



Polskie Towarzystwo Leśne **Polish Forest Society**

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 3
02-362 Warszawa
tel. 22 822 14 70



Warszawa 30.05.2025 r.

Opinia Polskiego Towarzystwa Leśnego dotycząca projektu:
Ustawa o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska.
(nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD108)

Zgodnie z Uzasadnieniem dotyczącym projektu nowelizacji Ustawy o lasach oraz ustawy Prawo ochrony środowiska celem ww. nowelizacji jest rozwiązanie części istniejących problemów w zakresie ochrony przyrody w Polsce, wynikających z braku wystarczających środków finansowych na podejmowanie działań w tym obszarze.

Efektem zaproponowanych zmian będzie zasilenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) środkami Lasów Państwowych pochodzącymi ze sprzedaży drewna. Założono, że wysokość wpłaty do NFOŚ wynosić ma 2% przychodów PGL LP ze sprzedaży drewna przez nadleśnictwa. Opłaty te będą naliczane niezależnie od sytuacji finansowej Lasów Państwowych. Po wprowadzeniu ww. rozwiązania do NFOŚiGW trafiać będzie rocznie ok. 226 mln zł. Środki te byłyby przeznaczone na wsparcie parków narodowych (PN) regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (RDOŚ) oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ).

Problem niedofinansowania PN, GDOŚ i RDOŚ rzeczywiście jest poważny. Potrzeba opracowania dokumentów planistycznych dla PN, rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000 oraz zapewnienie wkładu własnego do licznych projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej nie budzi wątpliwości. Jednak zaproponowane rozwiązanie polegające na znaczącym obciążeniu Lasów Państwowych dodatkowymi opłatami należy ocenić jako rozwiązanie obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia negatywnych skutków o charakterze społecznym i gospodarczym. Ryzyko to nie zostało kompleksowo oszacowane w załączonej do projektu ustawy ocenie skutków regulacji (OSR).

Sporządzona przez Ministerstwo OSR powinna również uwzględniać skutki skumulowane regulacji, tj. skutki przedmiotowej regulacji działające w połączeniu ze skutkami innych

wdrażanych równolegle w obszarze leśnictwa regulacji i działań, które w istotny sposób wpływają na sytuację finansową PGL LP oraz sektora leśno-drzewnego. Należy w takim przypadku uwzględnić tzw. efekt synergii, wzmacniający niekorzystne skutki proponowanych lub wdrażanych regulacji.

Z powyższych względów w OSR należy uwzględnić również te dyspozycje Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ), które powodują lub spowodują ograniczenie ilości przeznaczonego do sprzedaży surowca drzewnego, wzrost kosztów pozyskania i zrywki spowodowany zmianą technologii prac leśnych, ograniczenia w podaży określonych sortymentów, np. drewno liściaste, drewno wielkowymiarowe, itp. Wskazane powyżej skutki wdrażanych przez MKiŚ działań oraz uwarunkowań rynkowych niewątpliwie w istotny sposób wpływają i będą wpływać na podaż drewna, jego cenę, a w ślad za tym na kondycję finansową PGL LP.

Z powyższych względów dla pełnego określenia skutków zaproponowanej regulacji konieczne jest uwzględnienie szeregu wdrażanych od ponad roku dyspozycji MKiŚ dotyczących PGL LP. W szczególności należy uwzględnić:

1. Polecenie Minister Klimatu i Środowiska z 8 stycznia 2024 roku, dotyczące wstrzymania/ograniczenia gospodarki leśnej (wraz z załącznikiem).

Dyspozycja dotyczy 30 nadleśnictw zlokalizowanych na obszarze 5 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Łączna powierzchnia objęta regulacjami zawartymi w Poleceniu wynosi 94 331 hektarów. Załącznik do polecenia zawiera 21 zróżnicowanych dyspozycji dotyczących zakresu i sposobu prowadzenia gospodarki leśnej, w tym: całkowitej rezygnacji z gospodarki leśnej, jej znaczącego ograniczenia, lub modyfikacji. Zadania przypisano indywidualnie dla 23 358 unikalnych adresów leśnych (wydzielonych drzewostanowych).

2. Polecenie Minister Klimatu i Środowiska wydane 26 kwietnia 2024 r., dotyczące preferowania w sporządzanych i przedkładanych do zatwierdzenia planach urządzenia lasu rębni złożonych oraz cięć innych niż zupełne, a także przygotowanie analizy i propozycji rozwiązań w zakresie zastąpienia rębniami złożonymi rębni zupełnych zaplanowanych w planach urządzenia lasu (aktualnie obowiązujących) oraz zastąpienia cięć zupełnych innymi sposobami wykonywania cięć.
3. Polecenie Minister Klimatu i Środowiska wydane 26 kwietnia 2024 r., dotyczące wzmocnienia ochrony lasów o wiodącej funkcji społecznej wokół miast: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Sopot-Gdynia, Wrocław, Łódź, Poznań, Katowice, Bydgoszcz-Toruń, Szczecin.
4. Polecenia Minister Klimatu i Środowiska wydane 1 stycznia 2025 r., dotyczące wyłączenia z gospodarki leśnej lasów uznanych za "starolasy".

5. Polecenia Minister Klimatu i Środowiska wydane 10 stycznia 2025 r., dotyczące wyznaczania rezerwatów z tzw. "shadow list" oraz rezerwatów w ramach inicjatywy "100 rezerwatów na stulecie Lasów Państwowych".
6. Skutki ewentualnego wprowadzenia w życie projektu ustawy o zmianie Ustawy o lasach oraz Ustawy o ochronie przyrody, oznaczonego symbolem UD-61.

Zaproponowana ww. nowelizacja ustawy o lasach zawiera wiele zasadniczych zmian, które będą miały bardzo poważne konsekwencje dla funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, sektora usług leśnych i przemysłu drzewnego. Istnieje w pełni uzasadnione ryzyko, że zaproponowane zmiany spowodują paraliż gospodarki leśnej i drastyczne ograniczenie podaży surowca drzewnego.

Niewątpliwie wspólnym mianownikiem wyszczególnionych powyżej dyspozycji jest to, że ich wdrożenie skutkować będzie znaczącym ograniczeniem podaży surowca drzewnego i wzrostem kosztów jego wytworzenia.

Pogłębiający się deficyt surowca drzewnego z jednoczesnym obłożeniem sprzedaży drewna dodatkową opłatą oraz zmiana technologii pozyskania drewna skutkująca wzrostem kosztów pozyskania prowadzić będą nieuchronnie do wzrostu cen drewna. Dotkliwy deficyt określonych sortymentów, przede wszystkim drewna wielkowymiarowego (m.in. wskutek wyłączenia z gospodarki leśnej starolasów, ustanowienia nowych rezerwatów z tzw. shadowlist, respektowania moratorium z 8 stycznia 2024 r.) wywoła poważne problemy, głównie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw zajmujących się jego przerobem. Drewno to wykorzystywane jest przede wszystkim w budownictwie (np. więźby dachowe, domy z drewna, itp.). Już obecnie sektor leśno-drzewny boryka się z poważnymi problemami wynikającymi z szeregu niekorzystnych czynników, spośród których szczególnie istotne są: stagnacja gospodarcza UE, zwłaszcza Niemiec (spadek eksportu) oraz deficyt surowca drzewnego w Polsce i jego zbyt wysoka cena.

Skumulowany skutek wdrożenia przedmiotowej regulacji oraz ww. dyspozycji MKiŚ skutkować będzie nieuchronnie dalszym wzrostem cen drewna i ograniczeniem jego dostępności. W ślad za tym pogłębi się destabilizacja sytuacji finansowej w PGL LP oraz pogorszy się kondycja przedsiębiorstw sektora leśno-drzewnego, szczególnie w sektorze małych i średnich zajmujących się przerobem drewna wielkowymiarowego. Jeśli sytuacja w sektorze leśno-drzewnym nie ulegnie szybkiej poprawie, to wysoce prawdopodobna jest fala bankructw, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Pierwsze symptomy tego procesu są już widoczne.

W świetle powyższych ustaleń ocenę skutków regulacji (OSR) dołączoną do przedmiotowej regulacji należy ocenić krytycznie. Ocena ta wynika przede wszystkim z szeregu kontrowersyjnych naszym zdaniem założeń w niej zawartych i niewłaściwej diagnozy skutków

wdrożenia ww. Ustawy. Spośród szeregu budzących wątpliwości założeń należy wskazać następujące:

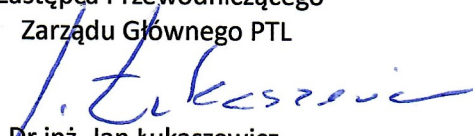
1. Założono (stwierdzono w OSR), że przychody ze sprzedaży drewna od 2020 roku wzrastają, podczas gdy dane przedstawione w OSR wskazują, że od 2022 roku przychody sukcesywnie spadają, odpowiednio: 2022 r. – 13 510 803 tys. zł; 2023 r. – 12 524 240 tys. zł; 2024 r. 11 200 000 tys. zł; 2025 r. – 10 700 000 tys. zł (wartość ujęta w planie PGL LP).
2. Na potrzeby analiz w OSR przyjęto (jako minimalną) wartość pozyskania równą 38 mln m³ i związanego z tym adekwatnego przychodu ze sprzedaży drewna w nadleśnictwach. Założenie to, zwłaszcza po uwzględnieniu ograniczeń wynikających z szeregu dyspozycji Minister Klimatu i Środowiska, należy ocenić jako nieprawidłowe. W przyszłych latach należy oczekiwać dalszego spadku wielkości pozyskania (m.in. wyłączenie z braku gospodarki leśnej w tzw. starolasach, dalsze wyznaczanie rezerwatów z tzw. shadowlist, moratorium itp.).
3. Założono, że (przez okres 10 lat) PGL LP będą przekazywać do NFOŚ ok. 226 mln zł rocznie. Należy podkreślić, że dla osiągnięcia takiego poziomu dopłat niezbędny byłby przeciętny przychód na poziomie 11 300 000 tys. zł. Należy też zauważyć, że założony w OSR przeciętny przychód ze sprzedaży drewna jest wyższy niż przychód osiągnięty w 2024 roku i zdecydowanie wyższy niż przychód zaplanowany na 2025 rok. A zatem dla osiągnięcia zakładanego przeciętnego pozyskania konieczny będzie; albo wzrost obecnego poziomu pozyskania drewna, albo wzrost ceny surowca drzewnego (generalnie wzrost iloczynu wartości obu tych czynników).
4. Założono, że cena drewna (pomimo wprowadzenia 2% opłaty od przychodu) nie będzie wzrastać. Jest to założenie błędne. Istnieje co najmniej kilka zasadniczych powodów wskazujących na bardzo prawdopodobny wzrost cen. W szczególności należy wskazać na: 1) wprowadzenie dodatkowej 2% opłaty, 2) malejącą ilość drewna oferowanego do sprzedaży, jako skutek postępującego stale ograniczania gospodarki leśnej, 3) zwiększony koszt pozyskania drewna wynikający m.in. z zastępowania rębni zupełnych rębniami złożonymi (polecenie Minister Klimatu i Środowiska wydane 26 kwietnia 2024 r.).
5. Założono, że sytuacja finansowa PGL LP jest stabilna, a wpłaty w zaplanowanej szacunkowej wysokości tej stabilności nie zachwieje. Uzasadnieniem tej tezy ma być m.in. wypracowany przez PGL LP w 2024 roku zysk na poziomie 764 mln. Jest to założenie nieprawdziwe. W 2025 roku odnotowano znaczący spadek przychodów z tytułu sprzedaży drewna. Przychody te nie będą wystarczające do pokrycia kosztów funkcjonowania PGL LP. Powyższa sytuacja spowoduje konieczność zaplanowania w 2025 roku (w celu utrzymania samodzielności finansowej i pokrycia ww. kosztów) dopłaty z FL na wyrównanie niedoborów. Wielkość dopłaty najprawdopodobniej osiągnie wartość rzędu kilkuset milionów złotych. Jest raczej pewne, że kolejnych latach, o ile nie nastąpi zmiana polityki MKiŚ względem Lasów Państwowych, deficyt ten będzie się pogłębiał.

W świetle powyższej argumentacji, w szczególności estymacji spodziewanych skumulowanych skutków wdrożenia przedmiotowej regulacji oraz kontrowersyjnych założeń przyjętych w OSR m.in. dotyczących aktualnej sytuacji PGL LP należy stwierdzić, że ocena skutków proponowanej regulacji jest niewłaściwa, a zawarte w niej konkluzje, m.in. że: 1) *„projektowane zmiany nie będą miały istotnego wpływu na działalność podstawową PGL LP,* 2) *nie zagrażą stabilności tego podmiotu ani nie przyczynią się do naruszenia zasady samofinansowania,* 3) *projekt nie będzie miał wpływu na ewentualną zmianę ceny drewna [...]* z tych też względów *projektowana zmiana ustawy nie będzie miała bezpośredniego wpływu na przemysł drzewny.*” nie odzwierciedlają faktycznego wpływu proponowanej regulacji na sektor leśno-drzewny.

Niestety przedłożona w ramach konsultacji ocena skutków regulacji ww. projektu ustawy, nie przedstawia kompleksowo konsekwencji społecznych i gospodarczych uchwalanych przepisów, a ocena skutków ich wdrożenia sprowadza się (niestety) do ogólnikowych opisów potencjalnych korzyści, jakie może ona przynieść.

Reasumując: zważywszy na bardzo prawdopodobne negatywne, synergiczne konsekwencje wdrożenia rozwiązań zaproponowanych w druku UD108, a także biorąc pod uwagę brak pogłębionej analizy skutków zaproponowanej regulacji, Polskie Towarzystwo Leśne krytycznie opiniuje przedłożony projekt ustawy. Zdaniem PTL dalsze procedowanie projektu ustawy powinno być uzupełnione o rzetelną ocenę skutków regulacji przedstawiającą faktyczny wpływ zaproponowanych rozwiązań na sektor leśno-drzewny, w tym w szczególności na Lasy Państwowe.

Zastępca Przewodniczącego
Zarządu Głównego PTL


Dr inż. Jan Łukaszewicz