

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE  
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO  
„WSPARCIE UNIJNE NA RZECZ RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ  
I ZAPOBIEGANIA ZMIANIE KLIMATU W LASACH W UE – POZYTYWNE, LECZ  
OGRANICZONE REZULTATY”**

STRESZCZENIE

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt I–IV:

Jak zapowiedziano w komunikacie „Europejski Zielony Ład”, Komisja przyjęła nową strategię leśną UE 2030<sup>1</sup> obejmującą pełny cykl lasu i promującą liczne usługi ekosystemu leśnego. W strategii leśnej UE określono – w oparciu o unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2030 – wizję i konkretne działania mające na celu poprawę jakości i ilości lasów UE oraz wzmocnienie ich ochrony, odbudowy i odporności, a także zwiększenie wkładu sektora leśnego w nowy model wzrostu zgodny z Europejskim Zielonym Ładem.

Głównym celem strategii jest zapewnienie rosnących, zdrowych, różnorodnych i odpornych lasów w UE, które w znacznym stopniu przyczyniają się do realizacji naszych ambitnych celów w zakresie różnorodności biologicznej i klimatu, zapewniają źródła utrzymania i wspierają zrównoważoną biogospodarkę leśną. W strategii zaproponowano działania mające na celu zagwarantowanie ochrony lasów UE i zrównoważonego zarządzania nimi, m.in. przez wzmocnione mechanizmy monitorowania i planowanie strategiczne. Przewidziano w niej również środki mające na celu unikanie lub korygowanie niezrównoważonych praktyk oraz dążenie do właściwej równowagi i synergii między – z jednej strony – potrzebą zwiększenia wysiłków na rzecz ochrony lasów, ich odbudowy i dostosowania, aby osiągnąć cele UE w zakresie klimatu i różnorodności biologicznej, a z drugiej strony – poszczególnymi interesami społeczno-gospodarczymi związanymi z lasami.

IV.

a) W przyjętej w maju 2020 r. unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030<sup>2</sup> zajęto się już kwestią utraty różnorodności biologicznej w UE, w tym w jej lasach. Do najważniejszych zobowiązań sformułowanych w strategii na rzecz bioróżnorodności 2030, które dotyczą również lasów, należą: zwiększenie odsetka obszarów prawnie chronionych do 30 % obszarów lądowych w UE; ścisła ochrona 10 % obszarów lądowych w UE, w tym wszystkich pozostałych w UE lasów pierwotnych i starodrzewów; skuteczne zarządzanie wszystkimi obszarami chronionymi; opracowanie wytycznych dotyczących przyjaznych różnorodności biologicznej praktyk zalesiania, ponownego zalesiania oraz leśnictwa bliższego naturze; przedstawienie w 2021 r. wniosku dotyczącego prawnie wiążących celów UE w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych oraz przyspieszenie wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska.

b) Artykuł dotyczący obowiązków sprawozdawczych nie obejmuje jakości kontroli. Na tej podstawie państwa członkowskie odrzuciły wniosek Komisji dotyczący uwzględnienia tego elementu w sprawozdaniach rocznych.

Chociaż stosowanie teledetekcji może być racjonalne pod względem kosztów i przydatne w konkretnych przypadkach (np. w sytuacji, gdy wskutek pozyskiwania drewna na obszarach

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowa strategia leśna UE 2030” COM(2021) 572 final

<sup>2</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia”, COM(2020) 380 final.

chronionych dochodzi do naruszeń przepisów dotyczących ochrony przyrody), zasadniczo nie jest to narzędzie wystarczające do zapewnienia egzekwowania rozporządzenia UE w sprawie drewna. Fakt, że las jest wycięty, niewiele mówi o legalności takiego działania. Niemniej jednak Komisja będzie promować stosowanie na większą skalę wywiadu geoprzestrzennego, w tym technik teledetekcyjnych, przez właściwe organy państw członkowskich w celu zapewnienia lepszego egzekwowania mających zastosowanie przepisów krajowych związanych z leśnictwem i pozyskiwaniem drewna.

W UE rozporządzenie w sprawie drewna nie jest jedynym instrumentem mającym znaczenie dla nielegalnego pozyskiwania drewna. Nielegalne pozyskiwanie drewna może być sprzeczne z przepisami dyrektyw ptasiej i siedliskowej oraz prowadzić do powstania zobowiązań za zaradzenie szkodom na podstawie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko. W odniesieniu do stosowania teledetekcji do celów monitorowania Komisja pragnie przedstawić kilka uwag.

Po pierwsze, monitorowanie, w tym monitorowanie zgodności, zgodnie ze wspomnianym wyżej dorobkiem prawnym wchodzi w zakres odpowiedzialności państw członkowskich.

Po drugie, jeżeli chodzi o monitorowanie zgodności, teledetekcję należy postrzegać jako jedno źródło informacji wywiadu geoprzestrzennego, a wywiad geoprzestrzenny należy traktować jako część niezbędnego szerszego zestawu interwencji (łącznie służących zapewnieniu przestrzegania prawa) mających na celu zwalczanie problemów takich jak nielegalne pozyskiwanie drewna.

Po trzecie, UE wspiera stosowanie przez państwa członkowskie teledetekcji i wywiadu geoprzestrzennego za pośrednictwem ramowej umowy o partnerstwie na rzecz absorpcji programu Copernicus przez użytkowników, mającej na celu realizację działań pilotażowych dotyczących krajowych platform informacji o lasach oraz wykorzystywanie wywiadu geoprzestrzennego do zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna w lasach (przestępstwa przeciwko lasom).

Po czwarte, Komisja wspiera działania państw członkowskich w zakresie zapewniania przestrzegania prawa, w tym przez opracowanie wytycznych zawierających objaśnienia na temat wywiadu geoprzestrzennego: zob. vademecum dotyczące zapewniania przestrzegania prawa na obszarach wiejskich i powiązany z nim skrócony przewodnik: [„Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich” – Urząd Publikacji UE \(europa.eu\)](#); [„Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich” – Urząd Publikacji UE \(europa.eu\)](#) (skrócony przewodnik) oraz „Guidance document – Combating environmental crimes and related infringements”. [„Wytyczne – Zwalczanie przestępstw przeciwko środowisku i powiązanych naruszeń”], [Circabc \(europa.eu\)](#)).

Ponadto sama Komisja jako strażniczka Traktatów odgrywa rolę w egzekwowaniu prawa w celu zapewnienia, by państwa członkowskie wypełniały odpowiednie zobowiązania, na przykład wynikające z dyrektywy siedliskowej, oraz wykorzystuje w tym kontekście różne narzędzia dochodzeniowe, w tym wywiad geoprzestrzenny.

c) Komisja pragnie podkreślić, że w porównaniu z poprzednią strategią z 2013 r. nowa Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu<sup>3</sup> opublikowana w lutym 2021 r. obejmuje znacznie bardziej zdecydowane działania wspierające przystosowanie lasów, w tym przez tworzenie i rozpowszechnianie informacji, wiedzy i praktycznych rozwiązań.

d) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) wspiera europejską politykę rozwoju obszarów wiejskich i przyczynia się do zrównoważonego rozwoju

---

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu”, COM(2021) 82 final.

gospodarczego, środowiskowego i społecznego obszarów wiejskich. Wsparcie działań dotyczących leśnictwa w ramach EFRROW stanowi integralną część realizacji celów polityki i uwzględnia się w nim wielofunkcyjność lasów.

Nowy model realizacji przyszłej wspólnej polityki rolnej (WPR) zapewni państwom członkowskim większą elastyczność, a tym samym umożliwi im lepsze uwzględnianie lokalnych warunków i potrzeb. Oprócz wymogu, że inwestycje w zalesianie muszą być spójne z celami klimatycznymi i środowiskowymi zgodnie z wytycznymi Forest Europe, wsparcie dla sektora leśnictwa musi być oparte na planie urządzenia lasu lub równoważnym instrumencie.

W następnych ramach realizacji, monitorowania i oceny przydatne informacje na temat działań dotyczących leśnictwa będą dostarczane co roku. Wpływ działań dotyczących leśnictwa na różnorodność biologiczną i klimat będzie jednak można określić jedynie przez ocenę polityki.

V. Komisja przyjmuje te zalecenia.

## WPROWADZENIE

17. Chociaż wskaźnik wykonania w odniesieniu do obu działań dotyczących leśnictwa na koniec 2020 r. wydaje się raczej niski, gdyż wynosi niespełna 50 %, należy zauważyć, że jest to typowy poziom w szczególności w przypadku projektów inwestycyjnych, odzwierciedlający największy udział przyznanego wsparcia. Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów wymagają czasu, a płatności końcowe wsparcia dokonywane są po zakończeniu danego projektu. W związku z tym na koniec realizacji tego okresu programowania należy spodziewać się wzrostu wskaźnika realizacji finansowej. Ze względu na dwuletni okres przejściowy i zasadę N+3 nastąpi to pod koniec 2025 r.

Należy zauważyć, że wydatki związane z leśnictwem w ramach innych działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, takich jak transfer wiedzy, usługi doradcze, infrastruktura, podstawowe usługi na obszarach wiejskich (w tym plany urządzenia lasów należących do sieci Natura 2000) i działania w zakresie współpracy, są zgłaszane w rocznych sprawozdaniach z realizacji poszczególnych programów rozwoju obszarów wiejskich, chociaż niektóre z tych wydatków zgłasza się wraz z podobnymi działaniami w sektorze rolnym. W każdym razie w rocznych sprawozdaniach z realizacji przewiduje się oddzielne monitorowanie i sprawozdawczość w odniesieniu do płatności kompensacyjnych dla obszarów leśnych należących do sieci Natura 2000.

## UWAGI

### **Ramka 3 – Przykłady ogólnych środków ochronnych**

W odniesieniu do Hiszpanii w dniu 27 lutego 2015 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wzywając władze hiszpańskie do podjęcia działań w celu ochrony ich obszarów Natura 2000 i zarządzania nimi. W lipcu 2020 r. wystosowano dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia.

Jeżeli chodzi o Polskę, w dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wzywając władze polskie do podjęcia działań w celu ochrony ich obszarów Natura 2000 i zarządzania nimi<sup>4</sup>.

### **Ramka 4 – Ochrona starych lasów w Polsce**

Komisja kontaktuje się z władzami **Polski** w kwestii wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE związku z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego ciążącym na nim na mocy

---

<sup>4</sup> Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w czerwcu 2021 r.

dyrektyw siedliskowej (dyrektywa 92/43/EWG) i ptasiej (dyrektywa 2009/147/WE) w odniesieniu do ochrony Puszczy Białowieskiej<sup>5</sup>.

Polska nadal nie zastosowała się do orzeczenia. Co najważniejsze, Polska nie uchyliła załącznika do planu urządzenia lasu Nadleśnictwa Białowieża wprowadzonego w 2016 r. i nie zastąpiła go środkami, które pozwoliłyby zachować integralność obszaru, zapewnić ochronę gatunków i siedlisk. Działania przewidziane przez Polskę są sprzeczne z dyrektywami i orzeczeniem Trybunału.

33. Zgodnie z rozporządzeniem UE w sprawie drewna „nielegalnie pozyskane” drewno i produkty z drewna oznaczają „pozyskane z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania” w odniesieniu do: „praw do pozyskiwania drewna w prawnie wytyczonych granicach, opłat za uzyskanie praw do pozyskiwania drewna, opłat za drewno, w tym należności związanych z pozyskiwaniem drewna, pozyskiwania drewna, w tym ustawodawstwo dotyczące środowiska i lasów, w tym również gospodarki leśnej i zachowania różnorodności biologicznej, w przypadku gdy jest ono bezpośrednio związane z pozyskiwaniem drewna, praw stron trzecich dotyczących użytkowania i posiadania, na które wpływa pozyskiwanie drewna, oraz handlu i ceł w zakresie, w jakim dotyczą one sektora leśnictwa”.

34. Należyta staranność określona w rozporządzeniu UE w sprawie drewna polega na wprowadzaniu środków i procedur zapewniających dostęp do wszystkich stosownych informacji (etap 1), procedur gromadzenia i analizowania wszystkich stosownych informacji i dokumentów (etap 2) oraz przewidzeniu odpowiednich i proporcjonalnych środków i procedur mających na celu zminimalizowanie ryzyka (etap 3).

36. Informacje, których wymaga Komisja, są oparte na artykule rozporządzenia dotyczącym sprawozdawczości (art. 20). Państwa członkowskie należały, by nie wprowadzać obowiązku składania sprawozdań dotyczących dodatkowych kwestii (takich jak jakość kontroli).

Komisja stara się na podstawie dostępnych informacji określonych w artykule dotyczącym sprawozdawczości ocenić zgodność działań monitorujących państw członkowskich, w tym krajowych zasad definiujących nielegalne pozyskiwanie drewna lub procedur stosowanych w ramach kontroli. W przeszłości na informacjach tych bazował szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W razie potrzeby Komisja wymaga od państw członkowskich przedstawienia dokumentów poświadczających na poparcie ich odpowiedzi, które to dokumenty umożliwiłyby jej weryfikowanie prawidłowości lub kompletności podanych informacji (podobnie jak we wspomnianych postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego).

39. Komisja pragnie zwrócić uwagę na ograniczenia istniejące w wykorzystywaniu danych z teledetekcji do celów zapewnienia zgodności z rozporządzeniem UE w sprawie drewna na szczeblu UE. Obecnie trwają prace nad wykorzystywaniem przez Komisję wywiadu geoprzestrzennego do oceny potencjalnych naruszeń dyrektyw siedliskowej lub ptasiej przy użyciu danych z programu Copernicus i innych źródeł. Komisja zintensyfikuje również wysiłki na rzecz podnoszenia świadomości właściwych organów państw członkowskich i wspierania ich w lepszym wykorzystywaniu wywiadu geoprzestrzennego w celu zapewnienia zgodności z odpowiednimi przepisami dotyczącymi ochrony przyrody. Ramowa umowa o partnerstwie na rzecz absorpcji programu Copernicus przez użytkowników służy już wspieraniu realizacji działań pilotażowych dotyczących krajowych platform informacji o lasach oraz wykorzystywaniu wywiadu geoprzestrzennego do zwalczania nielegalnego pozyskiwania drewna w lasach (przestępstwa przeciwko lasom).

---

<sup>5</sup> Postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego: główne decyzje podjęte w lutym 2021 r.

43. Przekształcona dyrektywa w sprawie energii odnawialnej wraz z rozporządzeniem w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) wzmocniły unijne ramy zrównoważonego rozwoju w zakresie bioenergii po 2020 r. W szczególności dyrektywa ta posłużyła rozszerzeniu unijnych kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych również na biomasę w sektorze energii cieplnej i elektrycznej (oprócz biopaliw ciekłych wykorzystywanych w transporcie) i zawarto w niej specjalne kryteria dotyczące biomasy leśnej. Ponadto w dyrektywie tej zobowiązuje się państwa członkowskie do opracowania systemów wsparcia w taki sposób, aby uniknąć nadmiernych zakłóceń na rynku surowców. Nowe wnioski ustawodawcze Komisji zmieniające dyrektywę w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa<sup>6</sup> oraz przekształconą dyrektywę w sprawie energii odnawialnej<sup>7</sup> mają dodatkowo wzmocnić unijne ramy zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do wykorzystania biomasy do celów energetycznych. W szczególności w przekształconej dyrektywie w sprawie energii odnawialnej proponuje się dalsze zaostrezenie kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biomasy oraz wzmocnienie stosowania zasady wykorzystania kaskadowego. We wniosku stosuje się unijne kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do mniejszych instalacji elektrociepłowniczych i zwiększa się obszary, na których nie można pozyskiwać biomasy leśnej. Proponuje się również, by od dnia 31 grudnia 2026 r. zobowiązać państwa członkowskie do nieprzyznawania wsparcia, choć z pewnymi wyjątkami, na produkcję wyłącznie energii elektrycznej z biomasy leśnej.

45. Zaktualizowana (w 2018 r.) strategia w sprawie biogospodarki<sup>8</sup> rzeczywiście obejmuje działania służące dalszemu pogłębianiu zrozumienia i pomiaru skutków i wpływu biogospodarki na granice ekologiczne. Działania te opierają się na wcześniejszych pracach Komisji i jej organów doradczych, a także ogólnego środowiska naukowego, które przeprowadzono od czasu poprzedniej strategii (2012 r.), np. w 2013 r. Wspólne Centrum Badawcze utworzyło obserwatorium biogospodarki mające dostarczać danych i informacji na temat aktualnego stanu biogospodarki. W 2017 r. obserwatorium to włączono do działającego przy Komisji centrum wiedzy na temat biogospodarki, koordynowanego przez Wspólne Centrum Badawcze.

46. Komisja pragnie podkreślić, że niedawno przyjęte unijne prawo o klimacie<sup>9</sup> wymaga od UE i jej państw członkowskich zapewnienia ciągłych postępów w zwiększaniu zdolności przystosowawczych, wzmacnianiu odporności i zmniejszaniu podatności na zmianę klimatu. Ponadto państwa członkowskie muszą zapewnić, aby ich polityka przystosowywania się do zmiany klimatu była spójna z politykami sektorowymi i je wspierała. Już dziś wszystkie państwa członkowskie posiadają krajowe strategie lub plany przystosowania do zmiany klimatu, a większość z nich zawiera oceny skutków zmiany klimatu, podatności i zagrożeń dla leśnictwa. Na szczycie UE w lutym 2021 r. Komisja

---

<sup>6</sup> Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenia (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących zgodności, określenia celów państw członkowskich na 2030 r. oraz zobowiązania do zbiorowego osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2035 r. w sektorze użytkowania gruntów, leśnictwa i rolnictwa oraz (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu, COM(2021) 554 final

<sup>7</sup> Wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 oraz dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylającej dyrektywę Rady (UE) 2015/652, COM(2021) 557 final

<sup>8</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Zrównoważona biogospodarka dla Europy: wzmocnienie powiązań między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem”, COM(2018) 673 final.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

opublikowała nową Strategię UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, w której kładzie się znacznie większy nacisk na lasy i która w porównaniu ze strategią z 2013 r. obejmuje większą liczbę bardziej zdecydowanych działań związanych z lasami.

50. Zgodnie ze strategią leśną UE przyjętą w 2013 r. plany urządzenia lasu lub równoważne instrumenty oparte na zasadach zrównoważonej gospodarki leśnej stanowią kluczowe instrumenty pod względem dostarczania wielu towarów i świadczenia wielu usług w zrównoważony sposób. Plany urządzenia lasu mają zasadnicze znaczenie zarówno dla unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., jak i dla unijnego finansowania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Uwzględniono je w tej strategii, która promuje i wspiera ich stosowanie.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 51–52:

Grupa robocza stwierdziła, że kryteria i wskaźniki zrównoważonej gospodarki leśnej są wprawdzie cennymi narzędziami służącymi do monitorowania tendencji, do sprawozdawczości na szczeblu regionalnym, krajowym i międzynarodowym oraz do oceny ogólnych postępów w kierunku zrównoważonej gospodarki leśnej, lecz same w sobie nie wystarczają do zapewnienia zrównoważonej gospodarki leśnej. W tym celu państwa członkowskie posiadają systemy zapewniające praktyczną realizację zrównoważonej gospodarki leśnej, w tym: krajowe prawodawstwo i wymogi, procesy partycypacyjne, mechanizmy prawa miękkiego (normy, wytyczne itp.), zachęty i najlepsze praktyki oraz dobrowolne mechanizmy rynkowe (certyfikacja). Kryteria i wskaźniki są zatem przydatne i służą do oceny zrównoważonej gospodarki leśnej w określonej skali, a nie na poziomie jednostki zarządzania. Celem nowej strategii leśnej UE 2030 jest określenie dodatkowych wskaźników i progów lub zakresów, opierając się na kryteriach zrównoważonej gospodarki leśnej Forest Europe, na pewnych aspektach klimatycznych i dotyczących różnorodności biologicznej odnoszących się do warunków ekosystemu leśnego, takich jak cele w zakresie zdrowia, różnorodności biologicznej i klimatu. Strategia przewiduje też wniosek ustawodawczy umożliwiający zapewnienie skoordynowanego systemu gromadzenia i sprawozdawczości w zakresie monitorowania lasów w UE.

54. W ocenie środków w zakresie leśnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich<sup>10</sup> stwierdzono, że: „[p]lany urządzenia lasu mogą odgrywać ważną rolę w rozwoju zrównoważonej gospodarki leśnej na poziomie krajobrazu, zwłaszcza jeśli zostaną uwzględnione w planowaniu terytorialnym w celu zapewnienia właściwego uwzględnienia wszystkich dziedzin zrównoważonej gospodarki leśnej”.

55. Nowa strategia leśna UE uznaje wielofunkcyjność lasów, w tym ich funkcje społeczno-ekonomiczne, środowiskowe i związane z przystosowaniem się do zmiany klimatu i łagodzeniem jej skutków.

Leśnictwo stanowi integralną część unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, gdyż przyczynia się do osiągnięcia najważniejszych celów środowiskowych, społecznych i gospodarczych tej polityki. Programy rozwoju obszarów wiejskich wspierają gospodarcze, klimatyczne i środowiskowe funkcje lasów, chociaż w poszczególnych środkach w ramach tych programów te trzy aspekty mogą nie mieć takiej samej wagi.

58. Przyszła WPR zapewni państwom członkowskim większą elastyczność w opracowywaniu wsparcia dotyczącego m.in. lasów. Komisja zaproponowała nowy model realizacji, w ramach którego Unia określa podstawowe parametry polityki (cele WPR, szeroko rozumiane rodzaje interwencji, podstawowe wymogi), natomiast odpowiedzialność spoczywa w większej mierze na państwach członkowskich, które są w większym stopniu rozliczane ze sposobu realizacji celów i uzgodnionych celów końcowych. Większa pomocniczość pozwoli lepiej uwzględnić lokalne warunki i potrzeby na

---

<sup>10</sup> Evaluation study of the forestry measures under Rural Development – Final report, s. 85. Dostępne na stronie internetowej: <https://op.europa.eu/s/pkOE>

tle tych celów i celów końcowych. Państwa członkowskie będą odpowiedzialne za dostosowywanie interwencji WPR, tak, aby maksymalizować swój wkład w osiągnięcie celów UE.

Wsparcie dla sektora leśnictwa powinno przyczyniać się do osiągnięcia szczegółowych celów WPR związanych z klimatem i środowiskiem, a także do wzmocnienia rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich.

Opracowując interwencje, państwa członkowskie będą musiały uwzględniać cele Europejskiego Zielonego Ładu i zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich. W trakcie procesu zatwierdzania planów strategicznych WPR Komisja oceni, czy plany są zgodne z Europejskim Zielonym Ładem oraz jego strategiami i celami.

Podobnie jak w przypadku wszystkich przyszłych interwencji zaprogramowanych w ramach planów strategicznych WPR w przyszłych ramach prawnych zawarto pewne przepisy ogólne dotyczące wsparcia interwencji w leśnictwie. Oprócz wymogu, że inwestycje w zalesianie muszą być spójne z celami klimatycznymi i środowiskowymi zgodnie z wytycznymi Forest Europe, wsparcie dla sektora leśnictwa musi być oparte na planie urządzenia lasu lub równoważnym instrumencie.

61. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie EFRROW<sup>11</sup> i wytycznymi Komisji dla państw członkowskich kryteria wyboru powinny być stosowane obowiązkowo (z pewnymi wyjątkami), nawet w przypadkach gdy budżet dostępny na działanie/zaproszenie do składania wniosków jest wyższy niż popyt na finansowanie. Państwa członkowskie muszą ustanowić takie skuteczne procedury wyboru w celu wyłaniania najbardziej odpowiednich operacji, które przyczynią się do osiągnięcia celów działania.

Należy podkreślić, że również w przypadkach niewystarczającego stosowania kryteriów wyboru ze względu na umiarkowane zainteresowanie wszystkie warunki kwalifikowalności związane z odpowiednimi działaniami muszą zostać spełnione jako wymóg udzielenia dotacji zgodnej z wymogami.

64. Przyszła WPR zapewni państwom członkowskim większą elastyczność i pomocniczość w celu uproszczenia przepisów dotyczących wsparcia. Ponadto państwa członkowskie będą miały możliwość określenia płatności z tytułu zobowiązań leśno-środowiskowych i klimatycznych na podstawie poniesionych kosztów i dochodu utraconego, z uwzględnieniem obszaru docelowego zgodnie ze stwierdzonymi potrzebami i przewidzianymi celami.

65. Celem systemu monitorowania nie jest pomiar wpływu środków, lecz monitorowanie postępów państw członkowskich we wdrażaniu działań w stosunku do wyznaczonych celów.

66. W *tabeli 1* prawidłowo przedstawiono wskaźniki produktu i rezultatu istotne dla monitorowania przyczyniania się do ochrony różnorodności biologicznej oraz do łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do niej. *Tabela 1* nie zawiera jednak odpowiednich wskaźników kontekstu, a mianowicie: **C.29** (Lasy lub inne grunty zalesione ogółem), który dostarcza informacji na temat powierzchni lasów i innych gruntów zalesionych (ogółem i jako odsetek); **C.31** (Użytkowanie terenu), który przedstawia faktyczny rozkład różnych kategorii gruntów, w tym obszarów leśnych; **C.34** (Obszary Natura 2000), który dostarcza informacji na temat powierzchni terenów chronionych w ramach sieci Natura 2000 wykorzystywanych w rolnictwie lub leśnictwie; oraz **C.38** (Las chroniony), który przedstawia odsetek lasów i innych gruntów zalesionych chronionych w celu zachowania różnorodności biologicznej, krajobrazów i określonych elementów przyrodniczych.

67. W obecnym i przyszłym systemie monitorowania i oceny WPR rolą wskaźników rezultatu jest ocena zakresu odpowiednich działań oraz sprawdzanie, czy wdrażanie tych działań przez państwa członkowskie przebiega zgodnie z planem.

---

<sup>11</sup> Art. 49 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

Chociaż nie istnieją wskaźniki oddziaływania związane z lasami, system monitorowania i oceny obejmuje wskaźniki kontekstu, które dają kompleksowy obraz obszarów leśnych (należących do sieci Natura 2000).

Wraz ze wskaźnikami produktu wskaźniki te wykorzystuje się w ocenie, w której ostatecznie ocenia się wpływ polityki.

## WNIOSKI I ZALECENIA

72. Definicje „legalnie pozyskanego” i „nielegalnie pozyskanego” zawarte w art. 2 rozporządzenia UE w sprawie drewna odnoszą się do mającego zastosowanie ustawodawstwa krajowego dotyczącego pozyskiwania drewna, w którym to zakresie Komisja nie ma kompetencji do działania (z wyjątkiem przypadków, w których ustawodawstwo to ma związek z przepisami UE takimi jak dyrektywa siedliskowa, w odniesieniu do których Komisja może podejmować działania, jak pokazuje przykład w ramce 4). Ponadto kontrola egzekwowania obowiązków wynikających z rozporządzenia UE w sprawie drewna w odniesieniu do podmiotów i podmiotów handlowych należy do kompetencji państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o kontrolę obowiązków państw członkowskich, Komisja ocenia zgodność na podstawie informacji przekazanych zgodnie z art. 20 rozporządzenia UE w sprawie drewna. W przeszłości na informacjach tych bazował szereg postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W razie potrzeby Komisja wymaga od państw członkowskich przedstawienia dokumentów poświadczających na poparcie ich odpowiedzi, które to dokumenty umożliwiłyby jej weryfikowanie prawidłowości lub kompletności podanych informacji (podobnie jak we wspomnianych postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego).

73. W porównaniu z poprzednią dyrektywą w sprawie odnawialnych źródeł energii w przekształconej dyrektywie w sprawie energii odnawialnej wzmocniono unijne kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do bioenergii i uwzględniono dodatkowe zabezpieczenia zapewniające, aby biomasa leśna przeznaczona do produkcji energii była pozyskiwana w zrównoważony sposób. We wniosku ustawodawczym Komisji dotyczącym przekształconej dyrektywy w sprawie energii odnawialnej dodatkowo zaostrza się kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biomasy, uwzględnia się obszary, na których nie można pozyskiwać biomasy leśnej, proponuje się szersze zastosowanie unijnych kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do mniejszych instalacji elektrociepłowniczych oraz ogranicza krajowe wsparcie na produkcję wyłącznie energii elektrycznej z biomasy leśnej.

Dostosowanie lasów do zmiany klimatu uwzględniono w nowej Strategii UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu oraz w nowej strategii leśnej UE 2030.

74. Plany urzędzenia lasu lub równoważne instrumenty oparte na zasadach zrównoważonej gospodarki leśnej stanowią kluczowe instrumenty pod względem dostarczania wielu towarów i świadczenia wielu usług w zrównoważony sposób oraz mają zasadnicze znaczenie dla finansowania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Komisja uważa, że płatności dla obszarów Natura 2000 w odniesieniu do lasów, inwestycje zwiększające odporność i wartość środowiskową ekosystemów leśnych, a także usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów w ramach rozwoju obszarów wiejskich stanowią wkład na rzecz różnorodności biologicznej i odporności na zmianę klimatu. Komisja przyznaje jednak, że niektóre działania dotyczące leśnictwa można było lepiej opracować.

Podczas gdy przyszła WPR zapewni państwom członkowskim większą elastyczność w kształtowaniu wsparcia, wszystkie interwencje muszą opierać się na jasnej logice interwencji, uwzględniającej zidentyfikowane potrzeby zgodnie z dziewięcioma celami szczegółowymi i celem przekrojowym WPR. Opracowując interwencje, państwa członkowskie będą musiały uwzględnić cele Europejskiego Zielonego Ładu i zalecenia Komisji dla poszczególnych państw członkowskich.

Zadaniem wspólnego unijnego systemu monitorowania nie jest pomiaru wpływu działań dotyczących leśnictwa w ramach WPR. Oprócz WPR istnieje zbyt wiele czynników wpływających na różnorodność biologiczną lasów i zmianę klimatu. Jedynie w ramach oceny można określić wpływ netto działań w ramach WPR.

### **Zalecenie 1 – Zwiększenie wkładu w ochronę różnorodności biologicznej i przeciwdziałanie zmianie klimatu w lasach**

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

W nowej strategii leśnej UE 2030, przyjętej w dniu 16 lipca 2021 r., zaproponowano kompleksowe działania na rzecz zwiększenia ilości i poprawy jakości lasów w UE oraz poprawy ich odbudowy i wzmacniania odporności. Kładzie nacisk na potrzebę określenia dodatkowych wskaźników i progów lub zakresów dla zrównoważonej gospodarki leśnej; zapewnianie doradztwa i wytycznych w zakresie rozwoju systemów płatności z tytułu usług ekosystemowych; zapewnianie wytycznych i promowanie wymiany wiedzy na temat dobrych praktyk w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu i wzmacniania odporności; przedstawienie wniosku ustawodawczego dotyczący obserwacji, sprawozdawczości i gromadzenia danych dotyczących lasów w UE, w tym wymogów dotyczących planów strategicznych dla lasów na szczeblu krajowym i regionalnym.

Opiera się ona na unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 przyjętej w maju 2020 r., która zawiera szczegółowy plan działań – wraz z orientacyjnym harmonogramem – służących poprawie stosowania środków ochronnych na rzecz lasów, a tym samym stanowi istotny krok w kierunku wdrożenia tego zalecenia. Przed końcem 2021 r. Komisja udostępni tablicę wyników odzwierciedlającą stan realizacji poszczególnych działań<sup>12</sup>.

Opracowując dwie wyżej wspomniane strategie, Komisja dokonała przeglądu obecnych ram polityki w oparciu o poprzednie oceny, a także informacji zwrotnych otrzymanych od społeczeństwa w trakcie otwartych konsultacji publicznych. W unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 przewidziano następujące działania istotne dla wdrożenia tego zalecenia, które ma podjąć Komisja:

- wniosek Komisji w sprawie kryteriów i wytycznych w zakresie określania i wyznaczania dodatkowych obszarów chronionych i korzyści ekologicznych, odpowiednich planów zarządzania oraz wkładu innych skutecznych, obszarowych środków ochronnych i zazieleniania miast w realizację unijnych celów ochrony przyrody na 2030 r.;
- wniosek dotyczący prawnie wiążących celów UE w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych, w tym ocena możliwości przyjęcia ogólnounijnej metodyki mapowania, oceny i osiągnięcia dobrego stanu ekosystemów, aby przynosiły one korzyści;
- wytyczne dotyczące wyboru i priorytetowego traktowania gatunków i siedlisk na potrzeby działań priorytetowych w celu zapewnienia, aby co najmniej 30 % gatunków i siedlisk, których stan ochrony nie jest obecnie właściwy, osiągnęły właściwy stan ochrony do 2030 r. lub przynajmniej wykazywały zdecydowaną, pozytywną tendencję;
- wytyczne dotyczące metodyki w zakresie mapowania i monitorowania odbudowy oraz stanu ekosystemów i usług ekosystemowych;
- wytyczne dotyczące przyjaznych różnorodności biologicznej praktyk zalesiania, ponownego zalesiania oraz leśnictwa bliższego naturze;
- plan działania dotyczący zasadzenia w UE co najmniej 3 mld dodatkowych drzew do 2030 r., z pełnym poszanowaniem zasad ekologicznych – opublikowany dnia 16 lipca 2021 r.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

---

<sup>12</sup> Tablica wyników monitorowania będzie dostępna na stronie internetowej [centrum wiedzy o różnorodności biologicznej](#).

## **Zalecenie 2 – Wzmocnienie walki z nielegalnym pozyskiwaniem drewna**

a) Komisja przyjmuje to zalecenie. Komisja uwzględni tę kwestię w kontekście przyszłej inicjatywy ustawodawczej w sprawie środków mających na celu zminimalizowanie ryzyka wylesiania i degradacji lasów związanego z produktami wprowadzanymi na rynek UE.

Przyjmując to zalecenie, Komisja zwraca uwagę, że nie jest w stanie podjąć konkretnych zobowiązań w odniesieniu do ewentualnych wniosków ustawodawczych ani wyniku negocjacji legislacyjnych ze współprawodawcami.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie. Nowa strategia leśna UE 2030 obejmuje szereg działań mających na celu przyspieszenie wdrażania i egzekwowania istniejącego dorobku prawnego UE.

## **Zalecenie 3 – Lepsze ukierunkowanie działań dotyczących leśnictwa w ramach rozwoju obszarów wiejskich na różnorodność biologiczną i przeciwdziałanie zmianie klimatu**

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Podczas zatwierdzania planów strategicznych WPR Komisja będzie oceniać, czy spełnione są wymogi na szczeblu UE, a planowane interwencje opierają się na analizie SWOT i ocenie potrzeb, z uwzględnieniem celów Europejskiego Zielonego Ładu i zaleceń Komisji dla poszczególnych państw członkowskich.

Działania dotyczące leśnictwa wspierane w ramach EFRROW powinny być zgodne z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej i należy w nich uwzględniać wielofunkcyjność lasów.

W ramach przyszłej WPR kwalifikowalne będą wyłącznie inwestycje w zalesianie spójne z celami w zakresie klimatu i środowiska zgodnymi z zasadami zrównoważonej gospodarki leśnej, określonymi w ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących zalesiania i ponownego zalesiania.

Ponadto wsparcie dla sektora leśnictwa musi być oparte na planie urządzenia lasu lub równoważnym instrumencie.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zwraca uwagę, że skutki działań dotyczących leśnictwa dla różnorodności biologicznej i dla działania w dziedzinie klimatu można określić jedynie w drodze oceny.