



Lasy Państwowe poza kontrolą?

Streszczenie raportu o implementacji i stosowaniu
Rozporządzenia UE ustanawiającego obowiązki podmiotów
wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna
(EUTR) w Polsce

Autorka: Ranja Łuszczek

1. WPROWADZENIE

Lasy są niezbędne dla życia na Ziemi. Nauka nieustannie dostarcza nowych dowodów potwierdzających ich kluczową rolę w przeciwdziałaniu zmianie klimatu. Niestety, światowy wskaźnik wylesiania od dziesięcioleci pozostaje na niebezpiecznie wysokim poziomie: w 2020 r. **wzrósł o 12%** w porównaniu z 2019 r., pomimo globalnego spowolnienia gospodarczego spowodowanego pandemią COVID-19. Chociaż wylesianie kojarzy się najczęściej z lasami deszczowymi Ameryki Południowej, Afryki i Azji, **masowe wycinki i nielegalne pozyskiwanie drewna są także problemem UE¹**. Nielegalny wyręb Puszczy Białowieskiej jest dosadnym przykładem na to, że praktyka ta ma się dobrze także i w Polsce – pomimo istnienia prawa UE, które ma jej przeciwdziałać.

Rozporządzenie UE ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna z dnia 20 października 2010 r. (EUTR) jest głównym narzędziem prawnym UE przeciwko nielegalnemu pozyskiwaniu drewna. Nakłada ono na przedsiębiorstwa drzewne obowiązek weryfikacji, czy drewno, które sprzedają na terenie UE, pochodzi z legalnego źródła. EUTR zobowiązuje także właściwe organy krajowe do kontroli, czy przedsiębiorstwa drzewne wywiązują się ze swoich obowiązków. W Polsce takim organem jest Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ), zaś największym przedsiębiorstwem drzewnym podlegającym przepisom EUTR – Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”.

Polska wydaje się idealnym krajem do badania, czy EUTR spełnia swoją rolę. W naszym kraju istnieje unikalna struktura zarządzania lasami, w której prawie 80% lasów – zajmujących ponad jedną czwartą powierzchni – jest zarządzanych przez Lasy Państwowe. W rezultacie podmiot państwowy jest dostawcą ponad 90% drewna na rynek krajowy i tym samym **największym przedsiębiorcą drzewnym w Polsce, który podlega wymogom EUTR**. Co więcej, Lasy Państwowe mają na swoim koncie historię niewłaściwego zarządzania lasami: prowadzona przez nie wycinka w Puszczy Białowieskiej została uznana przez Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) za niezgodną z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony przyrody, a działalność podmiotu w zakresie pozyskiwania drewna w innych częściach Polski (m.in. w Puszczy Karpackiej) była również szeroko krytykowana zarówno przez opinię publiczną, jak i środowiska naukowe. Można by więc przypuszczać, że właściwe organy kontroli środowiskowej powinny być szczególnie zainteresowane sprawdzeniem, czy Lasy Państwowe wypełniają swoje obowiązki wynikające z EUTR. Wydaje się jednak, że tak nie jest, a nieskuteczność kontroli IOŚ nad Lasami Państwowymi – głównym przedsiębiorstwem drzewnym w Polsce – wpływa na jakość kontroli krajowego rynku drewna jako całości.

2. RYNEK DREWNA W POLSCE I LASY PAŃSTWOWE

Lasy Państwowe zarządzają niemal 80% polskich lasów i odpowiadają za zaspokojenie ponad 90% zapotrzebowania na drewno w Polsce. Ze względu na wielkość i wartość gruntów leśnych będących w posiadaniu i pod zarządem Polski, sektor leśno-drzewny jest sztandarowym elementem

¹ Nielegalna wycinka stała się także poważnym problemem wewnątrz UE, czego dobitnym przykładem są wszczęte przez Komisję Europejską postępowania o naruszenie przepisów przeciwko Polsce (<https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/stories/saving-bialowieza/>) i Rumunii (<https://www.clientearth.org/latest/press-office/illegal-logging-of-romania-s-natural-forests-increases-despite-court-threat-new-report/>) w związku z nielegalnym pozyskiwaniem drewna na obszarach Natura 2000. Podobne problemy są obecne w krajach takich jak Cypr, Grecja, Łotwa ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/700009/IPOL_STU\(2021\)700009_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/700009/IPOL_STU(2021)700009_EN.pdf)), a także Bułgaria (<https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/EU-Forest-Crime-Initiative-Bulgaria-GAP-Analysis.pdf>) oraz Słowacja (<https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/EU-Forest-Crime-Initiative-Slovakia-GAP-Analysis.pdf>).

polskiej gospodarki. W 2021 r. Lasy Państwowe pozyskały i sprzedały 40,5 mln m³ drewna, uzyskując z tego tytułu 8,9 mld zł (a więc ponad połowę tego, co w tym samym roku uzyskała ze sprzedaży najbardziej dochodowa spółka produkująca węgiel w Polsce – Jastrzębska Spółka Węglowa).

Lasy Państwowe mają **dominującą, niemal monopolistyczną pozycję** na polskim rynku drzewnym²: odpowiadają za około 96% krajowego pozyskania drewna w Polsce. Handel drewnem nie jest jednak jedynym zadaniem Lasów Państwowych, które są także ustawowo zobowiązane do ochrony lasów publicznych, w tym realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody. W ocenie sądów administracyjnych, to właśnie interes społeczny, nie zaś zysk, jest celem prowadzenia gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe. W rzeczywistości te dwa konkurencyjne zadania – ochrona leśnej przyrody i pozyskiwanie drewna – są traktowane przez Lasy Państwowe w sposób rażąco nierówny: **w 2021 r. budżet, który Lasy Państwowe przeznaczyły na ochronę przyrody (18,97 mln zł), wynosił mniej niż 1% rocznego budżetu na pozyskiwanie drewna (2,22 mld zł) i stanowił zaledwie 0,2% całkowitego budżetu Lasów Państwowych (wynoszącego 9,41 mld zł).**

Niestety, polskie prawo i działania organów ochrony środowiska (przede wszystkim Inspekcji Ochrony Środowiska) nie gwarantuje odpowiedniej kontroli nad Lasami Państwowymi. Oznacza to jednocześnie, że – biorąc pod uwagę wielkość tego przedsiębiorstwa oraz jego dominującą pozycję na krajowym rynku drewna – brakuje nadzoru nad prawidłową implementacją EUTR w Polsce.

3. BRAKI W IMPLEMENTACJI I STOSOWANIU EUTR W POLSCE

3.1. KONTROLE ŚRODOWISKOWE

BRAK KONTROLI POZAPLANOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW DRZEWNYCH

Głównym zadaniem IOŚ jest prowadzenie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska (przede wszystkim przedsiębiorstw). Także kontrole przedsiębiorstw drzewnych prowadzone na podstawie EUTR są zadaniem IOŚ³, realizowanym przede wszystkim przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Kontrole IOŚ mogą być planowane (przeprowadzane zgodnie z rocznymi planami kontroli) lub pozaplanowe (przeprowadzane na podstawie określonej w ustawie)⁴. Różnice między kontrolami planowymi i pozaplanowymi dotyczą przede wszystkim uprawnień kontrolowanego podmiotu: kontrola planowa musi być zakomunikowana przedsiębiorcy na co najmniej 14 dni przed wszczęciem kontroli, w przeciwieństwie do kontroli pozaplanowej, o której nie zawiadamia się przedsiębiorcy⁵.

Prawo jest niejasne, jeżeli chodzi o kontrole pozaplanowe przedsiębiorstw drzewnych (w tym Lasów Państwowych): **brakuje jasnej podstawy prawnej odnośnie do możliwości przeprowadzania takich kontroli na podstawie EUTR**. Nasza analiza wskazuje, że kontrole przedsiębiorstw drzewnych ograniczają się do kontroli planowych, co znacząco ogranicza efektywność takich inspekcji (np. pozwala kontrolowanym podmiotom przygotować się do kontroli). Kontrole plano-

2 W 2008 roku polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) uznał, że przyjęte i stosowane przez Lasy Państwowe zasady dystrybucji drewna wiązały się z nadużyciem ich pozycji dominującej na polskim rynku drzewnym. Praktyka ta naruszała konkurencję między przedsiębiorcami drzewnymi i dyskryminowała niektóre przedsiębiorstwa drzewne. Lasy Państwowe zostały ukarane karą 1,5 mln zł – co stanowiło 0,2 procent ich rocznego przychodu. W 2011 r. sąd utrzymał w mocy decyzję wraz z karą. Sąd wyrażnie potwierdził, że Lasy Państwowe posiadają „bardzo silną pozycję dominującą” na polskim rynku drzewnym (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt. XVII AmA 115/10).

3 Art. 2 ust. 1 pkt 12a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

4 Art. 9 ust. 1-1c ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

5 Art. 9a ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zw. z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

we mogą być bowiem przeprowadzone jedynie po spełnieniu określonych warunków, takich jak wspomniane wyżej zawiadomienie przedsiębiorstwa o planowanej kontroli czy prowadzenie kontroli w obecności pracownika przedsiębiorstwa⁶. Taki wniosek potwierdza informacja przekazana Komisji Europejskiej przez IOŚ, zgodnie z którą kontrole w przedsiębiorstwach drzewnych przeprowadza się „w godzinach pracy oraz po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorstwa”, co jest podstawowym elementem kontroli planowych⁷.

NIEADEKWATNE WYTYCZNE GIOŚ DOTYCZĄCE EUTR

Wytyczne Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) z 25 listopada 2015 r. dotyczące stosowania EUTR są dokumentem zawierającym zestaw ogólnych zasad dotyczących planowania i przeprowadzania kontroli, zgodnie z którymi każdy z 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska musi przeprowadzać co najmniej pięć, siedem lub dziewięć kontroli u wszystkich przedsiębiorstw rocznie⁸. W ramach przydzielonej liczby każdy z 16 regionalnych inspektoratów musi przeprowadzać **co najmniej jedną kontrolę krajowego przedsiębiorstwa drzewnego**. Oznacza to, chociaż Lasy Państwowe pokrywają ponad 90% zapotrzebowania na drewno w Polsce, wytyczne GIOŚ wymagają sprawdzania zaledwie 16 (z 430) nadleśnictw Lasów Państwowych w skali roku.

Wytyczne GIOŚ zostały przyjęte w 2015 r. i – według naszej wiedzy – nie zostały zaktualizowane od tamtego czasu. Oznacza to, że nie uwzględniają one zmian, jakie zaszły na rynku drewna od prawie siedmiu lat, w tym potencjalnego wzrostu liczby przedsiębiorstw drzewnych podlegających kontroli. A liczba ta, według informacji przekazywanych regularnie Komisji przez GIOŚ, uległy znaczącym zmianom: w 2017 r., Polska zadeklarowała istnienie zaledwie 107 przedsiębiorstw drzewnych (krajowych oraz importujących drewno), podczas gdy w 2020 r. liczba ta wzrosła do ponad 8000 przedsiębiorstw. Nawet jeżeli wzrost ten jest wynikiem różnicy w raportowaniu, potwierdza on, że organy IOŚ nie są przygotowane do planowania efektywnych kontroli nad przedsiębiorstwami drzewnymi.

NISKA LICZBA KONTROLI W LATACH 2015-2021

Łączna liczba kontroli przeprowadzonych w okresie od 2015 r. do wczesnego 2021 r. nie przekracza 600, przy szacowanej liczbie podmiotów wprowadzających drewno na rynek na ponad 8000. Sytuacja pogarsza się, jeśli chodzi o Lasy Państwowe: ponad 80% nadleśnictw w strukturze Lasów Państwowych nigdy nie zostało skontrolowanych pod kątem wymogów EUTR. Warto także wspomnieć, że na początku 2021 r. istniały wojewódzkie inspektoraty, które nigdy nie przeprowadziły kontroli nad nadleśnictwami Lasów Państwowych pozostającymi w ich obszarze kontroli od 2015 r. (WIOŚ w Kielcach i WIOŚ w Zielonej Górze).

NISKA JAKOŚĆ KONTROLI

Jakość kontroli pozostaje wątpliwa. Przykładem jest kontrola IOŚ przeprowadzona w Puszczy Białowieskiej, która – pomimo wyraźnych dowodów przeciwko legalności pozyskania drewna w tym regionie – nie wykazała nieprawidłowości. Nasze badania wskazują że kontrola przedsiębiorstw drzewnych polega na tzw. box-ticking exercise: IOŚ zdaje się jedynie sprawdzać, czy dany podmiot posiada komplet wymaganej dokumentacji, jednak **nie bada, czy przyjęty przez przedsiębiorstwo system weryfikowania legalności drewna faktycznie działa**.

6 O innych wyłączeniach zob. art. 9a ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska

7 Art. 9a ust. 2 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska w zw. z art. 48 ust. 1 i 2 oraz art. 51 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

8 Każdemu województwu przypisuje się określoną liczbę: pięć kontroli w lubuskim, opolskim, pomorskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim, siedem w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, małopolskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim i warmińsko-mazurskim, a dziewięć w województwach wielkopolskim i mazowieckim.

Jednym z powodów ograniczonej efektywności organów IOŚ jest **brak uznania handlu nielegalnym drewnem za przestępstwo w świetle polskich przepisów karnych**. W przypadku przestępstw przeciwko środowisku, organy IOŚ mają szerszy arsenał działania (np. mogą korzystać ze śledczych środków technicznych, prowadzić przesłuchania i oględziny)⁹. Wobec uznania handlu nielegalnym drewnem jedynie za delikt administracyjny¹⁰, organy IOŚ mają niejako związane ręce, bowiem nie mogą działać na podstawie tych przepisów w odniesieniu do przedsiębiorstw drzewnych. Dodatkowo, stosowaniem EUTR zajmują się jedynie organy IOŚ, podczas gdy handel nielegalnym drewnem powinien być także zadaniem organów ścigania (tak jest w przypadku wielu państw UE).

BRAK EFEKTÓW KONTROLI – ZERO PRZYPADKÓW NIELEGALNEGO DREWNA

IOŚ nigdy nie wykrył przypadków wprowadzania do obrotu nielegalnego drewna – mimo, że zidentyfikował **co najmniej 45 przypadków podmiotów, które nigdy nie wdrożyły odpowiednich procedur weryfikacji legalności drewna**. IOŚ uznał także, że sprzedaż drewna wyciętego w Nadleśnictwie Białowieża – mimo uznania tej wycinki za niezgodną z prawem przez TSUE – nie narusza przepisów EUTR, ponieważ była... legalna.

Innym przykładem jest drewno z Mjanmy, którego import do UE – obok importu drewna z Rosji i Białorusi – został oficjalnie zabroniony przez UE. Mimo tego zakazu, Polska z każdym rokiem importuje coraz więcej drewna z Mjanmy. Także w tym przypadku, organy IOŚ sprawdziły kilka przedsiębiorstw sprowadzających drewno z Mjanmy i nie dopatrzyły się żadnych naruszeń.

Przykład jak zakaz importu drewna z Mjanmy wygląda u sąsiadów: 22 kwietnia 2022 r. niemiecka policja i służba celna dokonała nalotu na prywatną willę Stefana Bührica – byłego dyrektora WOB Timber, firmy, która została skazana na podstawie EUTR za handel nielegalnym drewnem przez Sąd Okręgowy w Hamburgu w kwietniu 2021 r. Władze skonfiskowały łącznie 111 m³ drewna tekowego z Mjanmy o wartości ponad 1 miliona euro i majątek firmy o wartości 1,7 miliona euro.

3.2. UZASADNIONE ZASTRZEŻENIA

Uzasadnione zastrzeżenia są quasi-skargowym mechanizmem przewidzianym w EUTR, który umożliwia obywatelom składanie tzw. uzasadnionych zastrzeżeń. Mają one charakter wniosków o kontrolę interwencyjną w sprawie zgodności z EUTR przeciwko określonym przedsiębiorstwom drzewnym. Takie wnioski powinny zawierać informacje uprawdopodobniające podniesione w nich zarzuty¹¹.

Kolejny przykład z innego kraju o skuteczności uzasadnionych zastrzeżeń: 4 sierpnia 2021 r. Rada Stanu w Holandii potwierdziła, że Royal Boogaerdt Timber – przedsiębiorstwo drzewne naruszyło EUTR importując drewno tekowe z Mjanmy. Sprawa została wszczęta na podstawie uzasadnionych zastrzeżeń przedłożonych właściwemu organowi holenderskiemu przez EIA.

Polskie prawo nie zawiera przepisów, na podstawie których organy IOŚ byłyby zobowiązane do merytorycznego rozpatrzenia uzasadnionych zastrzeżeń. Osoba, która złożyła taki wniosek, nie może zaskarżyć bezczynności na złożony wniosek albo nieprawidłowego rozstrzygnięcia takiego

⁹ Art. 10b ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska.

¹⁰ Rozdział 10a ustawy o lasach.

¹¹ Art. 10 ust. 1 i 2 EUTR.

wniosku. W okresie od 2015 r. do początku 2021 r. wojewódzkie inspektoraty otrzymały zaledwie trzy uzasadnione zastrzeżenia, co także może być skutkiem niejasności prawnych w tym zakresie.

3.3. SYSTEM KAR – NISKIE I RZADKO STOSOWANE KARY

Naruszenia EUTR podlegają karom administracyjnym określonym w przepisach art. 66a-66h ustawy o lasach. Wahają się między 5000 a 500 000 zł. Jednak informacje uzyskane od inspektoratów wojewódzkich wskazują, że **kary nałożone w praktyce są często niższe od minimalnych widełek określonych w tych przepisach**. Między 2013 r. a początkiem 2021 r., ze wszystkich 37 kar nałożonych na przedsiębiorstwa drzewne, o których uzyskaliśmy informację, co najmniej 24 było niższych od obowiązkowych kar minimalnych za określone naruszenie.

Kary za naruszenia EUTR ograniczają się do administracyjnych kar pieniężnych, które nie mogą być nałożone po upływie trzech lat od dokonania naruszenia. Dodatkowo, organy IOŚ nie mogą nałożyć kary na przedsiębiorstwo, które wykaże, że „do naruszenia doszło wskutek zdarzeń lub okoliczności, którym podmiot popełniający naruszenie nie mógł zapobiec”¹². Przepis ten może być **furtką pozwalającą uniknąć należytej kary**. Jest to jeszcze bardziej prawdopodobne w przypadku importu drewna o skomplikowanych łańcuchach dostaw i związanej z tym utrudnionej weryfikacji pochodzenia drewna.

Organy IOŚ nie mają także żadnych innych środków prawnych przeciwko nielegalnemu obroto- wi drewnem, takich jak np. możliwość czasowego zarekwirowania podejrzanego towaru. Oznacza to, że nawet jeżeli organy IOŚ wykryją nielegalny wolumen drewna, i tak trafi ono na rynek UE, pod- ważając tym samym podstawowy cel EUTR.

Zdaniem Komisji Europejskiej, kary za naruszenia EUTR powinny wzorować się na karach za podobne przewinienia, takich jak pranie brudnych pieniędzy czy nielegalny handel. W Polsce na- tomiast sankcje za naruszenia EUTR dalece odbiegają od kar za podobne przestępstwa, które re- gulują przepisy Kodeksu karnego (obejmują one m.in. karę pozbawienia wolności).

3.4. SYSTEMOWA NIEWYDOLNOŚĆ ORGANÓW IOŚ

Zadania wynikające z EUTR są wykonywane przez zaledwie 8 pełnoetatowych pracowników, któ- rzy operowali budżetem w wysokości poniżej 29 000 zł w 2020 r. Tak niskie zasoby nie są w stanie pozwolić organom IOŚ na skuteczne działania przeciwko nielegalnemu drewnu, będącego potęż- nym procederem na skalę międzynarodową.

4. REKOMENDACJE DLA POLSKI

Kontrole środowiskowe przeprowadzane przez IOŚ są – według Najwyższej Izby Kontroli – **systemowo nieskuteczne**: nie spełniają funkcji prewencyjnej (ryzyko przeprowadzenia kontroli działalności podmiotu gospodarczego jest niskie), odstraszałającej (kary są zbyt niskie) ani ochron- nej (efekty kontroli nie przyczyniają się do zwiększenia ochrony środowiska). Niestety, analiza prze- prowadzona w odniesieniu do EUTR potwierdza ten wniosek.

Sama IOŚ nie ponosi całej odpowiedzialności za tę sytuację. Inspektorzy IOŚ muszą pracować w specyficznych warunkach, gdzie na kontrolę krajowego rynku drewna przeznaczają się bardzo ograniczone środki. Potrzebna jest **zmiana systemowa**, która pozwoli poprawić funkcjonowanie

12 Art. 66f ust. 3 ustawy o lasach.

IOŚ i jej zdolność do skutecznego przeciwdziałania obrotowi nielegalnym drewnem w Polsce. Dla tego też przygotowaliśmy zestaw rekomendacji, które powinny zostać wdrożone przez polskich decydentów w celu wyeliminowania kluczowych mankamentów wskazanych w niniejszym raporcie.

4.1. KRYMINALIZACJA WPROWADZANIA NA RYNEK NIELEGALNEGO DREWNA

Handel nielegalnym drewnem powinien zostać wyraźnie uznany w polskim prawie za przestępstwo. Kryminalizacja tej działalności mogłaby częściowo rozwiązać **problem deficytów kadrowych i budżetowych IOŚ**: jej skutkiem byłoby **zaangażowanie innych organów egzekwowania prawa** (głównie policji) i **nakierowanie na problem nielegalnego drewna należytej uwagi instytucjonalnej**. Podmioty naruszające EUTR podlegałyby odpowiedzialności karnej ze wszystkimi tego konsekwencjami. Wreszcie, kryminalizacja handlu nielegalnym drewnem pozwoliłaby na korzystanie z różnych **środków prawnych i operacyjnych**, jakimi dysponuje IOŚ w odniesieniu do przestępstw przeciwko środowisku. Gdyby obrót nielegalnym drewnem został uznany za przestępstwo, IOŚ byłaby nie tylko zobowiązana do zgłaszania spraw dotyczących nielegalnego drewna na policję¹³, ale byłaby także uprawniona do wszczęcia dochodzenia karnego i postawienia winnym zarzutów na drodze sądowej¹⁴.

4.2. WZMOCNIENIE STRUKTUR IOŚ

Obecnie ciężar wykrywania przepływu nielegalnego drewna w Polsce spoczywa na 8,1 pracowników etatowych przy budżecie wynoszącym mniej niż 29 000 zł rocznie. Przy tak niewielkiej liczbie pracowników IOŚ i ogromnej liczbie aktów prawnych dotyczących środowiska, które trzeba monitorować i egzekwować (EUTR jest tylko jednym z nich), skuteczna ochrona środowiska stanowi prawdziwe wyzwanie. IOŚ powinna otrzymać stałe finansowanie ze środków Skarbu Państwa, co pozwoliłoby na znaczne **zwiększenie liczby wykwalifikowanych inspektorów ochrony środowiska i zapewnienie odpowiedniej jakości ich pracy**. Środki mogłyby być również przeznaczone na **wprowadzenie metod naukowych** do kontroli IOŚ, w tym na zakup zaawansowanego sprzętu i szkolenia.

4.3. WZMOCNIENIE WYTYCZNYCH OPERACYJNYCH IOŚ

Należy zaktualizować (lub nawet ponownie opracować) wytyczne IOŚ, aby uwzględnić **minimalną liczbę kontroli**, jakie należy przeprowadzać co roku u podmiotów z branży drzewnej; liczba ta powinna być powiązana z ogólną liczbą podmiotów i ilością drewna, które wprowadzają na rynek, a także mieć zastosowanie zarówno do podmiotów krajowych, jak i importujących. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, we współpracy z innymi właściwymi organami (np. celnymi), powinien przygotować **wytyczne operacyjne dotyczące kontroli** i rozpowszechnić je w inspektoratach wojewódzkich. Takie wytyczne powinny obejmować m. in. wymogi, jakie musi spełniać każda kontrola podmiotu pozyskującego drewno lub prowadzącego obrót drewnem, a także późniejsze środki egzekucyjne, które należy podjąć w określonych przypadkach (np. zawieszenie działalności podmiotu w zakresie wprowadzania drewna na rynek w przypadku braku systemu zasad należytej staranności). Ponadto kontrole podmiotów powinny mieć charakter niezapowiedziany, co pozwoliłoby zwiększyć ich skuteczność.

13 Art. 15 ustawy o IOŚ.

14 Art. 10 lit. b) ustawy o IOŚ.

4.4. ZMIANA SYSTEMU SANKCJI ADMINISTRACYJNYCH

Z 37 kar nałożonych z tytułu naruszenia rozporządzenia EUTR od 2013 r. do początku 2021 r., co najmniej 24 były niższe niż minimalny poziom wymagany przez prawo. Na ten stan rzeczy nakłada się fakt, że minimalna wysokość kar administracyjnych z tytułu naruszeń rozporządzenia EUTR określona w art. 66b-66i ustawy o lasach jest bardzo niska. Ustawodawca powinien przyjąć wyższe minimalne poziomy kar oraz wprowadzić dodatkowe środki tymczasowe związane z naruszeniem rozporządzenia EUTR, takie jak obowiązkowe zajęcie drewna, którego legalność jest przedmiotem postępowania. Ponadto ustawa o lasach **nie może zawierać możliwości odstąpienia od wymierzenia kary** (art. 66f ust. 3 ustawy o lasach, zgodnie z którym wymierzenie kary jest obwarowane niejasnym warunkiem niemożności zapobieżenia naruszeniu), a także należy **wydłużyć przewidywany w niej okres przedawnienia**, tak by wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia EUTR było możliwe w ciągu pięciu lat od naruszenia.

4.5. ZAPEWNIENIE DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI STRONOM TRZECIM, KTÓRE ZGŁASZAJĄ UZASADNIONE ZASTRZEŻENIA.

„Uzasadnione zastrzeżenia” nie mają w Polsce ani definicji, ani formy prawnej. Wynika z tego brak zharmonizowanej procedury ich rozpatrywania przez WIOŚ. Obecnie strony trzecie nie mogą skutecznie zakwestionować decyzji IOŚ w sprawie uzasadnionych zastrzeżeń. Dlatego od organu zależy, czy będzie prowadzić dochodzenie w sprawie określonej dostawy drewna czy przedsiębiorstwa drzewnego, nawet jeśli dowody na nielegalne pochodzenie danego surowca są oczywiste. Ustawodawca musi wprowadzić przepisy, które **usprawnią składanie i rozpatrywanie uzasadnionych zastrzeżeń** przez przedstawicieli społeczeństwa, z zagwarantowanym dostępem do sądu (lub przynajmniej do kontroli administracyjnej). Główny Inspektorat Ochrony Środowiska powinien przyjąć **wytyczne dotyczące uzasadnionych zastrzeżeń** i wprowadzić jednolite zasady ich stosowania w całym kraju.

4.6. WZMOCNIENIE WSPÓŁPRACY MIĘDZY ORGANAMI PAŃSTWOWYMI A PONADNARODOWYMI

Brak wystarczającego zaangażowania instytucji, których naczelnym zadaniem nie są sprawy środowiska naturalnego, znacznie osłabia ogólną skuteczność EUTR. Zamiast działać w próżni, organy takie jak **urzędy skarbowe, urzędy celne, urząd ochrony konkurencji i policja** powinny mieć świadomość, jak ważna (i opłacalna) jest ochrona rynku przed nielegalnymi towarami. Ponieważ handel nielegalnym drewnem ma charakter transgraniczny, równie ważna jest **współpraca i wymiana informacji na poziomie międzynarodowym**. IOŚ współpracuje z odpowiednimi organami Republiki Czeskiej, Niemiec, Słowacji, Ukrainy i Litwy. Oznacza to, że międzynarodowe kanały komunikacji istnieją – chodzi tylko o to, by z nich korzystać.

5. REWIZJA OBECNYCH PRZEPISÓW UE PRZECIWKO NIELEGALNEMU DREWNU

W ciągu kolejnych lat EUTR zostanie zastąpiony nowym, silniejszym prawem przeciwko wylesianiu. Obecny proces legislacyjny związany z wnioskiem Komisji dotyczącym rozporządzenia ograniczającego wylesianie i degradację lasów (Wniosek), przedstawionym przez Komisję Europejską w listopadzie 2021 r., jest sztandarową inicjatywą w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Jest to ogromna szansa na wzmocnienie przepisów obowiązujących obecnie na gruncie EUTR. Aby nowe rozporządzenie o towarach zagrażającym lasom – takim jak drewno – osiągnęło swój cel, konieczne jest, aby decydenci odpowiedzialni za ostateczne brzmienie tego aktu przyjęli rozwiązania, które umocnią ramy prawne przeciwko nielegalnemu surowcowi.

5.1. ZDEFINIOWANIE „NIEISTOTNEGO RYZYKA”.

Zgodnie z EUTR, „nieistotne ryzyko” jest głównym pojęciem w procesie weryfikacji legalności drewna. Jeżeli w trakcie tego procesu przedsiębiorca drzewny dojdzie do przekonania, że ryzyko wprowadzenia na rynek UE nielegalnego drewna jest istotne, musi on podjąć odpowiednie środki, które pozwolą na obniżenie tego ryzyka do poziomu nieistotnego. Niedopełnienie tego obowiązku jest równoznaczne z naruszeniem art. 4 ust. 2 EUTR. Jest to więc również kluczowe pojęcie dla właściwych organów kontroli. Obecny brak definicji nieistotnego ryzyka poważnie wpływa na ich pracę: trudno jest ustalić, czy dane przedsiębiorstwo narusza prawo, bez jasnego określenia, co jest tym naruszeniem. Wniosek wprowadza **definicję „nieistotnego ryzyka”**¹⁵, która pomoże organom w skutecznym ściganiu podmiotów wprowadzających na rynek UE produkty niezgodne z przepisami. We Wniosku wyraźnie zaznaczono, że podmioty mogą wprowadzać produkty na rynek UE lub eksportować produkty z rynku UE tylko wtedy, gdy nie stwierdzono w ich przypadku żadnego ryzyka nielegalnego pochodzenia lub stwierdzono, że jest ono nieistotne¹⁶. Definicja „nieistotnego ryzyka” pozwoli więc na jednoznaczną ocenę, czy dany wolumen drewna stwarza ryzyko pochodzenia z nielegalnego źródła.

5.2. WZMOCNIENIE KONTROLI ZGODNOŚCI

Wniosek określa minimalne wymagania dotyczące kontroli przedsiębiorstw drzewnych¹⁷. Obejmują one m.in. **minimalną liczbę kontroli**, które należy przeprowadzać corocznie (opracowywaną na podstawie ogólnej liczby przedsiębiorstw drzewnych działających w każdym państwie członkowskim oraz ilości towarów wprowadzanych na rynek każdego państwa członkowskiego)¹⁸, kryteria, które należy uwzględnić przy **planowaniu kontroli** (m.in. ryzyko nielegalnego pozyskiwania drewna)¹⁹, zwiększenie obowiązków organów kontroli w zakresie **wszczynania postępowań wyjaśniających** na podstawie dowodów potencjalnego nieprzestrzegania przepisów (takich jak uzasadnione zastrzeżenia przedstawione przez strony trzecie)²⁰, prawo do przeprowadzania **kontroli bez uprzedniego powiadomienia** podmiotu gospodarczego²¹, a także obowiązek organów kontroli do nakładania na dane przedsiębiorstwo drzewne wymogu podjęcia **odpowiednich**

15 Wniosek w sprawie wylesiania próbuje wypełnić tę lukę, definiując „nieistotne ryzyko” jako „pełną ocenę zarówno specyficznych dla danego produktu, jak i ogólnych informacji dotyczących zgodności (...), która nie stwarza powodów do zastrzeżeń” (art. 2 ust. 16 Wniosku w sprawie wylesiania).

16 Artykuł 4 ust. 2, 5 i 10 ust. 1 Wniosku w sprawie wylesiania.

17 Art. 14 Wniosku w sprawie wylesiania.

18 Art. 14 ust. 9 Wniosku w sprawie wylesiania.

19 Art. 14 ust. 13 Wniosku w sprawie wylesiania.

20 Art. 14 ust. 11 Wniosku w sprawie wylesiania.

21 Art. 14 ust. 12 Wniosku w sprawie wylesiania.

i **proporcjonalnych działań naprawczych** w celu usunięcia niezgodności i zapewnienia, by zakwestionowany towar nie trafił na rynek UE (lub nie został z niego wywieziony)²².

Przepisy te mają decydujące znaczenie dla skutecznego i zharmonizowanego wdrożenia i egzekwowania nowego prawa we wszystkich państwach członkowskich. Ilościowe cele kontroli w szczególności zapewnią spójne wdrożenie wymogów rozporządzenia w całej UE i zdefiniują jednoznaczne standardy dla działań organów kontroli, dając im jednakowe możliwości na całym jednolitym rynku, a tym samym zapobiegając wykorzystywaniu różnic w systemach prawnych ze strony operatorów, którzy starają się uniknąć wykrycia i egzekwowania naruszeń (znana słabość EUTR w obecnym brzmieniu).

5.3. EFEKTYWNIEJSZE KARY ZA WPROWADZANIE NIELEGALNEGO DREWNA NA RYNEK UE

Wniosek wprowadza **bardziej rygorystyczne wymagania** odnośnie do kar za obrót nielegalnym drewnem. Mają one zapewnić, że kara będzie adekwatna i będzie spełniać swoją prewencyjną rolę (powinna ona pozostawać w proporcjonalnym stosunku do szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym i do wartości nielegalnych towarów). Wniosek przewiduje również **szereg nowych narzędzi**, które utrudniałyby obrót na rynku UE produktami niezgodnymi z przepisami i pozbawiałyby odpowiedzialne przedsiębiorstwo (przyszłych) zysków uzyskanych ze sprzedaży nielegalnych towarów (np. obowiązkowa konfiskata nielegalnych towarów i przychodów za ich sprzedaż, oraz czasowe wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego)²³.

5.4. WZMOCNIENIE NARZĘDZIA UZASADNIONYCH ZASTRZEŻEŃ

Wniosek zawiera wyraźny wymóg, aby państwa członkowskie przyjęły ramy prawne, które **ułatwiają korzystanie z uzasadnionych zastrzeżeń** bez ograniczeń zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne²⁴. Ponadto Wniosek gwarantuje, że każdy wnioskodawca zostanie poinformowany o wyniku rozpatrzenia zgłoszonego uzasadnionego zastrzeżenia oraz o powodach decyzji organu o kontynuowaniu lub odmowie dalszego postępowania. Zgłaszający zastrzeżenia będą mogli zwrócić się do sądu lub innego bezstronnego organu ustanowionego przez prawo o zbadanie prawidłowości działania organu kontroli, w tym – ale nie tylko – sposobu rozpatrzenia uzasadnionego zastrzeżenia²⁵.

Przepis dotyczący „dostępu do wymiaru sprawiedliwości” stanowi istotne ulepszenie w porównaniu z obecnymi przepisami EUTR, ponieważ przewiduje kontrolę działań i decyzji właściwych organów we wszystkich państwach członkowskich, niezależnie od statusu prawnego tych działań/decyzji lub możliwości ich zaskarżenia zgodnie z krajowym prawem administracyjnym. Dzięki temu przepis ten zapewnia skuteczniejsze egzekwowanie prawa przez organy publiczne i jest zgodny z istniejącymi zasadami UE dotyczącymi dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

5.5. ZWIĘKSZONA ROLA ORGANÓW CELNYCH

Wniosek **przyznaje organom celnym strukturalną rolę** w odniesieniu do towarów wwożonych i wywożonych do/z UE (w tym drewna)²⁶. Wprowadzone zostaje zobowiązanie organów celnych do weryfikacji otrzymanego oświadczenia o zachowaniu zasad należytej staranności przy imporcie i eksporcie oraz, w razie potrzeby, do zawieszenia dopuszczenia do swobodnego obrotu lub eks-

22 Art. 22 Wniosku.

23 Art. 23 Wniosku.

24 Art. 29 Wniosku.

25 Art. 30 Wniosku.

26 Art. 24–26 Wniosku.

portu produktów wysokiego ryzyka²⁷. Komisja, właściwe organy i organy celne są zobowiązane do „ściślej współpracy i wymiany informacji”²⁸, co będzie się odbywało m.in. drogą elektroniczną.

Nowe rozporządzenie, które zastąpi EUTR, zacznie obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich w ciągu kolejnych kilku lat, a Polska będzie zobowiązana do wdrożenia nowych przepisów. Jesteśmy więc w idealnym momencie, aby rozpocząć dyskusję o udoskonaleniu systemu kontroli krajowego rynku drewna i zastanowić się, jak poprawić ogólne funkcjonowanie IOS.

27 Art. 24 ust. 5 i 6 Wniosku.

28 Art. 25 ust. 1 Wniosku.