



Ilona Przybojewska

 <https://orcid.org/0000-0003-2756-6664>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

## Lasy w kontekście prawnych unormowań ochrony klimatu

---

---

### Forests in the context of legal regulations of climate protection

#### Summary

Forests play vital roles in the environment and the economy. At the same time, they influence and are influenced by climate changes, in multidimensional manners. The present article constitutes an attempt to describe and assess the actual response of the international and the EU law to the question about the role of forests in the climate policy.

Key words: forests, climate policy, environmental law

### 1. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji prawnych (na szczeblu międzynarodowego i unijnego porządku prawnego) z zakresu ochrony klimatu poświęconych lasom i gospodarce leśnej. Problematyka ta zdaje się marginalizowana w porównaniu np. z handlem emisjami, tymczasem zasługuje na omówienie ze względu na wielorakość funkcji lasów w kontekście zmian klimatycznych i na ich potencjał, jeśli chodzi o ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Cel opracowania stanowi ocena rzeczonych regulacji z punktu widzenia adekwatności wykorzystania lasów w realizacji inicjatyw proklimatycznych.

Inspiracją do podjęcia refleksji nad tym zagadnieniem są procedowane zmiany unijnego rozporządzenia 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 (rozporządzenia LULUCF)<sup>1</sup>, które mają się przyczynić do zwiększenia roli lasów w polityce klimatycznej Unii Europejskiej. Choć unormowania prawa międzynarodowego i unijnego istotne z perspektywy poruszanego tematu nie ograniczają się do tego aktu, w niniejszym tekście na analizę jego postanowień został położony szczególny nacisk, gdyż rozporządzenie LULUCF najbardziej bezpośrednio przekłada się na rzeczywistość. Struktura artykułu jest podporządkowana realizacji wskazanego zamierzenia badawczego i obejmuje kolejno: 1) rozważania wstępne dotyczące wielorakich i złożonych funkcji lasów w kontekście zmian klimatu; 2) analizę podstawowych regulacji międzynarodowego prawa klimatycznego, zwłaszcza konwencji UNFCCC<sup>2</sup> i Porozumienia paryskiego<sup>3</sup>, pod kątem sposobu ujmowania w nich znaczenia ekosystemów leśnych w obliczu zmian klimatycznych; 3) badanie regulacji gospodarki leśnej w unijnym prawie klimatycznym, głównie w rozporządzeniu LULUCF i dyrektywie RED II<sup>4</sup>. Omawiane są również zmiany wspomnianych aktów prawa pochodnego obecnie procedowane na szczeblu Unii Europejskiej.

## 2. Funkcje ekosystemów leśnych, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji lasów w kontekście zmian klimatu

Lasy pełnią mnóstwo różnych ważkich funkcji w wielu sferach. W niniejszym artykule nie sposób opisać owych ról kompleksowo, w kontekście jego tema-

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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. Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018 r., s. 1, ze zm.) [dalej: rozporządzenie LULUCF].

<sup>2</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238) [dalej: konwencja UNFCCC].

<sup>3</sup> Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36) [dalej: Porozumienie paryskie].

<sup>4</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z dnia 21 grudnia 2018 r., s. 82, ze zm.) [dalej: dyrektywa RED II].

tyki warto jednak chociażby naszkicować obraz tych oddziaływań. W literaturze przedmiotu mówi się przede wszystkim o funkcji ochronnej kompleksów leśnych<sup>5</sup>. Przejawia się ona w szczególności w ich „korzystnym wpływie [...] na kształtowanie globalnego i lokalnego klimatu, skład atmosfery, [w] regulacji obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałaniu powodziom, lawinom i osuwiskom, ochronie gleb przed erozją i krajobrazu przed stepowaniem, zachowaniu potencjału biologicznego wielkiej liczby gatunków i ekosystemów, a także różnorodności krajobrazu i lepszych warunków produkcji rolniczej”<sup>6</sup>. Warto tutaj zwrócić uwagę, że lasy mają istotne znaczenie w sferze środowiskowej, ekonomicznej i społecznej. W tym pierwszym wymiarze należy uwzględnić, że są jednym z podstawowych źródeł odnawiania tlenu na Ziemi, filtrują powietrze, przyczyniają się do regulacji stanu wód i poprawiają ich jakość, oddziałują przeciwerozyjnie, łagodzą klimat. W drugim aspekcie trzeba wspomnieć o dostarczaniu dzikiej zwierzyny, owoców oraz grzybów i innych płodów runa leśnego. Wreszcie kompleksy leśne odgrywają ważną rolę w tworzeniu możliwości odpoczynku, rekreacji i ucieczki przed hałasem<sup>7</sup>, co zwłaszcza w obecnych czasach stanowi wartość nie do przecenienia. Jak wskazuje W. Radecki, las jest „w istocie swoistym rusztem przyrodniczym, większość terenów prawnie chronionych to tereny leśne, w lasach bytuje najwięcej roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową”<sup>8</sup>. Powszechnie stosuje się trójpodział funkcji lasów<sup>9</sup> – cytowany autor wymienia, jako zazwyczaj wyodrębniane, następujące:

„1) funkcję ochronną polegającą na tym, że las jest główną formacją roślinną oddziałującą dodatnio na wiele elementów środowiska przyrodniczego: klimat, stosunki wodne, skład chemiczny wody i powietrza; lasy zabezpieczają przed takimi zjawiskami, jak wiatr, lawiny, powódzie; lasy zmniejszają zanieczyszczenia powietrza, produkują tlen, chronią przed hałasem, przetrzymują wilgoć, opóźniają procesy erozyjne gleb;

<sup>5</sup> B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 42.

<sup>6</sup> P. Paschalis-Jakubowicz, *Polskie leśnictwo w Unii Europejskiej*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2004, s. 147, cyt. za: K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 33.

<sup>7</sup> J. Ciechanowicz-McLean, K. Wysokińska, *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, w: *Administracja i środowisko*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 167–168.

<sup>8</sup> W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, lowiectwo i rybactwo*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 273.

<sup>9</sup> Idem, *Ochronne, społeczne i produkcyjne funkcje lasu*, w: *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Difin, Warszawa 2016, s. 27.

- 2) funkcję produkcyjną polegającą na dostarczaniu surowca drzewnego i innych dóbr, jak między innymi owoców leśnych i grzybów;
- 3) funkcję społeczną polegającą na tym, że lasy są niezastąpionym terenem dla turystyki i rekreacji<sup>10</sup>.

Wyliczone powyżej dobroczynne właściwości lasów mogą jednak, z uwagi na różne sfery oddziaływania, stanowić problem w określeniu pożądanego kierunku użytkowania ekosystemów leśnych i gospodarowania nimi. Ze względu na wielość interesów istotnie utrudnione, lub nawet niewykonalne, może się okazać wyznaczenie optymalnych sposobów wykorzystania lasu oraz przełożenie ich na prawo i praktykę. W szczególności tego rodzaju uzasadnione obawy może budzić doniosła i złożona rola lasów z jednej strony w ochronie klimatu, a z drugiej – w ochronie bioróżnorodności. Nieco uprzedzając dalszy tok rozważań, już w tym miejscu wypada wskazać, że owo dwojakie oddziaływanie niekiedy generuje trudne do rozstrzygnięcia kolizje interesów. Na to wszystko nakładają się jeszcze, na poziomie ponadnarodowym, różnice w podejściu konkretnych państw do kwestii gospodarki leśnej, wynikające w znacznej mierze z uwarunkowań naturalnych<sup>11</sup> i odzwierciedlające się w odmiennym rozłożeniu akcentów na poszczególne funkcje kompleksów leśnych. Omawiane trudności w pogodzeniu interesów skutkują problemami ze spójnym kształtowaniem gospodarki leśnej. Co więcej, przyczynę mnogości rozmaitych interesów związanych z funkcjami lasu stanowi nie tylko istnienie przynajmniej kilku płaszczyzn, na których ma on duże znaczenie. Nawet gdy weźmiemy pod uwagę jedynie rolę kompleksów leśnych w ochronie klimatu, okazuje się, że wielorakość ich oddziaływań na tym polu również nastęrcza trudności w odpowiednim sformułowaniu unormowań, które pozwalałyby optymalnie wykorzystywać potencjał lasów w mitygacji (łagodzeniu) zmian klimatycznych i adaptacji do nich, a zarazem eliminować zagrożenia wynikające z wrażliwości ekosystemów leśnych na owe zmiany.

Mówiąc o polityce klimatycznej, nie sposób nie odnieść się do jej dwóch podstawowych kierunków. Są nimi: 1) powstrzymanie czy też mitygacja zmian klimatycznych (co w założeniu ma być osiągnięte przez różnego typu działania, których wspólnym mianownikiem jest nastawienie na redukcję emisji gazów cieplarnianych) oraz 2) dostosowywanie się (adaptacja) do negatywnych konsekwencji tego procesu (ale niekiedy również do potencjalnych korzyści płynących z takich zmian). Nie ulega wątpliwości, że lasy mogą w istotnym stopniu

---

<sup>10</sup> D. Danecka, W. Radecki, *Wprowadzenie do problematyki prawa leśnego*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 21.

<sup>11</sup> Na odmienności między państwami europejskimi pod względem interesów związanych z gospodarką leśną zwrócono uwagę w: P. Pirlot et al., *Forests: A Multi-sectoral and Multi-level Approach to Sustainable Forest Management*, w: *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, eds. C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney, Springer, Cham 2018, s. 180.

przyczyniać się do realizacji obu tych kierunków. W kontekście powstrzymania czy łagodzenia zmian klimatycznych dzięki ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na zdolność do pochłaniania i akumulacji dwutlenku węgla w procesie fotosyntezy. Przykładowo w Unii Europejskiej omawiane kompleksy roślinności absorbują równowartość prawie 10% całkowitej rocznej emisji gazów cieplarnianych<sup>12</sup>. Z kolei rozważając rolę lasów w adaptacji do zmian klimatycznych, nie można zapominać, że drzewa obniżają temperaturę otoczenia i mogą ograniczać skutki katastrof naturalnych.

Powyższe zestawienie ma jednak wyłącznie walor ilustracyjny i bynajmniej nie ukazuje kompleksowo funkcji lasów w związku ze zmianami klimatu. Udaną próbę w tym zakresie podjął K. Rykowski<sup>13</sup>. Według niego w relacji do zmian klimatycznych lasy występują w poczwórnej roli:

Po pierwsze, lasy mogą stanowić *przyczynę*, czyli źródło, gazów cieplarnianych w rezultacie wylesiania pod inne formy wykorzystania gruntu (wskazuje się, że wylesianie odpowiada za mniej więcej 20% antropogenicznej emisji dwutlenku węgla)<sup>14</sup> czy też w efekcie niewłaściwego gospodarowania lasami (np. intensywnej kultywacji gleby, braku odnawiania lasu lub spóźnionego odnawiania go po wycinkach, utrzymywania drzewostanów aż do ich naturalnego rozpadu) albo z przyczyn niezależnych (a przynajmniej nie w pełni zależnych) od działalności człowieka, takich jak pożary lasów.

Po drugie, lasy mogą być *ofiara* zmian klimatycznych, które mogą powodować zwiększoną wrażliwość ekosystemów leśnych na szkodniki i choroby, wzrost stopnia palności, zmiany w strukturze lasów i zasięgu występowania gatunków drzew. Trudno jest przewidzieć precyzyjnie różne skutki i ich skalę w przyszłości, jednak już teraz autorzy raportu na temat stanu lasów w Europie, przedstawiającego ocenę poszczególnych parametrów w 2020 r.<sup>15</sup>, dostrzegają wzrastającą częstotliwość wielkoskalowych zjawisk, które zaburzają prawidłowe funkcjonowanie tych kompleksów roślinnych (ekstremalne susze, fale upałów, gradacja korników i pożary obejmujące coraz rozleglejsze tereny). Pod względem jakościowym stan lasów w Europie ulega pogorszeniu, o czym świadczy zwiększona średnia utrata okrywy liściowej drzew na ponad 19% obszarów leśnych objętych monitoringiem w okresie między 2010 a 2018 r.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> *Forests and agriculture*, European Commission [online], [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture_en) [dostęp: 1.10.2022].

<sup>13</sup> K. Rykowski, *Climate change, Forests, Forestry, Relationships*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008, s. 6–7.

<sup>14</sup> K. Fronczak, *Las wobec efektu cieplarnianego*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008, s. 8.

<sup>15</sup> *State of Europe's Forests 2020*, Forest Europe [online], 17.12.2020, <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/> [dostęp: 1.10.2022].

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 17.

Po trzecie, lasy mogą być *beneficjentem* zmian klimatu, gdyż wzrost stężenia dwutlenku węgla w atmosferze (efekt cieplarniany) pociąga za sobą wzmożone zaopatrzenie roślin w składnik niezbędny w procesie fotosyntezy, co stymuluje rozwój biomasy, który przejawia się we wzroście drzewostanu i stopnia przyrostu. Niemniej trzeba zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu nie ma konsensu w sprawie spodziewanego zakresu korzyści ze zmian klimatycznych dla kompleksów leśnych. Jak wskazuje K. Fronczak, „[...] las rośnie dzięki temu lepiej, łatwiej się odnawia i regeneruje, przybywa zawartych w nim zasobów węgla. Uczeni nie są jednak zgodni co do skali dodatkowej akumulacji węgla w drzewach leśnych powodowanej zwiększoną koncentracją CO<sub>2</sub> w atmosferze. Niektórzy twierdzą, że jeśli owej koncentracji towarzyszyć będzie ocieplenie, a wraz z nim »osuszenie« klimatu, to zwiększenie retencji węgla jest wątpliwe, a nawet można spodziewać się jej spadku [...]. Ale są też zwolennicy poglądu, że produkcja drewna w Europie charakteryzuje się jedną z najwyższych wydajności na świecie, między innymi właśnie ze względu na stale rosnącą zawartość CO<sub>2</sub> w atmosferze, dużą depozycję azotu oraz – związane z globalnym ociepleniem – wydłużenie okresu wegetacyjnego [...]. Ta dyskusja dowodzi niezbicie, że wiedza na temat reakcji wielkich formacji roślinnych na zmianę warunków wegetacji wciąż jeszcze nie jest pełna”<sup>17</sup>. Badania nad ową problematyką są zbyt nieliczne, wyniki – niespójne, a sporo istotnych aspektów pozostało całkiem niezbadanych<sup>18</sup>. Z dotychczasowych analiz można jednak, w mojej ocenie, wysnuć wniosek, że nie sposób mówić o wyłącznie pozytywnych skutkach zmian klimatu dla ekosystemów leśnych, natomiast fragmentarycznie – w odniesieniu do niektórych gatunków czy zależności ekosystemowych – takie korzystne efekty mogą się pojawić. Niemniej trudno zakładać, że w ogólnym bilansie będą przeważały nad zagrożeniami płynącymi z omawianego procesu.

Po czwarte, lasy mogą stanowić *remedium* na zmiany klimatyczne z uwagi na zdolność do absorbowania i trwałej akumulacji węgla w strukturach ekosystemu leśnego (drewno, gleba), substytucyjne właściwości drewna względem surowców, których pozyskiwanie przyczynia się do degradacji środowiska i do emisji gazów cieplarnianych (można tu wymienić materiały konstrukcyjne, takie jak stal, aluminium, cement czy cegłę, a także tworzywa sztuczne będące materiałami opakowaniowymi), substytucyjne właściwości drewna w stosunku do paliw kopalnych czy dobroczynną dla środowiska naturalnego zdolność do regeneracji. W kontekście pochłaniania dwutlenku węgla zaznacza się, że

<sup>17</sup> K. Fronczak, *Las wobec efektu...*, s. 10.

<sup>18</sup> J. Szwagrzyk et al., *Rola lasów w bilansie węglowym oraz utrzymaniu bioróżnorodności i dobrostanu człowieka*, w: *Drzewa i lasy w zmieniającym się środowisku*, red. D. Tomaszewski, A.M. Jagodziński, Instytut Dendrologii Polskiej Akademii Nauk w Kórniku, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2021, s. 62. Autorzy ci postrzegają twierdzenie, że w miarę starzenia się lasu emisja gazów cieplarnianych przeważa nad pochłanianiem dwutlenku węgla, jako nieoparte wynikami badań.

obecnie mniej więcej jedną trzecią jego antropogenicznych emisji usuwają ekosystemy lądowe, głównie kompleksy leśne<sup>19</sup>. Przechowują one ok. 45% lądowej części węgla pierwiastkowego, a ich potencjał jest nawet większy<sup>20</sup> – są uznawane za najbardziej efektywny rodzaj użytkowania gruntów z punktu widzenia absorpcji i magazynowania tego pierwiastka<sup>21</sup>. Zarazem jednak, jak wskazuje B. Brzeziecki, „szacunki dotyczące ilości pochłanianego węgla i stabilności jego puli zmagazynowanej w ekosystemach lądowych są obciążone dużą niepewnością”<sup>22</sup>. Bardzo istotna, acz często zapomniana, możliwość udziału lasów w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych polega na wykorzystaniu drewna jako materiału zastępującego tworzywa, których produkcja pociąga za sobą emisję znacznych ilości dwutlenku węgla. Przykładowo wykonanie drewnianych słupów do przeprowadzenia 1 kilometra sieci przesyłowej elektroenergetycznej generuje emisję CO<sub>2</sub> na poziomie 4 ton, podczas gdy w przypadku słupów betonowych byłoby to 17 ton, a stalowych – aż 38 ton<sup>23</sup>. Podobne przykłady można mnożyć.

Opisane tu rodzaje relacji między lasami a zmianami klimatu dają podstawę do wyciągnięcia szeregu wniosków. Przede wszystkim widać spory potencjał tych pierwszych mogący służyć do realizacji celów klimatycznych. Jest tak tym bardziej w świetle przywołanego już raportu na temat stanu lasów w Europie na 2020 r., zgodnie z którym lasy zajmują w przybliżeniu jedną trzecią całkowitej powierzchni Starego Kontynentu, a w ciągu ostatnich 30 lat doszło do powiększenia się ich areалу na tym obszarze o 9%. Jednocześnie nastąpił też przyrost (aż o 50%) wolumenu drewna i węgla składowanego w biomase leśnej<sup>24</sup>, przy czym trzeba zauważyć, że ścina się równowartość mniej więcej trzech czwartych przyrostu, co sugeruje zrównoważony charakter prowadzonej gospodarki leśnej<sup>25</sup>. Wspomniany potencjał silniej zaznacza się na polu redukcji emisji gazów cieplarnianych niż adaptacji do zmian klimatu, lecz i w tej drugiej dziedzinie nie powinien być bagatelizowany. Niemniej istnieje ryzyko polegające na takich działaniach lub zaniechaniach w gospodarowaniu lasami, że w osta-

---

<sup>19</sup> S. Romppanen, *The LULUCF Regulation: the new role of land and forests in the EU climate and policy framework*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2020, vol. 38, issue 3, s. 264.

<sup>20</sup> Ch. Streck, *Forests, Carbon Markets, and Avoided Deforestation: Legal Implications*, „Carbon & Climate Law Review” 2008, vol. 2, no. 3, s. 239.

<sup>21</sup> B. Brzeziecki, *Wpływ sposobów zagospodarowania (odnowienia, pielęgnacji, użytkowania) na bilans węgla w lasach, potencjał sekwestracji i gromadzenia węgla*, w: *Klimat. Lasy i drewno a zmiany klimatyczne: zagrożenia i szanse*, red. K. Rykowski, Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2014, s. 76–77.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>23</sup> K. Fronczak, *Las wobec efektu...*, s. 10.

<sup>24</sup> *State of Europe's Forests 2020...*, s. 16, <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/> [dostęp: 1.10.2022].

<sup>25</sup> Ibidem, s. 20.

tecznym rozrachunku emisje z nim związane będą przeważać nad pochłanianiem. Odpowiednie wykorzystanie kompleksów leśnych stanowi więc szansę na wymierne efekty wdrażania polityki klimatycznej, ale wymaga wysiłku w postaci właściwego zbilansowania różnych form użytkowania lasów. Problemy w tym zakresie wynikają w dużej mierze z trudności w prognozowaniu rozwoju wypadków oraz rodzaju i skali długofalowych oddziaływań między klimatem a lasami. Głęboka niepewność tworzy faktyczną barierę w prawnej regulacji ich roli w polityce klimatycznej, wskutek czego w kontekście unormowań prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej ta sfera redukcji emisji gazów szklarniowych była dotychczas marginalizowana w stosunku do tzw. sektorów ETS<sup>26</sup> i non-ETS<sup>27</sup>.

### 3. Prawne ujęcie roli lasów w kontekście zmian klimatu

Niepewność regulacyjna dotycząca wykorzystania gospodarki leśnej do realizacji celów związanych z ochroną klimatu ma jednak o wiele szerszy zakres niż zasygnalizowano dotąd. Przede wszystkim istnieje cała gama zmiennych, które nakładając się na siebie, determinują stopień urzeczywistnienia potencjału lasów w omawianej dziedzinie. W literaturze przedmiotu podnoszono, że chodzi o osiągnięcie równowagi między zdolnością do absorpcji i uwalniania węgla pierwiastkowego w trakcie fotosyntezy i respiracji, w rezultacie naturalnej śmiertelności i pozyskiwania biomasy leśnej (wykorzystywanej jako surowiec albo na potrzeby energetyki). Potencjał ten zależy nie tylko od bieżących działań, lecz także od skutków dotychczasowego zarządzania, które wpływają na wiek, skład i strukturę lasu, a dodatkowo – od naturalnych zakłóceń w funkcjonowaniu ekosystemów leśnych oraz konsekwencji zmian klimatycznych<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Są to sektory objęte unijnym handlem uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ang. *European Union Emissions Trading System* – EU ETS), przede wszystkim: spalanie paliw, produkcja różnego rodzaju metali, produkcja określonych chemikaliów, wytwarzanie szkła, klinieru, pewnych materiałów ceramicznych, określonych materiałów izolacyjnych czy lotnictwo.

<sup>27</sup> Są to sektory nieobjęte EU ETS, które są przedmiotem tzw. rozporządzenia ESR (ang. *Effort Sharing Regulation* – rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego), czyli rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z dnia 19 czerwca 2018 r., s. 26, ze zm.). Sektory non-ETS to m.in. transport czy budownictwo.

<sup>28</sup> M. Vizzarri et al., *Setting the forest reference levels in the European Union: overview and challenges*, „Carbon Balance and Management” 2021, vol. 16, article 23, s. 1.



Wszystko to powoduje, że leśnictwo jest stosunkowo niewdzięcznym sektorem mogącym stanowić pole realizacji polityki klimatycznej, gdyż wszelkie przedsięwzięcia są obarczone dużą niepewnością. Przejawia się ona również w trudnościach z zagwarantowaniem wiarygodnego monitorowania i raportowania, od których efektywności w znacznej mierze zależy efektywność całej polityki klimatycznej w danym obszarze.

Na domiar złego sektor ten różni się od pozostałych płaszczyzn oddziaływania polityki klimatycznej istnieniem niewystępujących gdzie indziej problemów, takich jak odseparowanie (pod względem definicyjnym i kalkulacyjnym) emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych przez lasy w wyniku zjawisk naturalnych od tych będących rezultatem działań człowieka<sup>29</sup>. Występuje tu również (także nieobecny w sektorach innych niż LULUCF<sup>30</sup>) problem odwracalności dobroczynnego wkładu lasów jako pochłaniaczy<sup>31</sup>: w sektorach ETS czy non-ETS raz osiągniętej redukcji emisji gazów cieplarnianych nie można cofnąć, natomiast w przypadku lasów (a szerzej rzecz ujmując, w ogóle sektora LULUCF) dwutlenek węgla pochłonięty w danym momencie zostanie ponownie uwolniony – z przyczyn naturalnych lub wskutek działalności człowieka – pytanie tylko, w jaki sposób i kiedy. Owa nietrwałość efektu środowiskowego stanowi kolejny czynnik, który może zniechęcać do uznania analizowanego sektora za pełnoprawny obszar realizowania polityki klimatycznej.

Oczywiście, wymienione problemy nie są niemożliwe do przezwyciężenia czy złagodzenia; przykładowo niepewność związana z podsektorem leśnictwa można przynajmniej częściowo usunąć, jeśli zastosuje się wyższy poziom szczegółowości i ulepszone źródła danych służących do raportowania. Jednak w razie niezastosowania w pełni adekwatnych rozwiązań problemy te przypuszczalnie będą powodowały, że omawiany sektor stanie się bardziej podatny na błędy niż inne sektory. Łatwo może się okazać, że pochłanianie, z którego rozliczy się państwo, w rzeczywistości wynika z procesów naturalnych, a więc nie tworzy żadnej wartości dodanej, i/lub ma tylko krótki okres trwania, i/lub zostało niewłaściwie obliczone, i/lub jest wykorzystywane do zamaskowania braku realnych działań redukujących emisje gazów cieplarnianych w tym lub innych sektorach, itd. Dlatego stanowisko zarówno gremiów międzynarodowych, jak i Unii Europejskiej wobec możliwości uwzględnienia pochłaniania w podsektorze leśnictwa (czy szerzej: w sektorze LULUCF) było dotąd powściągliwe. Niemniej wraz ze wzrostem rygorystyczności celów klimatycznych – przejawiającym się w planowaniu osiągnięcia coraz wyższych wskaźników redukcji emisji gazów

<sup>29</sup> Zob. A. Savaresi et al., *Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing?*, „Revue of European, Comparative & International Environmental Law” 2020, vol. 29, no. 2, s. 213.

<sup>30</sup> Skrótowiec powstały od ang. *land use, land use change and forestry* – użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo.

<sup>31</sup> Zob. A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 213.

cieplarnianych w kolejnych perspektywach czasowych – pojawia się potrzeba poszerzenia pól realizacji działań redukcyjnych. Zwiastuje to zmianę podejścia do sektora LULUCF, a w szczególności do leśnictwa, w kontekście unormowań prawnych związanych z ochroną klimatu. Ewolucja ta, dotycząca zarówno prawa międzynarodowego, jak i prawa unijnego, zostanie przeanalizowana w dalszych częściach artykułu.

### 3.1. Lasy w umowach międzynarodowych związanych z ochroną klimatu

We wszystkich najistotniejszych aktach prawa międzynarodowego odnoszących się do ochrony klimatu, takich jak konwencja UNFCCC z 1992 r., Protokół z Kioto z 1997 r.<sup>32</sup> czy Porozumienie paryskie z 2015 r., znajduje się szereg postanowień, w których podkreśla się znaczenie lasów jako pochłaniaczy dwutlenku węgla. Różne są jednak rzeczywiste role odgrywane przez kompleksy leśne w osiąganiu celów klimatycznych zawartych w tych dokumentach.

Konwencja UNFCCC z 1992 r. była pierwszą umową międzynarodową poświęconą problematyce zmian klimatycznych. Celem tego dokumentu jest, według jego art. 2, stabilizacja stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby groźnej ingerencji w klimat poprzez działalność człowieka. Konwencja wprowadziła zasadę wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (art. 3 pkt 1), tzn. odmienne sposoby partycypacji państw rozwiniętych i rozwijających się w walce ze zmianami klimatycznymi. W postanowieniach konkretyzujących wyszczególniono istotne zobowiązania ciążące wyłącznie na krajach rozwiniętych. Podstawową wadą tego aktu prawnego – która rzutowała na jego nikłe przełożenie na rzeczywistość – było oczywiście niewyznaczenie poszczególnym stronom konwencji wiążących celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Już w preambule konwencji UNFCCC znajduje się nawiązanie do „rol i znaczenia pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych dla ekosystemów lądowych i morskich” (w świetle art. 2 pkt 7 i 8 „zbiornik” to „składnik lub składniki systemu klimatycznego, w który[eh] gromadzą się gazy cieplarniane lub substancje tworzące gazy cieplarniane”, a „pochłaniacz” oznacza „jakikolwiek proces, działalność lub mechanizm, który usuwa z atmosfery gaz cieplarniany, aerozol lub substancję tworzącą gaz cieplarniany”). W myśl art. 3 konwencji strony „powinny podjąć środki zapobiegawcze dla przewidzenia, zapobieżenia lub zminimalizowania przyczyn zmian klimatycznych i złagodzenia ich negatywnych skutków [...]. [T]aka polityka i środki powinny obejmować

---

<sup>32</sup> Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684) [dalej: Protokół z Kioto].

wszystkie istotne źródła, pochłaniacze i zbiorniki gazów cieplarnianych oraz ich adaptację”. W art. 4 ust. 1 lit. a konwencji nakazano wszystkim jej stronom składanie raportów o emisjach gazów cieplarnianych pochodzących ze źródeł antropogenicznych i usuwanych przez pochłaniacze, art. 4 ust. 1 lit. d zaś obliguje wszystkie strony konwencji, aby popierały zrównoważone zarządzanie oraz promowały działania i współpracowały „na rzecz ochrony i podniesienia efektywności pochłaniaczy i zbiorników wszystkich gazów cieplarnianych nieobjętych kontrolą przez Protokół montrealński, uwzględniając biomasy, lasy i oceany, jak również inne ekosystemy lądowe, nadbrzeżne i morskie”. Także szczególne obowiązki ciężące wyłącznie na państwach z załącznika I do konwencji wiążą się z pochłaniaczami i zbiornikami. W art. 4 ust. 2 przewidziano dla tych stron obowiązek podjęcia odpowiednich środków nakierowanych na łagodzenie zmian klimatycznych; zwrócono uwagę zwłaszcza na ochronę i podnoszenie wydajności pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych czy obliczanie emisji pochodzących ze źródeł antropogenicznych i usuwania gazów cieplarnianych przez pochłaniacze. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a każda ze stron ma przekazywać Konferencji Stron „krajowe dane statystyczne odnoszące się do antropogenicznych emisji wszystkich gazów cieplarnianych według ich źródeł oraz usuwania przez pochłaniacze, nieobjętych kontrolą przez Protokół montrealński, do takiego stopnia, na jaki pozwala zdolność danej Strony, przy zastosowaniu porównywalnych metodologii, które powinny być poparte i uzgodnione przez Konferencję Stron”.

Konwencja UNFCCC zawiera zatem pewne podstawy systemu uwzględniania, wykorzystywania i raportowania emisji i usuwania gazów cieplarnianych dzięki pochłaniaczom i zbiornikom, w tym kompleksom leśnym. Opracowanie porównywalnych metodologii obliczeń pozostawiono Konferencji Stron – gremium zbierającemu się rokrocznie i stanowiącemu organ konwencji. Warto zauważyć, że szereg obowiązków (aczkolwiek natury bardzo ogólnej) odnoszących się do zbiorników i pochłaniaczy gazów cieplarnianych dotyczy wszystkich stron konwencji. Niemniej – jak już wspomniano – wobec nikłej liczby konkretnych zobowiązań ujętych w tej umowie międzynarodowej jej przełożenie na praktykę było relatywnie niewielkie, także jeśli chodzi o ustalenie roli ekosystemów leśnych w kontekście zmian klimatu.

Ten obraz uległ częściowej zmianie w wyniku przyjęcia Protokołu z Kioto w 1997 r. Twórcy tego aktu poszli dalej niż autorzy konwencji UNFCCC już w wyznaczeniu celu klimatycznego, który sformułowali jako ograniczenie antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych (podczas gdy celem konwencji była jedynie stabilizacja) o 5% w stosunku do roku bazowego, co do zasady ustalonego na 1990 r. W drugim załączniku do protokołu przypisano poszczególnym państwom określone cele redukcyjne, które powinny zostać osiągnięte do 2012 r. Tym samym przyjęto konkretne zobowiązania – jednak nałożono je tylko na państwa rozwinięte.

Niezależnie od ogólnych mankamentów wpływających na ograniczone oddziaływanie Protokołu z Kioto warto zwrócić uwagę na przepisy dotyczące roli pochłaniaczy gazów cieplarnianych i ich zbiorników (a więc także kompleksów leśnych). Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a podpunkt (ii) tego aktu każda ze stron wymienionych w jego załączniku I – aby wypełniać swoje zobowiązania w zakresie redukcji emisji – została zobligowana do wdrożenia lub rozwoju m.in. środków, które polegają na ochronie i zwiększaniu efektywności pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych, w tym do wspierania zrównoważonej gospodarki leśnej, zalesiania i odnowień lasów. Z kolei art. 3 ust. 1 w zw. z ust. 3 Protokołu z Kioto zawiera, jeśli chodzi o sektor LULUCF, zasadę nieprzekraczania dopuszczalnych wielkości emisji gazów cieplarnianych, czyli braku emisji netto z owego sektora – tzw. zasadę zerowego salda (ang. *no debit rule*). W ust. 3 doprecyzowano, że do realizacji tego zobowiązania „będą wykorzystane zmiany netto emisji gazów cieplarnianych ze źródeł oraz ich pochłaniania wynikającego ze spowodowanych bezpośrednio przez człowieka zmian w użytkowaniu ziemi i w gospodarce leśnej, ograniczonych do zalesiania, ponownego zalesiania i wylesiania począwszy od 1990 r., obliczane jako weryfikowalne zmiany ilości zakumulowanego węgla w poszczególnych okresach zobowiązań”.

Ustalenie szczegółowej metodologii ponownie pozostawiono decyzji Konferencji Stron (art. 3 ust. 4 Protokołu z Kioto), skutkiem czego początkowo rozliczanie emisji z analizowanego sektora, zgodnie z decyzją Konferencji Stron nr 16/CMP.1<sup>33</sup>, funkcjonowało na zasadzie dobrowolności, z progowym ograniczeniem dodawania pochłaniania do przyznaných jednostek rozliczeniowych. Na drugi okres rozliczeniowy (planowany na lata 2013–2020), decyzją Konferencji Stron nr 2/CMP.7<sup>34</sup>, przewidziano zaś rozliczanie na zasadzie poziomów referencyjnych (wskaźników FMRL – *Forest Management Reference Levels*), które uwzględniają prognozy rozwoju i eksploatacji lasów oraz obecne i przyszłe zmiany polityki w tym zakresie, przy czym ograniczono możliwość doliczania jednostek przyznanej emisji z sektora LULUCF do poziomu maksymalnie 3,5% całkowitych emisji danej strony z roku bazowego<sup>35</sup>. W rezultacie –

<sup>33</sup> Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its first session, held at Montreal from 28 November to 10 December 2005. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its first session, United Nations Climate Change [online], 30.03.2006, <https://unfccc.int/documents/4254> [dostęp: 1.10.2022].

<sup>34</sup> Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventh session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at its seventh session, United Nations Climate Change [online], 15.03.2012, <https://unfccc.int/documents/7112> [dostęp: 1.10.2022].

<sup>35</sup> Na temat rozliczeń emisji z sektora LULUCF na gruncie Protokołu z Kioto zob. też J.H.A. Krug, *Accounting of GHG emissions and removals from forest management: a long road from Kyoto to Paris*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 1, s. 3–6;

jak wskazano w literaturze przedmiotu – sektor leśny mógł generować wartości dodawane do przypisanego limitu lub od niego odejmowane, ale nie stanowił samodzielnego elementu kalkulacyjnego celów redukcji emisji<sup>36</sup>. Przeważały zatem obawy przed pełnym włączeniem sektora LULUCF w ich obręb, omówione w poprzednich punktach niniejszego artykułu. Mimo stosunkowo licznych odwołań do roli pochłaniaczy i zbiorników (w tym lasów) w Protokole z Kioto ich rzeczywiste znaczenie dla wdrażania celów redukcyjnych wytyczonych w owym dokumencie było więc relatywnie niewielkie.

Konkluzji tej w żaden sposób nie zmienia możliwość wykorzystania działań związanych z lasami w kontekście dwóch z trzech tzw. mechanizmów elastycznych Protokołu z Kioto, a mianowicie 1) mechanizmu wspólnych wdrożeń (ang. *Joint Implementation* – JI) oraz 2) mechanizmu czystego rozwoju (ang. *Clean Development Mechanism* – CDM). W ramach pierwszego dane państwo zobowiązane do redukcji emisji przekazuje innemu państwu, które ma takie zobowiązanie, jednostki zredukowanej emisji (ang. *Emission Reduction Units* – ERU), w sytuacji gdy podmioty z państwa otrzymującego realizują w państwie przekazującym inwestycję mającą na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych. Z kolei podstawową okolicznością, która odróżnia mechanizm CDM od mechanizmu JI, jest to, że chodzi o projekty realizowane w państwach rozwijających się, nieobciążonych obowiązkiem osiągnięcia określonej redukcji emisji; zatem jednostki poświadczonej redukcji emisji (ang. *Certified Emission Reductions* – CER) *de facto* nie są w ramach mechanizmu CDM przekazywane, lecz generowane.

Oba mechanizmy, umożliwiające powiększenie limitu emisyjnego danej strony, dopuszczały realizację projektów w zakresie gospodarki leśnej. Jednakże w mechanizmie CDM (bardziej popularnym niż JI) przewidziano wyłącznie projekty, które polegają na zalesianiu (tworzenie lasów na terenach niezalesionych co najmniej od 50 lat) i ponownym zalesianiu (tworzenie lasów na terenach wylesionych przed 1990 r.)<sup>37</sup>. Ograniczenie to spotkało się z krytyką przedstawicieli doktryny – w szczególności podniesiono, że takie wybiórcze wsparcie nie tylko limituje potencjalne korzyści związane z wykorzystaniem leśnictwa do redukcji emisji gazów cieplarnianych, lecz także może powodować dodatkowe szkody klimatyczne przez przyspieszanie wylesiania<sup>38</sup>. W mojej ocenie

---

A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 215; G.-J. Nabuurs et al., *Understanding the implications of the EU-LULUCF regulation for the wood supply from EU forests to the EU*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 18, s. 2–3.

<sup>36</sup> Ch. Streck, *Forests, Carbon Markets...*, s. 240–241.

<sup>37</sup> E. Corbera, Ch. Friedli, *Planting trees through the Clean Development Mechanism: A critical assessment*, „Ephemera: Theory & Politics in Organization” 2012, vol. 12, no. 1/2, s. 207.

<sup>38</sup> S.K. Rose, B. Sohngen, *Global forest carbon sequestration and climate policy design*, „Environment and Development Economics” 2011, vol. 16, issue 4, s. 450.

nie jest to krytyka w pełni uzasadniona ze względu na wprowadzone zabezpieczenia czasowe (niemożność skorzystania ze wsparcia w przypadku projektów polegających na zalesianiu bądź ponownym zalesianiu, jeżeli dany teren był niezalesiony za krótko), niemniej z całą pewnością pominięcie w ramach mechanizmu CDM możliwości wsparcia projektów, które skupiają się na wzmacnianiu już istniejących lasów, świadczy o zmarnowanym potencjale. Porównawczo warto zwrócić uwagę, że podobne zawężenie nie występuje przecież w realizowanym pod auspicjami ONZ programie REDD+ (ang. *Reducing Emissions from Deforestation, forest Degradation [and other forest activities]* – ograniczanie emisji z wylesiania, degradacji lasów [i innych działań odnoszących się do lasów]), który dostarcza krajom rozwijającym się zachęt ekonomicznych do ochrony lasów i podejmowania dobrowolnych działań zmierzających do redukcji emisji gazów cieplarnianych; w programie REDD+ wsparcie obejmuje również projekty nakierowane na zachowanie i poprawę jakości kompleksów leśnych. W dodatku popyt na jednostki CER pochodzące z projektów, które dotyczą gospodarki leśnej, został w mechanizmie CDM mocno ograniczony przez wyłączenie możliwości ich użycia w ramach EU ETS, co oznacza dalsze zmniejszenie szans na spożytkowanie istniejącego tu potencjału.

Przełom w kwestii wykorzystania leśnictwa do realizacji celów klimatycznych w międzynarodowym porządku prawnym przyniosło Porozumienie paryskie. Jego art. 4 mówi o dążeniu do neutralności klimatycznej pojmowanej jako osiągnięcie w drugiej połowie obecnego stulecia równowagi między antropogenicznymi emisjami ze źródeł i absorpcją gazów cieplarnianych przez pochłaniacze. Porozumienie opiera się na krajowych dobrowolnych wkładach w redukcję emisji (ang. *nationally determined contributions*), które mają być komunikowane co pięć lat. Wydaje się, że cele redukcyjne stanowią klauzule raczej należytych starań niż osiągnięcia konkretnych efektów, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę, że wiele wkładów zgłoszonych przez strony jest obwarowanych określonymi warunkami. Tym samym podstawowa różnica na korzyść Porozumienia paryskiego względem poprzednich regulacji, tj. objęcie zadaniami redukcyjnymi wszystkich stron, a nie tylko państw rozwiniętych, w rzeczywistości nie może przesądzać o ocenie tego aktu prawnego jako przełomu<sup>39</sup>.

Zawarte w owym dokumencie przepisy odnoszące się do pochłaniaczy i zbiorników kładą nacisk na ich wzmacnianie. W art. 5 ust. 1 wprost wymieniono lasy, wskazując: „Strony powinny podjąć działania mające na celu ochronę i podniesienie efektywności, stosownie do okoliczności, pochłaniaczy i zbiorników gazów cieplarnianych [...], w tym lasów”. Z kolei w ust. 2 nawiązano do

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat zob. I. Przybojewska, *Paryskie porozumienie klimatyczne: przełom czy stagnacja?*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyczna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, wraz z podaną tam literaturą.

ważnej funkcji mechanizmu REDD+ (co nie jest tak widoczne w polskiej wersji Porozumienia paryskiego) i zachęcono wszystkie strony umowy „do podejmowania działań mających na celu wdrażanie i wsparcie, w tym poprzez płatności zależne od efektów, istniejących ram, określonych w odpowiednich wytycznych i decyzjach już uzgodnionych w ramach Konwencji, odnoszących się do: rozwiązań na poziomie polityki i pozytywnych zachęt dla działań mających na celu zmniejszenie emisji z wylesiania i degradacji lasów, oraz roli ochrony przyrody, zrównoważonej gospodarki leśnej i zwiększenia zasobów węgla pierwiastkowego w lasach w krajach rozwijających się [...]”. W art. 6 przewidziano zaś możliwość wykorzystania międzynarodowych transferów efektów działań na rzecz łagodzenia zmian klimatu, by realizować wkłady ustalone na poziomie krajowym.

Porozumienie paryskie nie zawiera przepisów określających model rozliczania emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych z sektora LULUCF<sup>40</sup>. Oznacza to, że powinien on być traktowany tak jak każdy inny sektor (czyli bez maksymalnych progów ilościowych, lecz z tradycyjnymi dla niego ograniczeniami jakościowymi w postaci kryterium dodatkowości i wykluczenia naturalnego pochłaniania). Niejasne pozostaje, w jaki sposób (z zastosowaniem jakiej metodologii) należy rozliczać emisje z sektora LULUCF, co wyraża się w różnych podejściach reprezentowanych przez strony Porozumienia paryskiego<sup>41</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że sumarycznie znaczenie lasów w realizowaniu celów międzynarodowych regulacji klimatycznych zostało istotnie wzmocnione. Jest to oczywiście przynajmniej po części pokłosie coraz szerzej zakrojonych dążeń do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Mamy tu do czynienia ze zmianą dotychczasowego paradygmatu, w którym wykorzystywanie leśnictwa do wypełniania zobowiązań klimatycznych traktowano z dużą rezerwą. Chociaż owa zmiana implikuje w sposób nieunikniony opisane wcześniej różne rodzaje ryzyka, zagrażające prawidłowemu rozliczeniu pochłaniania przez ten podsektor, to zarazem stanowi szansę na intensyfikację działań wpływających korzystnie na lasy nie tylko z punktu widzenia bilansu gazów szklarniowych, lecz także w szerszej perspektywie środowiskowej, związanej z ochroną bioróżnorodności. A przecież stan tej ostatniej i zmiany klimatu są zagadnieniami współzależnymi na poziomie zarówno przyczyn, jak i rozwiązań, na co słusznie zwrócono uwagę w komunikacie Komisji Europejskiej dotyczącym unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030<sup>42</sup>. Korelacje te rzadko się uwzględnia, ze szkodą

<sup>40</sup> S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 268.

<sup>41</sup> Zob. J.H.A. Krug, *Accounting of GHG emissions...*, s. 8–9.

<sup>42</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*, 20.05.2020, COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> [dostęp: 1.10.2022]. Wskazano tam: „Kryzys różnorodności biologicznej i kryzys klimatyczny są ze sobą nierozzerwalnie

w postaci negatywnych skutków oddziaływania unormowań klimatycznych na kwestie ochrony bioróżnorodności<sup>43</sup>.

### 3.2. Lasy w polityce klimatycznej Unii Europejskiej

#### 3.2.1. Lasy w dotychczasowych unormowaniach prawa unijnego związanych z ochroną klimatu

Na gruncie prawa unijnego rola ekosystemów leśnych w polityce klimatycznej została uwypuklona w dwóch aktach prawnych: w rozporządzeniu LULUCF oraz w dyrektywie RED II poświęconej promowaniu odnawialnych źródeł energii.

Rozporządzenie LULUCF stanowi przełom w tym sensie, że po raz pierwszy uwzględnia tytułowy sektor w kontekście ogólnego celu Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.<sup>44</sup> Omawiany akt odnosi się do emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych z owego sektora w dwóch okresach rozliczeniowych (od 2021 do 2025 r. i od 2026 do 2030 r.), z podziałem na kilka kategorii gruntów, wśród których znajdują się grunty zalesione (tereny przekształcone w grunty leśne i zgłoszone jako jedna z innych kategorii gruntów) oraz zarządzane grunty leśne (użytkowane grunty leśne zgłoszone jako grunty leśne). Kluczowym elementem rozporządzenia LULUCF jest art. 4, który obliguje państwa członkowskie do zapewnienia, aby łącznie, we wszystkich kategoriach rozliczania gruntów, emisje nie przewyższały pochłaniania (zatem podobnie jak w Porozumieniu paryskim mamy do czynienia z zasadą zerowego salda). Co ważne, uwzględnia się również emisje i pochłanianie z produktów z pozyskanego drewna (na zasadach określonych przez art. 9), a w pewnym zakresie z rozliczeń dotyczących gruntów zalesionych

---

związane. Zmiana klimatu przyspiesza degradację środowiska naturalnego, powodując susze, powodzie i pożary lasów, podczas gdy niszczenie przyrody i jej niezrównoważona eksploatacja są z kolei głównymi czynnikami wywołującymi zmianę klimatu. Związek między tymi kryzysami oznacza jednak, że ich rozwiązania też są powiązane. Przyroda jest również ważnym sojusznikiem w walce ze zmianą klimatu. Przyroda wywiera wpływ na klimat, a rozwiązania oparte na zasobach przyrody, takie jak ochrona i przywracanie terenów podmokłych, torfowisk i ekosystemów przybrzeżnych lub zrównoważone gospodarowanie obszarami morskimi, lasami, użytkami zielonymi i glebami rolnymi, będą miały zasadnicze znaczenie dla redukcji emisji i przystosowania się do zmiany klimatu. Sadzenie drzew i rozwój zielonej infrastruktury pomoże nam w chłodzeniu obszarów miejskich i ograniczy skutki klęsk żywiołowych” (s. 2–3).

<sup>43</sup> H. van Asselt, *Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2012, vol. 44, no. 4, s. 1274.

<sup>44</sup> S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 270.



i zarządzanych gruntów leśnych można wyłączyć emisje gazów cieplarnianych będące skutkiem katastrof naturalnych (art. 10 ust. 1 rozporządzenia LULUCF).

Dopuszczalne modalności wynikają z istnienia kilku mechanizmów elastycznych, uregulowanych w art. 11, 12 i 13. Mechanizmy te mają na celu wzmocnienie ekonomicznej efektywności wysiłków redukcyjnych, solidarności państw członkowskich oraz elastyczności systemowej<sup>45</sup>. Obejmują elastyczność możliwą do wykorzystania przez dane państwo między sektorem LULUCF a sektorem non-ETS (art. 12 ust. 1), elastyczność polegającą na przeniesieniu nadwyżki pochłaniania uzyskanej w sektorze LULUCF na inne państwo (art. 12 ust. 2), elastyczność umożliwiającą przechowanie nadwyżki pochłaniania na drugi okres rozliczeniowy czy wreszcie szczególną elastyczność dotyczącą zarządzanych gruntów leśnych, która pod pewnymi warunkami pozwala na skompensowanie emisji z tych gruntów (art. 13). Mechanizmy te obwarowane są jednak konkretnymi kryteriami i ograniczone progami ilościowymi, więc wprowadzana przez nie elastyczność nie jest zupełna.

O ile w przypadku np. gruntów zalesionych rozliczanie emisji odbywa się w prosty sposób, tj. jako rozliczanie sumarycznych emisji i sumarycznego pochłaniania dla każdego roku w okresach od 2021 do 2025 r. i od 2026 do 2030 r. (art. 6 rozporządzenia LULUCF), o tyle znacznie bardziej skomplikowane staje się określanie oraz uwzględnianie emisji i pochłaniania z zarządzanych gruntów leśnych, ich rozliczanie następuje bowiem z zastosowaniem specjalnego wskaźnika FRL (ang. *Forest Reference Level* – poziom referencyjny dla lasów). Z technicznego punktu widzenia poziom referencyjny dla lasów to szacunkowa, wyrażona w tonach ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, wartość średniorocznych emisji lub pochłaniania przez zarządzane grunty leśne, która wynikałaby z użytkowania tych gruntów, gdyby kontynuowano istniejący w przeszłości systemu zarządzania (do jego obliczenia wykorzystuje się dane historyczne z okresu od 2000 do 2009 r.). Ważną odmiennością w ustalaniu wskaźników FRL na gruncie rozporządzenia LULUCF w porównaniu ze wskaźnikami FMRL w ramach Protokołu z Kioto jest okoliczność, że wskaźnik FRL nie uwzględnia założeń polityki i oczekiwań rynku<sup>46</sup>. Poziom referencyjny dla lasów jest wyznaczany w procedurze, która obejmuje przedłożenie jego propozycji Komisji Europejskiej przez każde państwo członkowskie oraz przyjęcie poziomów referencyjnych dla lasów w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich, w formie aktu delegowanego<sup>47</sup>. Chociaż rozporządzenie LULUCF dostarcza wskazówek do ustalenia, jak powinien zostać określony wskaźnik

<sup>45</sup> Ibidem, s. 281.

<sup>46</sup> G. Grassi et al., *Science-based approach for credible accounting of mitigation in managed forests*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 8, passim, cyt. za: M. Vizzarri et al., *Setting the forest...*, s. 2.

<sup>47</sup> Jest to rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/268 z dnia 28 października 2020 r. zmieniające załącznik IV do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841

FRL dla danego państwa, to jednak owej kwestii towarzyszy wysoki poziom niepewności<sup>48</sup>. Poza tego typu wątpliwościami wyznaczanie wskaźnika FRL budzi również kontrowersje związane z przemożnym wpływem przeszłych wyborów dotyczących gospodarki leśnej na dalsze wybory w tym zakresie i na przyszłą strukturę lasu. Stąd też rozliczanie pochłaniania i emisji z zarządzanych gruntów leśnych w przyszłości (wartości osiągnięte przez poszczególne państwa członkowskie) będzie zależne od stanu w okresie bazowym<sup>49</sup>. Oczywiście, przyjęcie stosunkowo długiego okresu bazowego (przypadającego na lata 2000–2009) w pewnym stopniu ogranicza to ryzyko, ale nie eliminuje go w pełni.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia LULUCF emisje i pochłanianie z zarządzanych gruntów leśnych są rozliczane jako pomniejszone o pięciokrotność poziomu referencyjnego dla lasów danego państwa członkowskiego. Obrany model rozliczania tej kategorii gruntów na podstawie wskaźnika FRL ma służyć odseparowaniu wpływu działalności człowieka (zmian w gospodarce leśnej) od naturalnych efektów spowodowanych wzrostem lasu (determinowanych cechami takimi jak wiek kompleksów leśnych)<sup>50</sup>. Chodzi tutaj o wartość dodatkową nie tylko w stosunku do zjawisk naturalnych, lecz także w stosunku do standardowo prowadzonej gospodarki leśnej. Liczy się wyłącznie różnica między wskaźnikiem FRL a raportowanymi emisjami i pochłanianiem. Oczywiście, wyrażone w art. 8 ust. 5 rozporządzenia LULUCF założenie, aby wyznaczone poziomy referencyjne dla lasów opierały się na kontynuacji praktyki zrównoważonej gospodarki leśnej, którą udokumentowano od 2000 do 2009 r., nie oznacza bynajmniej, że stopień pozyskiwania drewna przez wycinanie drzew musi pozostać zamrożony na poziomie z tamtego okresu. Ten sam przepis stanowi bowiem o potrzebie wzięcia pod uwagę przyszłego wpływu „dynamicznych cech lasu powiązanych z wiekiem, tak aby uniknąć nadmiernego ograniczania intensywności gospodarki leśnej [...]”. Wzrost poziomu takiej formy eksploatacji lasów powinien zaś być uzasadniony dynamiką cech lasu związanych z wiekiem<sup>51</sup>. Przyjmowanie wskaźników FRL nie oznacza też narzucenia konkretnego modelu gospodarki leśnej<sup>52</sup>.

W literaturze przedmiotu pojawiają się krytyczne oceny rozporządzenia LULUCF. Dostrzega się, że omawiany akt nie w pełni uwzględnia emisje i pochłanianie z lasów z powodu funkcjonowania skomplikowanych przepisów, które ograniczają wykorzystanie wartości pochłaniania przez lasy oraz

---

w odniesieniu do poziomów referencyjnych dla lasów, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w latach 2021–2025 (Dz. Urz. UE L 60 z dnia 2 lutego 2021 r., s. 21).

<sup>48</sup> S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 263.

<sup>49</sup> A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 215.

<sup>50</sup> S. Romppanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 274.

<sup>51</sup> Ibidem, s. 277.

<sup>52</sup> Ibidem, s. 275.

możliwość rekompensaty ujemnego salda z zarządzanych gruntów leśnych na poziomie poszczególnych państw członkowskich<sup>53</sup>. Zasada zerowego salda i mechanizmy elastyczne z rozporządzenia LULUCF były przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności m.in. tego aktu prawnego w sprawie *Carvalho*<sup>54</sup>, w której skarżący podnosili, że jego przepisy nie kreują żadnych bodźców do zwiększenia zdolności absorpcyjnej sektora LULUCF, a wskutek oddziaływania mechanizmów elastycznych wręcz rozmywają ogólne cele redukcyjne Unii. Tak jak bardzo wiele podobnych skarg podmiotów prywatnych na akty prawa unijnego, ta również została w obu instancjach odrzucona przez Sąd i Trybunał Sprawiedliwości z przyczyn formalnych, konkretnie z uwagi na niespełnienie przez skarżących kryterium bezpośredniego i indywidualnego dotknięcia; nie zmienia to jednak faktu, że na gruncie rozporządzenia LULUCF wspomniane wątpliwości istnieją. Na podstawie analizy wskaźników FRL przyjętych przez Komisję Europejską badacze ustalili, że plany znacznej większości (bo aż 19) państw członkowskich wskazują na zmniejszenie się zdolności absorpcyjnej zbiorników i wzrost pozyskiwania drewna poprzez wycinkę drzew w pierwszym okresie rozliczeniowym (przypadającym na lata 2021–2025) w porównaniu z okresem bazowym (2000–2009)<sup>55</sup>. Całkowity spadek zdolności absorpcji zbiorników w postaci ekosystemów leśnych w Unii Europejskiej jest szacowany na –18%, co w głównej mierze można przypisać spodziewanym podwyższonym poziomom wycinki drzew (+16%) w związku z ewolucją rozłożenia klas wiekowych drzewostanu, a także wpływowi starzenia się lasu na mniejszy stopień przyrostu<sup>56</sup>.

Przede wszystkim jednak należy podkreślić, że jakkolwiek rozporządzenie LULUCF czyni ten sektor elementem ogólnej polityki nakierowanej na osiągnięcie konkretnych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w danych perspektywach czasowych, nie wyznacza samodzielnego celu redukcyjnego dla tego sektora, lecz ogranicza się do nakazu równoważenia emisji pochłanianiem. Polityka unijna koncentruje się na ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych w sektorach ETS i non-ETS, co ma swoje wady i zalety. Z jednej strony w obecnym kształcie rozporządzenie LULUCF nieszczególnie mocno ingeruje w gospodarkę leśną państw członkowskich, ale z drugiej strony potencjał redukcyjny lasów nie jest w pełni wykorzystywany, a rozporządzenie nie

<sup>53</sup> A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 219.

<sup>54</sup> Zob. postanowienie Sądu z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie T-330/18 *Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2019:324, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-330/18&language=PL> [dostęp: 1.10.2022], oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie C-565/19 P *Armando Carvalho i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2021:252, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0565>.

<sup>55</sup> M. Vizzarri et al., *Setting the forest...*, s. 10.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 13.

dostarcza bodźców, aby się to zmieniło. Równocześnie zwłaszcza w sektorach ETS działania zorientowane na ograniczanie emisji są związane z wysokimi kosztami, które wyrażają się w cenach uprawnień emisyjnych (obecnie oscylujących wokół 80–90 euro, tj. notujących niemalże trzykrotny wzrost w skali tylko nieco ponad roku) i przekładają się na ceny energii, produktów i usług oferowanych przez podmioty objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że z punktu widzenia efektywności ekonomicznej warto byłoby zintensyfikować wykorzystanie sektora leśnego w polityce klimatycznej Unii. Co więcej, również z punktu widzenia efektywności środowiskowej takie działanie jawi się jako uzasadnione, ponieważ różnorodna aktywność nakierowana na ochronę i wzmacnianie lasów może się też przyczyniać do ochrony bioróżnorodności, która obecnie jest dramatycznie zagrożona. Tymczasem unijne działania redukujące emisje gazów szklarniowych w sektorach przemysłowych same w sobie nie mają żadnej dodatkowej wartości środowiskowej poza zakładaną możliwością wpływu na klimat (co budzi istotne wątpliwości choćby w kontekście stosunkowo niewielkiego udziału Unii Europejskiej w globalnej antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych).

Dopełnieniem unormowań rozporządzenia LULUCF są postanowienia dyrektywy RED II wprowadzające kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy. Jak wskazuje art. 7 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy, biopaliwa, biopłyny i paliwa z biomasy, które nie spełniają kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych określonych w art. 29 ust. 2–7 i ust. 10, nie zostają wzięte pod uwagę przy obliczaniu udziału energii ze źródeł odnawialnych; w myśl art. 29 ust. 1 lit. c nie kwalifikują się one również do otrzymania wsparcia finansowego, jakie mogłyby być udzielane w związku z ich wykorzystywaniem. Rzeczony kryteria w obecnym stanie prawnym dotyczą jednak tych surowców wykorzystywanych w instalacjach, które produkują energię elektryczną, ciepło i chłód lub paliwa, tylko wówczas, gdy całkowita nominalna moc cieplna instalacji wynosi co najmniej 20 MW w przypadku paliw stałych z biomasy albo co najmniej 2 MW w przypadku paliw gazowych z biomasy (art. 29 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy RED II).

Z kolei art. 29 ust. 6 jest poświęcony szczególnym przesłankom dla biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy produkowanych z biomasy leśnej, mającym minimalizować ryzyko „użycia paliwa produkowanego z biomasy leśnej pochodzącej z produkcji niespełniającej kryteriów zrównoważonego rozwoju”. Przesłanki te dotyczą m.in. legalności operacji pozyskiwania, zapewnienia regeneracji lasu na obszarze pozyskiwania, zachowania różnorodności biologicznej oraz utrzymania lub poprawy długoterminowej zdolności produkcyjnej lasu. W ust. 7 zawarto dodatkowy zestaw kryteriów użytkowania gruntów, zmiany

użytkowania gruntów i leśnictwa, odnoszących się do Porozumienia paryskiego i wniesienia dobrowolnego wkładu w redukcję emisji przez państwo, gdzie pozyskiwana jest biomasa leśna, z której wytwarzane są biopaliwa, biopłyny i paliwa z biomasy, albo posiadania przez to państwo unormowań gwarantujących, że zgłoszone emisje w sektorze LULUCF nie przewyższają pochłaniania. Wspomniany dobrowolny wkład ma obejmować „emisje i pochłanianie z rolnictwa, leśnictwa i użytkowania gruntów, dzięki czemu zmiany w zasobach węgla powiązane z pozyskiwaniem biomasy są zaliczane na poczet zobowiązania danego państwa do redukcji lub ograniczenia emisji gazów cieplarnianych”. W art. 29 ust. 10 dyrektywy RED II zostały określone pułapy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych dzięki wykorzystaniu biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy dla poszczególnych przeznaczeń, kategoryzowanych również w zależności od wieku instalacji. Wreszcie ust. 11 zawiera dość rygorystyczne, ale stosowane alternatywnie, kryteria uwzględniania i wsparcia energii elektrycznej wytwarzanej z paliw z biomasy.

*De lege lata* kryteria określone w art. 29 dyrektywy RED II oceniane są jako niewystarczające do zapewnienia zrównoważonego pozyskiwania biomasy<sup>57</sup>; część z nich ma charakter na tyle ogólny, że wręcz trudno je egzekwować. Kontrowersje te znalazły wyraz w skardze złożonej w sprawie *Sabo*<sup>58</sup>, w której domagano się stwierdzenia nieważności części dyrektywy RED II. Zdaniem skarżących przyczyni się ona do wzrostu wykorzystania lasów w Unii Europejskiej, tak aby możliwe było sprostanie rosnącemu popytowi na biomasę leśną, jednocześnie zaś wzrost emisji gazów cieplarnianych ze spalania drewna nie zostanie odpowiednio rozliczony. Podobnie jak w przypadku sprawy *Carvalho*, również ta skarga nie odniosła skutku z przyczyn formalnych, co bynajmniej nie podważa zasadności zaprezentowanych tam zarzutów. Wątpliwości związane z niezapewnieniem ujęcia emisji ze spalania drewna są wyrażane także w literaturze przedmiotu. W istocie, pomimo metodologii rozliczania wprowadzonych przez rozporządzenie LULUCF, wdrożenie dyrektywy RED II może przynosić dwuznaczne rezultaty, ponieważ żaden z tych aktów prawnych nie uwzględnia w sposób właściwy emisji ze spalania paliw drzewnych. Jest to konsekwencja opisanego już wcześniej problemu, który przedstawia się następująco: jeżeli praktyka zarządzania lasem w okresie bazowym

---

<sup>57</sup> T.D. Searchinger et al., *Europe's Renewable Energy Directive Poised to Harm Global Forests*, „Nature Communications” 2018, no. 9, passim, cyt. za: S. Rompanen, *The LULUCF Regulation...*, s. 270.

<sup>58</sup> Zob. postanowienie Sądu z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie T-141/19 *Peter Sabo i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2020:179, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019TO0141\\_INF&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019TO0141_INF&from=EN), oraz postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2021 r. w sprawie C-297/20 P *Peter Sabo i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2021:24, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62020CO0297> [dostęp: 1.10.2022].

ujęty w rozporządzeniu LULUCF (tj. w latach 2000–2009) oraz ewolucja struktury wiekowej lasu pozwalają na intensyfikację pozyskiwania drewna jako surowca energetycznego, to taki wzrost został już zawarty we wskaźniku FRL i nie będzie rozliczony jako dodatkowa emisja gazów cieplarnianych; ponadto mechanizmy elastyczne z rozporządzenia LULUCF pozwalają na dalsze zwiększenie pozyskiwania drewna (do pewnego limitu), a w świetle kryteriów zapisanych w tym akcie prawnym państwa członkowskie nie muszą się z tego w pełni rozliczać<sup>59</sup>.

Zarazem w kontekście ciągle rosnących ambicji Unii Europejskiej, by ograniczyć emisję gazów cieplarnianych, rzeczywiście mamy do czynienia z nasilającą się tendencją do pozyskiwania drewna leśnego na cele energetyczne. Jak wskazano w komunikacie Komisji Europejskiej w odniesieniu do nowej strategii leśnej Unii Europejskiej<sup>60</sup>, „[b]ioenergia pochodząca z drewna jest obecnie głównym źródłem energii odnawialnej, dostarczającym 60% energii ze źródeł odnawialnych w UE. Aby osiągnąć redukcję emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r., państwa członkowskie będą musiały znacznie zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w swoim koszyku energetycznym. Bioenergia będzie nadal odgrywać istotną rolę w tym koszyku, jeżeli biomasa będzie produkowana w sposób zrównoważony i wykorzystywana w sposób efektywny, zgodnie z zasadą wykorzystania kaskadowego i z uwzględnieniem unijnych celów w zakresie pochłaniaczy dwutlenku węgla i bioróżnorodności, a także ogólnej dostępności drewna w granicach zrównoważonego rozwoju w perspektywie do roku 2030”. Tymczasem stosowanie tego surowca jako odnawialnego źródła energii może się okazać – z punktu widzenia skutków dla środowiska naturalnego (postrzeganego w sposób holistyczny, w myśl zasady kompleksowości ochrony) – lekarstwem bardziej niebezpiecznym od choroby, które będzie powodowało szkody środowiskowe takie jak utrata bioróżnorodności i, paradoksalnie, również dodatkowe emisje gazów cieplarnianych (jakkolwiek unijne przepisy promujące wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych są nakierowane przede wszystkim na redukcję ich emisji). Znalezienie złotego środka jest tu bardzo trudne.

---

<sup>59</sup> A. Savaresi et al., *Making sense...*, s. 218.

<sup>60</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowa strategia leśna UE 2030*, 16.07.2021, COM(2021) 572 final, s. 8, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0572> [dostęp: 1.10.2022].

### 3.2.2. Zmiany proponowane w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i pakietu „Fit for 55”

Europejski Zielony Ład, którego generalne założenia opisano w odnośnym komunikacie Komisji Europejskiej<sup>61</sup>, jest strategią zmierzającą w szczególności do zwiększenia redukcji emisji gazów cieplarnianych. Według zaprezentowanych założeń do 2050 r. gospodarka unijna ma osiągnąć zerowy poziom ich emisji netto (czyli tzw. neutralność klimatyczną). W krótszej perspektywie, czyli do 2030 r., będzie się to wiązało z ambicjami, by zredukować emisję gazów cieplarnianych do 55% w stosunku do poziomu z 1990 r. (podczas gdy poprzedni cel Unii do osiągnięcia w tym okresie został ustalony na 40% redukcji). Owe ambicje wymagają intensywniejszego wykorzystania potencjału ekosystemów leśnych jako pochłaniaczy i – co już bardziej kontrowersyjne – zwiększonego wykorzystania biomasy drzewnej na potrzeby energetyczne.

Jednocześnie, w komunikacie dotyczącym ogólnych założeń Europejskiego Zielonego Ładu, Komisja Europejska zapowiedziała przygotowanie strategii na rzecz bioróżnorodności<sup>62</sup> oraz nowej strategii leśnej<sup>63</sup>, które zdążono już ogłosić. Strategie te propagują działania nakierowane na poprawę jakości obszarów leśnych Unii Europejskiej (poprzez ich ochronę i rekultywację) oraz zwiększanie ich powierzchni (zalesianie i ponowne zalesianie). Trudno nie odnieść wrażenia, że cele polegające na wzroście zdolności pochłaniania gazów cieplarnianych przez lasy i na zwiększeniu wykorzystania biomasy drzewnej jako odnawialnego źródła energii wchodzą w kolizję. Jak zauważa się w literaturze przedmiotu, rozporządzenie LULUCF, unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 oraz nowa strategia leśna UE 2030 są ze sobą niespójne<sup>64</sup>. Tym bardziej że, racjonalnie rzecz biorąc, w krótkoterminowej perspektywie 2030 r. trudno optować za polityką, która nakazuje zwiększać zdolność pochłaniania gazów dzięki zastępowaniu starych lasów młodymi ze względu na ich większą zdolność absorpcyjną. Jak podniesiono, „[w]obec przyjęcia przez

<sup>61</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, s. 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp: 1.10.2022].

<sup>62</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*, 20.05.2020, COM(2020) 380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> [dostęp: 1.10.2022].

<sup>63</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowa strategia leśna UE 2030...*

<sup>64</sup> M. Köhl et al., *The EU climate package „Fit for 55” – a double-edged sword for Europeans and their forests and timber industry*, „Forest Policy and Economics” 2021, no. 132, article 102596, s. 4.

Unię Europejską strategii Zielonego Ładu perspektywa czasowa, przynajmniej w Europie, została skonkretyzowana do trzech dziesięcioleci. Nie ma już zatem wielkiego znaczenia rozpatrywanie problemu, na ile stuleci pozostanie związany w biomacie dwutlenek węgla; ważne jest, czy pozostanie tam przez najbliższe dziesięciolecia, w czasie których ma nastąpić transformacja gospodarki. Stawia to w innym świetle argumenty odnoszące się do tego, czy dla poprawy bilansu węglowego lepiej jest pozostawiać stare lasy bez ingerencji, czy też może lepiej wycinać je i zastępować młodymi. Wycinanie starych lasów po to, żeby poprawić bilans węglowy, w trzydziestoletniej perspektywie nie ma w ogóle sensu. Młode lasy pochłoną to, co zostało wyemitowane przy wycinaniu starych, dopiero po kilku dziesięcioleciach, a i to przy założeniu, że duża część drewna pozyskanego przy wycinaniu starych lasów zostanie wbudowana w produkty o długim czasie trwania, co współcześnie nie ma miejsca<sup>65</sup>.

Być może mając na uwadze opisany dylemat, Komisja Europejska przedstawiła projekty zmiany rozporządzenia LULUCF<sup>66</sup> i dyrektywy RED II<sup>67</sup>. Pierwsza z nich ma w szczególności doprowadzić do uwzględnienia i rozliczenia emisji gazów cieplarnianych w wyniku spalania biomasy na potrzeby energetyczne, co stanowi odpowiedź na wcześniejszą krytykę. W projekcie ustanowiono ogólny unijny cel w zakresie usuwania gazów cieplarnianych, w wysokości 310 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub> do 2030 r., rozłożony na państwa członkowskie w postaci rocznych celów krajowych na lata 2026–2030 opartych na wartości emisji i pochłaniania zgłoszonych w wykazach z lat 2016–2018. Przyjęciu bliższego okresu bazowego towarzyszy zniesienie w drugim okresie rozliczeniowym (lata 2026–2030) poziomów referencyjnych dla lasów; odtąd rozliczanie i sprawozdawczość w odniesieniu do nich mają przebiegać na zasadach podobnych jak w przypadku innych kategorii gruntów (raportowane będą sumaryczne emisje i sumaryczne pochłanianie rok do roku). Tym samym sektor gruntów nie będzie już traktowany w sposób szczególny, co w przyszłości, po

<sup>65</sup> J. Szwagrzyk et al., *Rola lasów...*, s. 63–64.

<sup>66</sup> Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących zgodności, określenia celów państw członkowskich na 2030 r. i zobowiązania do zbiorowego osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2035 r. w sektorze użytkowania gruntów, leśnictwa i rolnictwa oraz rozporządzenie (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu, 14.07.2021, COM(2021) 554 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:554:FIN> [dostęp: 1.10.2022].

<sup>67</sup> Wniosek: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652, 14.07.2021, COM(2021) 557 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52021PC0557> [dostęp: 1.10.2022].



2030 r., ma stworzyć możliwość międzysektorowej wymiany emisji i pochłaniania. W nieco dalszej perspektywie sformułowano unijny cel w zakresie neutralności klimatycznej do 2035 r. w sektorze gruntów (łączącym sektor LULUCF i emisje z sektora rolnictwa inne niż dwutlenek węgla). W drugim okresie rozliczeniowym odmiennie niż dotąd kształtować się też będą możliwości wykorzystywania mechanizmów elastycznych. Planuje się również nowe przepisy dotyczące konsekwencji nieosiągnięcia wyznaczonych celów redukcyjnych: jeżeli dane państwo członkowskie nie zrealizuje swojego celu na koniec drugiego okresu rozliczeniowego, to różnica między jego celem na 2030 r. a rzeczywistym zmniejszeniem emisji netto w 2030 r., powiększona o 8%, zostanie dodana do celu wyznaczonego na 2031 r.

Projektowana zmiana dyrektywy RED II ogranicza z kolei możliwość wykorzystywania drewna leśnego na potrzeby energetyczne, wprowadzając tzw. zasadę kaskadowego wykorzystania. Według tej reguły, w świetle motywu 4 owego projektu, „biomasa drzewna powinna być wykorzystywana stosownie do jej najwyższej ekonomicznej i środowiskowej wartości dodanej zgodnie z następującą hierarchią priorytetów: 1) produkty drewnopochodne, 2) przedłużanie ich cyklu życia, 3) ponowne użycie, 4) recykling, 5) bioenergia i 6) trwałe składowanie. W przypadku gdy żadne inne zastosowanie biomasy drzewnej nie jest ekonomicznie opłacalne lub właściwe pod względem środowiskowym, odzysk energii pomaga ograniczyć produkcję energii ze źródeł nieodnawialnych”. Jest to oczywiste nawiązanie do ogólniejszej koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym. Ponadto planuje się zaostrenie kryteriów zrównoważonego rozwoju – będą miały zastosowanie także do małych instalacji wytwarzających ciepło i energię elektryczną z biomasy, których łączna nominalna moc cieplna nie przekracza 5 MW (*de lege lata* odnośny próg jest ustalony na poziomie 20 MW). Rozszerzone na istniejące instalacje mają też zostać obowiązujące progi ograniczenia emisji gazów cieplarnianych dla produkcji energii elektrycznej, energii cieplnej i energii chłodniczej z paliw z biomasy. Dodaje się również nowe kryteria, które winny minimalizować ryzyko negatywnego wpływu pozyskiwania biomasy na jakość gleby i różnorodność biologiczną; w szczególności wprowadza się wyłączenia i ograniczenia dotyczące pozyskiwania biomasy leśnej z obszarów lasów pierwotnych, lasów o dużej różnorodności biologicznej, użytków zielonych i torfowisk.

Proponowane zmiany niewątpliwie stanowią próbę rozstrzygnięcia dylematu między potrzebą zwiększenia wykorzystywania biomasy drzewnej z lasów do celów energetycznych, podyktowaną coraz ambitniejszymi dążeniami do zredukowania emisji gazów cieplarnianych, a ochroną ekosystemów leśnych, powodowaną koniecznością dbania o bioróżnorodność oraz zabezpieczenia istniejącej już i wywołania wzrostu przyszłej zdolności lasów do pochłaniania gazów cieplarnianych. W wymiarze teoretycznym wydaje się, że zmiany idą w dobrym kierunku, jednak pogodzenie ze sobą owych dwóch dążeń wymaga podjęcia

szeregu różnych działań w zakresie gospodarki leśnej na znacznie większą skalę niż do tej pory, co będzie pociągać za sobą wysokie koszty.

#### 4. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule pokazuje, że zwiększenie wykorzystania lasów do osiągnięcia celów klimatycznych, przewidziane przez obecne i projektowane akty prawne na szczeblu prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, będzie trudne do wykonania. Taki wniosek nasuwa się zwłaszcza w kontekście opisanej rozbieżności między intensyfikacją wykorzystania biomasy leśnej na potrzeby produkcji energii a koniecznością ochrony ekosystemów leśnych, zmierzającej do ich wzmocnienia w wymiarze ilościowym i jakościowym. Sama treść aktów prawnych nie może przesądzać o powodzeniu tego zadania – bez wątpienia niezbędne będzie podjęcie kompleksowych, szeroko zakrojonych działań. Dotychczasowa debata, czy lepiej wykorzystywać lasy w taki sposób, żeby przechować więcej węgla pierwiastkowego, czy też raczej intensywniej używać biomasy leśnej, odwraca uwagę od faktycznego problemu<sup>68</sup>. Powinna ustąpić miejsca zmaganiom z realnym wyzwaniem, jakim jest stymulacja dodatkowego wzrostu lasów, tak aby możliwe było zarówno jedno, jak i drugie.

#### Literatura

- Asselt H. van, *Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2012, vol. 44, no. 4, s. 1205–1278.
- Brzeziecki B., *Wpływ sposobów zagospodarowania (odnowienia, pielęgnacji, użytkowania) na bilans węgla w lasach, potencjał sekwestracji i gromadzenia węgla*, w: *Klimat. Lasy i drewno a zmiany klimatyczne: zagrożenia i szanse*, red. K. Rykowski, Instytut Badawczy Leśnictwa, Sękocin Stary 2014, s. 75–106.
- Ciechanowicz-McLean J., Wysokińska K., *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, w: *Administracja i środowisko*, red. A. Barczak, P. Korzeniowski, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2018, s. 157–172.

---

<sup>68</sup> G.-J. Nabuurs et al., *By 2050 the Mitigation Effects of EU Forests Could Nearly Double through Climate Smart Forestry*, „Forests” 2017, vol. 8, article 484, s. 6.

- Corbera E., Friedli Ch., *Planting trees through the Clean Development Mechanism: A critical assessment*, „Ephemera: Theory & Politics in Organization” 2012, vol. 12, no. 1/2, s. 206–241.
- Danecka D., Radecki W., *Wprowadzenie do problematyki prawa leśnego*, w: eidem, *Ustawa o lasach. Komentarz*, wyd. 3, Wolters Kluwer, LEX/el. 2021.
- Fronczak K., *Las wobec efektu cieplarnianego*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008.
- Köhl M. et al., *The EU climate package „Fit for 55” – a double-edged sword for Europeans and their forests and timber industry*, „Forest Policy and Economics” 2021, no. 132, article 102596.
- Krug J.H.A., *Accounting of GHG emissions and removals from forest management: A long road from Kyoto to Paris*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 1.
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 25–39.
- Nabuurs G.-J. et al., *By 2050 the Mitigation Effects of EU Forests Could Nearly Double through Climate Smart Forestry*, „Forests” 2017, vol. 8, article 484.
- Nabuurs G.-J. et al., *Understanding the implications of the EU-LULUCF regulation for the wood supply from EU forests to the EU*, „Carbon Balance and Management” 2018, vol. 13, article 18.
- Pirlot P. et al., *Forests: A Multi-sectoral and Multi-level Approach to Sustainable Forest Management*, w: *European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, eds. C. Adelle, K. Biedenkopf, D. Torney, Springer, Cham 2018.
- Przybojewska I., *Paryskie porozumienie klimatyczne: przełom czy stagnacja?*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Radecki W., *Ochronne, społeczne i produkcyjne funkcje lasu*, w: *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Difin, Warszawa 2016.
- Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Rakoczy B., *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Rompanen S., *The LULUCF Regulation: the new role of land and forests in the EU climate and policy framework*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2020, vol. 38, issue 3, s. 261–287.
- Rose S.K., Sohngen B., *Global forest carbon sequestration and climate policy design*, „Environment and Development Economics” 2011, vol. 16, issue 4, s. 429–453.
- Rykowski K., *Climate change, Forest, Forestry, Relationships*, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa 2008.
- Savaresi A. et al., *Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing?*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2020, vol. 29, no. 2, s. 212–220.
- Streck Ch., *Forests, Carbon Markets, and Avoided Deforestation: Legal Implications*, „Carbon & Climate Law Review” 2008, vol. 2, no. 3, s. 239–247.
- Szwagrzyk J. et al., *Rola lasów w bilansie węglowym oraz utrzymaniu bioróżnorodności i dobrostanu człowieka*, w: *Drzewa i lasy w zmieniającym się środowisku*, red. D. Tomaszew-

ski, A.M. Jagodziński, Instytut Dendrologii Polskiej Akademii Nauk w Kórniku, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2021, s. 61–72.

Vizzarri M. et al., *Setting the forest reference levels in the European Union: overview and challenges*, „Carbon Balance and Management” 2021, vol. 16, article 23.

#### **Źródła internetowe:**

*Forests and agriculture*, European Commission [online], [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/forests-and-agriculture_en) [dostęp: 1.10.2022].

*State of Europe's Forests 2020*, Forest Europe [online], 17.12.2020, <https://foresteurope.org/state-europes-forests-2020/> [dostęp: 1.10.2022].

Ilona Przybojewska

## **Lasy w kontekście prawnych unormowań ochrony klimatu**

### Streszczenie

Lasy odgrywają istotną rolę w środowisku i gospodarce. Jednocześnie w wielowymiarowy sposób wpływają na zmiany klimatyczne i podlegają ich skutkom. Niniejszy artykuł jest próbą opisu i oceny odpowiedzi prawa międzynarodowego i unijnego na pytanie o rolę lasów w polityce klimatycznej.

Słowa kluczowe: lasy, polityka klimatyczna, prawo ochrony środowiska

Илона Пшибоевска

## **Леса в контексте правовых норм по защите климата**

### Резюме

Леса играют важную роль в окружающей среде и экономике. В то же время они многоаспектно влияют на изменения климата и подвержены им. В данной статье сделана попытка описать и оценить реакцию международного права и права ЕС на вопрос о роли лесов в климатической политике.

Ключевые слова: леса, климатическая политика, природоохранное законодательство

Ilona Przybojewska

## **Foreste nel contesto delle norme legali di protezione del clima**

### Sommario

Le foreste svolgono un ruolo importante nell'ambiente e nell'economia. Allo stesso tempo, influenzano e sono soggetti ai cambiamenti climatici in modo multidimensionale. Questo articolo è un tentativo di descrivere e valutare la risposta del diritto internazionale e dell'UE alla domanda sul ruolo delle foreste nella politica climatica.

Parole chiave: foreste, politica climatica, diritto ambientale