: promocja zrównoważonej gospodarki leśnej, koordynacja międzynarodowych zobowiązań związanych z leśnictwem, koordynacja działań w ramach polityki z różnych dziedzin mających wpływ na sektor leśny, ograniczanie zanieczyszczenia powietrza i innych zagrożeń dla lasu czy polityka handlowa w odniesieniu do produktów leśnych.

## Konflikt interesów

Autorka deklaruje brak potencjalnych konfliktów.

## Źródło finansowania badań

Badania sfinansowano ze środków własnych Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytetu Wrocławskiego.

## Literatura

- Brack D., Hayman G. 2011. Intergovernmental actions on illegal logging: options for intergovernmental action to help combat illegal logging and illegal trade in timber and forest products. [www.riia.org/pdf/research/sdp/Intergovernmental%20Actions%20on%20Illegal%20Logging%20March%202001.pdf](http://www.riia.org/pdf/research/sdp/Intergovernmental%20Actions%20on%20Illegal%20Logging%20March%202001.pdf) [15.10.2017].
- Dimitrov R.S. 2005. Hostage to norms: states, institutions, and global forest politics. *Global Environmental Politics* 5(4): 1–24. DOI 10.1162/152638005774785499.
- Ekroos A. 2005. Forests and the Environment – Legislation and Policy of the EU. *European Environmental Law Review* 14(2): 44–57.
- Gold J. 1983. Strengthening the soft international law of exchange arrangements. *American Journal of International Law* 77: 465–481.
- Gordeeva Y.M. 2016. Recent Developments in EU Environmental Policy and Legislation. *Journal for European Environmental & Planning Law* 13(1): 36–42. DOI 10.1163/18760104-01301009.
- Guertin C.E. 2003. Illegal Logging and Illegal Activities in the Forestry Sector: Overview and Possible Issues for the UNECE Timber Committee and FAO European Forestry Commission, A paper presented as basis of an expert presentation at the UNECE Timber Committee Market Discussions on 7–8 October 2003, Geneva. <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/timber/docs/tc-sessions/tc-61/presentations/guertin-paper.pdf> [15.10.2017].
- Gwiazdowicz M. 1999. Kierunki działań Unii Europejskiej w sektorze leśnym. Raport Nr 162. <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-162.htm> [15.10.2017].
- Kalicka-Mikołajczyk A. 2018. Wybrane aspekty prawne ochrony lasów w prawie Unii Europejskiej, w: *Prawo międzynarodowe – idee a rzeczywistość* (red. A. Cała-Wacinkiewicz) Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 1–714. ISBN 978-83-8128-975-7.
- Kaliszewski A. 2018. Cele polityki leśnej w Polsce w świetle aktualnych priorytetów leśnictwa w Europie. Część 1: Procesy kształtujące politykę leśną w Europie. *Leśne Prace Badawcze* 79(1): 77–87. DOI 10.2478/frp-2018-0009.
- Klabbers J. 1994. Informal Instruments before the European Court of Justice. *Common Market Law Review* 31: 968–997.
- Klabbers J. 1996. The Redundancy of Soft Law. *Netherlands Journal of International Law* 65(2):167–182.
- Lawson S., MacFaul L. 2010. Illegal Logging and Related Trade Indicators of the Global Response. July 2010, Chatham House, London. <https://www.chathamhouse.org/publication/tackling-illegal-logging-and-related-trade-what-progress-and-where-next> [15.10.2017].
- Lipschutz R.D. 2001. Why Is There No International Forestry Law?: An Examination of International Forestry Regulation, both Public and Private. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* 19(1):153–180.
- Orlando E. 2014. The External Environmental Policy of the European Union - EU and International Law Perspectives. *Journal of Environmental Law* 26(1):166–169. DOI 10.1093/jel/eqt034.
- Sartiastani F. 2010. Forests of Problems Hinders Illegal Logging Fight. *Jakarta Globe* 28 April 2010.
- Senden L. 2004. *Soft Law in EC Law*. Oxford University Press, London, 1–533. ISBN 1-84113-432-5.
- Söderberg Ch., Eckerberg K. 2013. Rising policy conflicts in Europe over bioenergy and forestry. *Forest Policy and Economics* 33: 112–119. DOI 10.1016/j.forpol.2012.09.015.
- Terpan F. 2015. Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal* 21(1): 68–96. DOI 10.1111/eulj.12090.
- Unia Europejska i obszary leśne. 2019. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_3.2.11.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.11.pdf) [12.09.2019].



- Wellens K.C., Borchardt G.M. 1989. Soft Law in European Community Law. *European Law Review* 14: 15–38.
- Wulf M. 2003. Forest policy in the EU and its influence on the plant diversity of woodlands. *Journal of Environmental Management* 67(1):15–25. DOI 10.1016/S0301-4797(02)00184-6.

## Wykaz źródeł

- Agenda 21. 1992. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> [11.09.2017].
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady. 2013. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady na 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.
- Decyzja Rady. 1989. Decyzja Rady z dnia 29 maja 1989 r. ustanawiająca Stały Komitet ds. Leśnictwa. Dz.U. L 165 z dn. 15.6.1989 r.
- Decyzja Rady. 2009. Decyzja Rady z dnia 16 listopada 2009 r. w sprawie podpisania i zawarcia Umowy o dobrowolnym partnerstwie pomiędzy Wspólnotą Europejską i Republiką Ghany dotyczącej egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa oraz handlu produktami z drewna wprowadzanymi na terytorium Wspólnoty. Dz.U. L 70 z dn. 19.3.2010 r.
- Deklaracja generalna. 1992. Deklaracja generalna w języku polskim. [https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/dec76471510c5741a38526554ea7d3f78.pdf](https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/dec76471510c5741a38526554ea7d3f78.pdf) [11.09.2017].
- Deklaracja. 2019. The Ministerial Katowice Declaration on Forests for the Climate. [https://cop24.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/Ministerial\\_Katowice\\_Declaration\\_on\\_Forests\\_for\\_Climate\\_OFFICIAL\\_ENG.pdf](https://cop24.gov.pl/fileadmin/user_upload/Ministerial_Katowice_Declaration_on_Forests_for_Climate_OFFICIAL_ENG.pdf) [10.01.2019].
- Dokument roboczy Komisji. 2013. Commission Staff Working Document 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 Regions, A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. SWD(2013) 343 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0343&from=fr> [10.09.2019].
- Dyrektywa. 1999. Dyrektywa Rady 1999/105/WE z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie obrotu leśnym materiałem rozmnożeniowym. Dz.U. L 11 z dn. 15.1.2000 r.
- Dyrektywa. 2000. Dyrektywa Rady 2000/29/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie środków ochronnych przed wprowadzaniem do Wspólnoty organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych i przed ich rozprzestrzenianiem się we Wspólnocie. Dz.U. L 169 z dn. 10.7.2000 r.
- Dyrektywa. 2009. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (dotyczy EOG). Dz.U. L 140 z dn. 5.6.2009 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady. 2009. 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 (Tekst mający znaczenie dla EOG). Dz.U. L 140 z dn. 5.6.2009 r.
- Komunikat. 2003. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) – Proposal for an EU Action Plan. COM(2003) 251 final.
- Komunikat. 2006. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady w sprawie planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE. COM(2006) 302 final.
- Komunikat. 2008a. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska. COM(2008) 400 final.
- Komunikat. 2008b. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady na temat innowacyjnego i zrównoważonego przemysłu związanego z leśnictwem. COM(2008) 113 final.
- Komunikat. 2008c. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie podjęcia wyzwań związanych z wylesianiem i degradacją lasów w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i utracie różnorodności biologicznej. COM (2008) 645 final.
- Komunikat. 2011. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. COM(2011) 244 final.
- Komunikat. 2012. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Uwzględnianie sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu. COM(2012) 94 final.
- Komunikat. 2013. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego. COM(2013) 659 final.
- Komunikat. 2019. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zintensyfikowanie działań UE na rzecz ochrony i odtwarzania światowych lasów. COM(2019) 352 final.
- Konwencja. 1972. Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z dnia 16.11.1972 r. Dz.U z 1976 nr 32, poz. 190.
- Konwencja. 1992. Konwencja o różnorodności biologicznej. Rio de Janeiro, 5 czerwca 1992 r. Dz.U. 2002 nr 184 poz. 1532.
- Konwencja. 1994. Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce. na w Paryżu, 17 czerwca 1994 r. Dz.U. 2002 nr 185 poz. 1538.
- Konwencja. 2000. Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. Dz.U. 2006 nr 14 poz. 98.
- Porozumienie paryskie. 2016. Dz.U. L 282 z dn. 19.10.2016 r.
- Protokół z Kioto. 2005. Dz.U. z 2005 r. nr 203, poz. 1684.
- Rezolucja. 2018. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 września 2018 r. w sprawie przejrzystego i odpowiedzialnego zarządzania zasobami naturalnymi w krajach rozwijających się: kwestia lasów (2018/2003(INI)). P8\_TA(2018)0333.
- Rozporządzenie. 2005. 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.

- Rozporządzenie. 2010. Rozporządzenie PE i Rady (UE) Nr 995/2010 z dnia 20.10.2010 r., ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna. Dz.U. L 295 z dn.12.11.2010 r.
- Rozporządzenie wykonawcze. 2010. Rozporządzenie wykonawcze Komisji Nr 607/2012 z dnia 6.7.2010 r. w sprawie szczególnych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staranności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna. Dz.U. L 177 z dn. 7.7.2012 r.
- Rozporządzenie delegowane. 2012. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 363/2012 z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie zasad proceduralnych w odniesieniu do uznawania i cofania uznawania organizacji monitorujących zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna. Dz.U. L 115 z dn. 27.4.2012 r.
- Rozporządzenie delegowane. 2015. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/791 z dnia 27 kwietnia 2015 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dz.U. L 127 z dn. 22.5.2015 r.
- Rozporządzenie. 2013. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17.12.2013 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. 2015. 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 (dotyczy EOG). Dz.U. L 295 z dn. 12.11.2010 r.
- Rozporządzenie. 2018. Rozporządzenie w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030. Dz.U. L 156 z dn. 19.6.2018 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady. 2018. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE. Dz.U. L 156 z dn. 19.6.2018 r.
- Sprawozdanie. 2015. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z 7.4.2015 r. w sprawie nowej strategii leśnej Unii Europejskiej na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego 2014/2223(INI).
- Strategia Rady. 1998. Council Resolution of 15 December 1998 on a forestry strategy for the European Union. Dz.U. C 56 z dn. 26.2.1999 r.
- TUE, TFUE. 2016. Consolidated version of the Treaty on European Union and Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Dz.U. C 202 z dn. 7.6.2016 r.
- Umowa. 2010. Umowa o dobrowolnym partnerstwie pomiędzy Wspólnotą Europejską i Republiką Ghany dotycząca egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa oraz handlu produktami z drewna wprowadzanymi na terytorium Wspólnoty. Dz.U. L 70 z dn. 19.3.2010 r.
- Zielona Księga. 2013. Ochrona lasów i informacje o lasach w UE: przygotowanie lasów na zmianę klimatu. SWD 66 final.

## Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- Sprawa C-22/70. Komisja przeciwko Radzie, EU:C:1971:32.
- Sprawa C-181/73. R. & V. Haegeman przeciwko Belgii, EU:C:1974:41, pkt 5.
- Sprawa C-90/76. S.r.l. Ufficio Henry van Ameyde p. S.r.l. Ufficio centrale italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale (UCI), EU:C:1977:101, pkt. 15.
- Sprawa C-26/78. Institut national d'assurance maladie-invalidité i Union nationale des fédérations mutualistes neutres przeciwko Antonio Viola, EU:C:1978:172.
- Sprawa C-12/86. Meryem Demirel przeciwko Stadt Schwäbisch Gmünd, EU:C:1987:400, pkt 7.
- Sprawy połączone C-427/93, C-429/93 oraz C-436/93. Bristol-Myers Squibb p. Paranova A/S i C. H. Boehringer Sohn, Boehringer Ingelheim KG i Boehringer Ingelheim A/S przeciwko Paranova A/S i Bayer Aktiengesellschaft i Bayer Danmark A/S przeciwko Paranova A/S, EU:C:1996:282.
- Sprawy połączone T-24/93, 25/93, T-26/93 i T-28/93. Compagnie maritime belge transports SA and Compagnie maritime belge SA, Dafra-Lines A/S, Deutsche Afrika-Linien GmbH & Co. and Nedlloyd Lijnen BV przeciwko Komisji, EU:T:1996:139.
- Sprawa C-61/94. Komisja przeciwko Niemcom, EU:C:1996:313.
- Sprawa C-27/95. Bakers of Nailsea, ECLI:EU:C:1997:188, pkt 20.
- Sprawa C-386/08. Firma Brita GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Hafen, EU:C:2010:91, pkt 39.
- Sprawa C-386/08. A. Racke GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt Mainz, EU:C:1998:293, pkt. 40-45.
- Sprawa C-461/03. Gaston Schul Douane-expediteur, EU:C:2005:742, pkt 21.
- Sprawa C-240/09. Lesoochránárske zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, EU:C:2011:125, pkt 30.
- Sprawa C-441/17. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2018:255.