



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Regulacje prawne dotyczące gospodarki drzewnej

dr hab. Katarzyna Leśkiewicz, prof. UAM



Analizy wymiaru sprawiedliwości
Warszawa 2021

Spis treści

Rozdział I. Wprowadzenie	5
1. Wyjaśnienie tytułu pracy i skonkretyzowanie jej normatywnego obszaru badawczego	5
2. Stan badań	6
3. Względy uzasadniające opracowanie	7
4. Cel pracy	9
5. Struktura pracy	10
Rozdział II. Handel drewnem i przetwórstwo drewna w świetle uregulowań Unii Europejskiej	11
1. Status drewna w prawie Unii Europejskiej	11
2. Właściwość kompetencji Unii Europejskiej i krajów członkowskich w zakresie polityki handlowej, przemysłu i usług	12
3. Reguły handlu na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej	14
Rozdział III. Prawne uwarunkowania polityki eksportowej Unii Europejskiej w zakresie drewna	21
1. Skutki wyłączności kompetencji Unii Europejskiej w sferze polityki handlowej dla państw członkowskich	21
2. Podstawowe zasady polityki eksportowej Unii Europejskiej	23
3. Przykłady ograniczeń w handlu drewnem na świecie	28
Rozdział IV. Podsumowanie i wnioski	31

Rozdział I. Wprowadzenie

1. Wyjaśnienie tytułu pracy i skonkretyzowanie jej normatywnego obszaru badawczego

Użyte w tytule wyrażenie „gospodarka drzewna” nawiązuje do gospodarki leśnej, z tym że koncentruje się bardziej na efekcie gospodarki leśnej – drewnie. Wyrażeniem języka prawnego jest jednak jedynie gospodarka leśna¹, które oznacza „działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu”. Słowo „gospodarka” oznacza m.in. „całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związana z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług” czy „ogół zakładów wytwórczych danego kraju lub dana dziedzina wytwórczości” albo „dysponowanie i zarządzanie czymś”². Można zatem stwierdzić, że gospodarka drzewna może obejmować zarówno pozyskanie, jak i sprzedaż produktów.

Obowiązujące regulacje prawne związane z przedmiotem analizy dotyczą aspektów handlu drewnem w ramach rynku UE (rynku wewnętrznego), a także w ramach UE – kraje trzecie (rynku zewnętrznego). Jak dotąd na szczęblu UE nie wykształciła się wspólna polityka leśna o takich analogicznych podstawach, jak inne polityki europejskie, np. wspólna polityka rolno. Dostrzec można co prawda jej zręby – ich źródło ulokowane jest na styku polityki ochrony środowiska, klimatycznej i wspólnej polityki rolnej³. Widać też coraz mocniej wkraczające działania legislacyjne UE w sferę gospodarki leśnej. Prawodawstwo unijne skupia się jednak głównie na przeciwdziałaniu zjawisku nielegalnego pozyskiwania drewna i handlu nim⁴,

¹ Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1277 ze zm.).

² Zob. Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/gospodarka%3B2462496.html>, (dostęp: 5 czerwca 2021 r.).

³ Zob. bliżej K. Leśkiewicz, J. Goździewicz-Biechońska, Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej, [w:] Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne, red. P. Litwiniuk, Warszawa 2017, s. 223 i n.

⁴ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT (Dz.Urz. UE L 347 z 30 grudnia 2005 r.,

a także redukcji emisji gazów cieplarnianych⁵, natomiast sprzedaż drewna podlega polityce handlowej UE⁶. Implikuje to potrzebę sięgnięcia do przepisów, które mogą znaleźć zastosowanie w stosunkach prawnych związanych z eksportem drewna poza granice UE, a także jedynie poza granice Polski, wewnątrz UE. Dlatego przedmiotem analizy będą w szczególności przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷, przepisy prawa pochodnego UE – dotyczące eksportu drewna. Unia Europejska może bowiem wprowadzać regulacje w ramach polityki handlowej w sposób respektujący łączące UE umowy międzynarodowe, w tym porozumienia Światowej Organizacji Handlu (ang. World Trade Organization, dalej zwanej także WTO)⁸.

Wśród aktów prawa krajowego, które również wyznaczają normatywny obszar rozważań, wymienić należy przede wszystkim ustawę o lasach, ustawę o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁹, ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁰, a także Kodeks cywilny¹¹.

2. Stan badań

Tematyka określona w tytule nie doczekała się naukowych opracowań w postaci monografii prawniczej. Liczne są natomiast opracowania dotyczące uregulowań gospodarki leśnej, analizowanych docelowo lub przy okazji innych zagadnień. Do najważniejszych z nich zaliczyć

s. 1, ze zm.), dalej „rozporządzenie nr 2173/2005”; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z 20 października 2010 r. ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna (Dz.Urz. UE L 295 z 12 listopada 2010 r., s. 23, ze zm.), dalej „rozporządzenie nr 995/2010”. Por. także K. Leśkiewicz, Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. 15, s. 105 i n. DOI: 10.15290/sia.2017.15.07; K. Leśkiewicz, Realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym – wybrane aspekty prawne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2018, nr 1 (22), s. 77–90, DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.5.

⁵ Np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz.Urz. UE L 156 z 19 czerwca 2018 r., s. 26); decyzja Rady (UE) 2016/1841 z 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.Urz. UE L 282 z 19 października 2016 r., s. 1). Por. także 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 (24), s. 25–39, DOI: 10.14746/ppr.2019.24.1.2.

⁶ Na temat polityki handlowej zob. bliżej M. Czermińska, Zasady i funkcjonowanie wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 777, s. 5–30.

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47), dalej „TFUE”.

⁸ Zob. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm (dostęp: 15 września 2021 r.).

⁹ Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1913 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 275).

¹¹ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

można prace W. Radeckiego¹² i A. Habudy¹³, a także B. Rakoczego¹⁴ czy K. Leśkiewicz¹⁵. W szczególności opracowanie B. Rakoczego pt. *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim koncentruje się na definicji tego wyrażenia w świetle różnych uregulowań, gdzie niektóre z nich dotyczą wybranych zagadnień gospodarki drzewnej*. Monografia K. Leśkiewicz częściowo obejmuje aspekty handlu drewnem i warunki wprowadzania do obrotu tego produktu w UE, a także rozważania prawnoporównawcze z regulacjami Niemiec, Finlandii, Szwecji i Austrii, z tym że brane są pod uwagę raczej aspekty trwale zrównoważonej gospodarki leśnej aniżeli gospodarki drzewnej. W literaturze prawniczej niektóre aspekty gospodarki drzewnej poruszano przy okazji omawiania sytuacji prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, np. publikacje M. Tyburka¹⁶ czy J. Pakuły¹⁷, a także opracowania zbiorowe¹⁸. Problematyka gospodarki drzewnej była przedmiotem prac w różnych aspektach związanych z opracowaniem Narodowego Programu Leśnego¹⁹. Wiele publikacji ma charakter nieprawniczy i niekiedy popularnonaukowy²⁰.

3. Względy uzasadniające opracowanie

Zagadnienie określone w tytule, w tym zwłaszcza kwestia ograniczeń sprzedaży (tudzież eksportu) nieprzetworzonego surowca drzewnego ma ogromne znaczenie gospodarcze dla wielu krajów na całym świecie. Jest to podyktowane zarówno wartością rynku produktów

¹² W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX.

¹³ A. Habuda (red.), *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016.

¹⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011; B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Warszawa 2018.

¹⁵ K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Lublin 2019.

¹⁶ M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 118–145.

¹⁷ J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej*, [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 79–95.

¹⁸ Np. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014.

¹⁹ *Narodowy Program Leśny. Synteza, Programy, wprowadzenia, podsumowania i rekomendacje ośmiu paneli ekspertów: klimat, wartość, dziedzictwo, ochrona, rozwój, organizacja, współdziałanie, nauka*, Sękocin Stary, 18 czerwca 2013–8 grudnia 2015 roku, oprac. K. Rykowski, Instytut Badawczy Leśnictwa [b.m.w.] 2016, s. 170, <http://www.npl.ibles.pl/sites/default/files/synteza.pdf> (dostęp: 14 lipca 2021 r.), dalej: „Materiały z prac nad NPL”.

²⁰ L. Wanat, S. Klus, *Sytuacja konkurencyjna branży i mezoekonomiczne aspekty polityki sektorowej państwa na przykładzie rynku drzewnego w Polsce*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2015, nr 1(13), s. 41–55; M. Dobek, M. Paszko, *Ogólne zasady zakupu i organizacji wywozu drewna z Lasów Państwowych*, „Autobusy. Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe” 2017, nr 6, s. 1183–1186; A. Czaplińska, I. Kibych, *Eksport drewna z Ukrainy na tle rosnącego deficytu surowcowego w przemyśle drzewnym UE*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2019, nr 33(4), s. 151–164, DOI: 10.24917/20801653.334.9; *Lasy Państwowe niszczą polski przemysł drzewny* Branża przetwórstwa drewna leży na łożatkach, potrzebuje pomocy by powstać, „Puls Biznesu” z 22–24 maja 2020 r., s. 20–21; A. Ratajczak, *Rynek drzewny w Polsce w perspektywie integracji z Unią Europejską*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2003, nr 37, s. 317–328; P. Skubisz, *Lasy do pieca? Głos branży drzewnej*, „Tygodnik Spraw Obywatelskich” 2021, nr 64 (12).

drzewnych, ja i ograniczeniami dostępności surowca w ostatnich miesiącach²¹. Dlatego podjęcie się opracowania zagadnienia określonego w tytule uzasadniają zwłaszcza względy gospodarcze, a ponadto poznawcze.

W szczególności oczekuje się, że światowy rynek produktów drzewnych wzrośnie z 624,22 mld USD w 2020 r. do 666,43 mld USD w 2021 r. przy łącznym rocznym tempie wzrostu wynoszącym 6,8%²². Rynek wyrobów z drewna ma skorzystać na przewidywanym stałym wzroście gospodarczym w wielu krajach rozwiniętych i rozwijających się. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) przewiduje, że wzrost światowego PKB wyniesie 3,4% w 2021 r. W efekcie większy wzrost gospodarczy prawdopodobnie będzie napędzał inwestycje publiczne i prywatne²³.

Polska należy do czołówki krajów – największych producentów i eksporterów drewna, w tym w zakresie produkcji mebli. W kraju to Lasy Państwowe dostarczają najwięcej drewna okrągłego i są monopolistą na tym rynku, a ceny drewna wykazują od lat tendencję wzrostową²⁴. Jak wskazuje się w literaturze, rynek drzewny wyróżniają cechy charakterystyczne dla sektora leśno-drzewnego. Do obrotu trafia drewno okrągłe oraz produkty przetwórstwa takie jak np. materiały, półfabrykaty i wyroby z drewna. Jednym z filarów polskiego eksportu jest meblarstwo, które równocześnie stymuluje rozwój branż pokrewnych, wytwarzających wyroby drzewne²⁵.

W okresie od stycznia do października 2018 r. z Polski wyeksportowano drewno surowe o wartości 1,2 mld zł, z czego blisko połowa trafiła do odbiorców z Niemiec. Dla porównania do Czech wyeksportowano drewno za 100 mln zł, do Austrii za 15 mln, a na Ukrainę – za 9 mln²⁶. W 2021 r. trudności na rynku drewna potęguje eksport drewna do Chin²⁷. Chiński rynek drewna pozostaje pod presją ograniczeń dostaw związanych z wprowadzeniem zakazu eksportu nieprzetworzonego drewna z Rosji, która jest głównym dostawcą surowca do tego kraju. Chińscy nabywcy będą poszukiwać alternatywnych źródeł dostaw i pozostawać będą pod presją jego wzrastającej ceny²⁸.

²¹ Zob. Surowiec drzewny. Ceny drewna importowanego do Chin z Europy osiągnęły maksimum, <https://www.drewno.pl/artykuly/12112,ceny-drewna-importowanego-do-chin-z-europy-osiagnely-maksimum.html> (dostęp: 10 lipca 2021 r.).

²² Zob. Wood Products Global Market Report 2021: COVID 19 Impact and Recovery to 2030, Summary, https://www.reportlinker.com/p06009750/Wood-Products-Global-Market-Report-COVID-19-Impact-and-Recovery-to.html?utm_source=GNW (dostęp: 10 lipca 2021 r.).

²³ Zob. Wood Products Global Market Report 2021...

²⁴ Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Raport o stanie lasów 2019, Warszawa 2020, <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow/raport-o-stanie-lasow.pdf/view> (dostęp: 14 lipca 2021 r.); GUS, Rocznik Statystyczny Leśnictwa 2020, Warszawa 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-leśnictwa-2020,13,3.html> (dostęp: 14 lipca 2021 r.).

²⁵ Por. np. E. Ratajczak, Rynek..., s. 317–328.

²⁶ Dane nie uwzględniają drewna opałowego; zob. <https://forestor.przemysldrzewny.eu/kto-przerabia-polskie-drewno-pozagranicami/> (dostęp: 5 lipca 2021 r.).

²⁷ Zob. Surowiec drzewny...

²⁸ Zob. Surowiec drzewny...

Do powyższego dodać można, że w związku z rosnącym masowo eksportem drewna okragłego z Europy Francuska Narodowa Federacja Drzewna (Fédération Nationale du Bois) przygotowała petycję o wprowadzenie zakazu eksportu, która ma być przedstawiona decydemtom unijnym. W odpowiedzi na postulat rozszerzenia akcji na poziom europejski dołączyły do niej organizacje branżowe z Niemiec, Hiszpanii, Słowacji, Bułgarii, Włoch, a także z Polski. Według tych organizacji poszkodowane są nie tylko tartaki, ale cały łańcuch dostaw aż do użytkownika końcowego, czyli cała gospodarka. Podnoszą one w szczególności, że zezwolenie na eksport europejskiego surowca bez zapewnienia strategicznych i priorytetowych dostaw dla naszego przemysłu jest równoznaczne z pozbawieniem przemysłu drzewnego samowystarczalności, zniszczeniem sektora, który zapewnia lokalne miejsca pracy, zagrożeniem dla sektorów rzemiosła, budownictwa, logistyki itd.²⁹

Dodać należy, że ustanawianie zakazu eksportu drewna jest pewnym zjawiskiem przybierającym ramy prawne na świecie, w różnych krajach globu³⁰. Naturalnie nie można na tej podstawie wnosić, że praktyka ta jest całkowicie zgodna z obowiązującymi regulacjami. Niemniej jednak wskazuje ona na trudności występujące na rynku w przemyśle drzewnym, które legły u podstaw takich działań.

4. Cel pracy

Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy, a jeśli tak – to w jakim kształcie dopuszczalne jest w świetle obowiązujących regulacji prawnych dotyczących gospodarki drzewnej, w tym prawa UE, ustanowienie w polskim porządku prawnym obowiązku przetwarzania surowca drzewnego w Polsce i wprowadzenie zakazu jego wywożenia poza region pozyskania w stanie nieprzetworzonym.

Udzielenie odpowiedzi na wskazane pytanie wymaga analizy przepisów dotyczących gospodarki drzewnej, w tym kompetencji, w jakich mieści się to zagadnienie, a także jakie są możliwości regulowania tej materii przez kraje członkowskie UE, ewentualnie kraje związkowe (np. Bawarii). Ponadto, ponieważ regionem pozyskania drewna może być po prostu obszar UE w relacjach z krajami trzecimi, kwestie eksportu i importu drewna mogą podlegać regulacjom prawa międzynarodowego, umów międzynarodowych, których stroną jest UE, a co pociąga za sobą skutki w sferze prawnej poszczególnych krajów członkowskich UE, w tym Polski.

²⁹ Zob. <https://pigpd.pl/podpisz-petycje-zakaz-eksportu-drewna-okraglego-z-unii-europejskiej/> (dostęp: 14 lipca 2021 r.).

³⁰ Zob. dane na stronie <https://forestlegality.org/content/logging-and-export-bans> (dostęp: 14 lipca 2021 r.).

5. Struktura pracy

Praca składa się z czterech rozdziałów, z których pierwszy stanowi koncepcję całości, w tym określa jej przedmiot i cel. Struktura całości podporządkowana została celowi sformułowanemu powyżej. Dlatego rozdział drugi dotyczy handlu drewnem i przetwórstwa drewna w świetle uregulowań prawnych UE, statusu drewna w prawie UE, właściwości kompetencji UE i krajów członkowskich w zakresie polityki handlowej, przemysłu i usług, a także reguł handlu na rynku wewnętrznym UE. Rozdział trzeci obejmuje zwłaszcza prawne uwarunkowania polityki eksportowej UE w zakresie drewna na rynku wewnętrznym i zasady polityki eksportowej. Ostatni rozdział zawiera wnioski i podsumowanie.

Rozdział II. Handel drewnem i przetwórstwo drewna w świetle uregulowań Unii Europejskiej

1. Status drewna w prawie Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 38 ust. 1 TFUE przez produkty rolne rozumie się płody ziemi, produkty hodowli i rybołówstwa, a także bezpośrednio z nimi związane produkty pierwszego stopnia przetworzenia. Na podstawie art. 38 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) (obecnie: art. 38 ust. 3 TFUE) została przedstawiona szczegółowa lista produktów objętych postanowieniami Traktatu w zakresie rolnictwa (stanowiąca załącznik II do TEWG, obecnie: załącznik I do TFUE). Rada została upoważniona do rozszerzenia tej listy o inne produkty w ciągu dwóch lat od wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (zob. rozporządzenie nr 7a Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 18 grudnia 1959 r.³¹). Listy produktów obejmują konkretne produkty, co więcej zastosowano w nich nomenklaturę zgodną ze Wspólnym Systemem Taryf Celnych³². Oznacza to, że produkty rolne to takie, które są wyszczególnione w załączniku I lub w rozporządzeniu nr 7a³³. W załączniku I do TFUE na liście, o której mowa w art. 38 TFUE, w dziale 6 znajdują się „Żywe drzewa i inne rośliny; bulwy, korzenie i podobne; cięte i ozdobne liście”. Drewno nie jest więc wymienione na liście tych produktów i nie stanowi produktu rolnego. Jak wskazano w doktrynie: Ponieważ zakres wspólnej polityki rolnej ograniczony jest do produktów zawartych w załączniku I, to nie mogą być na podstawie art. 43 podejmowane środki, które bezpośrednio dotyczą produktów nieobjętych załącznikiem (123/83 BNIC p. Clair). Przykładem jest drewno, którego pominięcie uniemożliwiło podjęcie przez Wspólnotę instrumentów regulujących rynek tego produktu oraz spowodowało opóźnienie działań Wspólnoty w zakresie leśnictwa. Jednakże środki takie mogą być podjęte na podstawie art. 43 w stosunku do produktów niezawartych w załączniku I, jeśli okaże się, że są one konieczne w celu regulacji rynków produktów zawartych w załączniku I³⁴.

³¹ Dz.Urz. WE L 7 z 30 stycznia 1961 r., s. 71.

³² Por. wyrok TS z 14 grudnia 1962 r., sprawy połączone 2/62 i 3/62, Europejska Wspólnota Gospodarcza przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga i Królestwu Belgii, ECLI:EU:C:1962:45.

³³ Por. A. Jurcewicz [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Warszawa 1995, s. 22 i n.

³⁴ A. Jurcewicz [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX, komentarz do art. 38 TFUE.

Powyższe oznacza, że drewno należy traktować jak towar, który podlega ogólnym regułom obrotu określonym w prawodawstwie UE. Wprowadzanie drewna do obrotu mieści się w ramach polityki handlowej UE, zaś jego przetwórstwo będzie do obszaru „przemysłu” oraz sfery „usług”.

2. Właściwość kompetencji Unii Europejskiej i krajów członkowskich w zakresie polityki handlowej, przemysłu i usług

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zob. art. 3–6 TFUE), jeżeli Traktaty przyznają UE wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie UE może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Natomiast, jeżeli Traktaty przyznają UE w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

Unia Europejska posiada kompetencje wyłączne w następujących dziedzinach:

1. unia celna;
2. **ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;**
3. polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro;
4. zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
5. **wspólna polityka handlowa.**

Unia Europejska ma także wyłączną kompetencję do zawierania **umów międzynarodowych**, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Natomiast UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (**kompetencje dzielone**), jeżeli Traktaty przyznają jej kompetencje, które nie dotyczą dziedzin określonych w art. 3 i 6 TFUE.

Kompetencje dzielone między UE a państwami członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin:

1. rynek wewnętrzny;
2. polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

3. spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna;
4. rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych;
5. środowisko;
6. ochrona konsumentów;
7. transport;
8. sieci transeuropejskie;
9. energia;
10. przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
11. wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 i 4 TFUE w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji. W dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej UE ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji.

Zgodnie z art. 6 TFUE Unia Europejska ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą:

1. ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego;
2. **przemysł**;
3. kultura;
4. turystyka;
5. edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport;
6. ochrona ludności;
7. współpraca administracyjna.

Z przywołanych zasad podziału kompetencji wynika, że gospodarka drzewna rozumiana m.in. jako wprowadzanie drewna do obrotu, mieści się w wyłącznej kompetencji UE w sferze wspólnej polityki handlowej. Natomiast przetwórstwo drewna należące już do sfery przemysłu można zaliczyć do obszaru, gdzie UE ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich.

3. Reguły handlu na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej

Reguły handlu towarami wyznaczane są zasadniczo przez **reguły swobodnego przepływu towarów, usług i kapitału**. Zgodnie z art. 26 ust. 2 TFUE: Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów. Swobodny przepływ towarów podlega wymogom określonym w tytule II TFUE i obejmuje m.in. unię celną. Przede wszystkim **ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi** (art. 34 TFUE). Również **ograniczenia ilościowe w wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi** (art. 35 TFUE). Traktat dopuszcza wyjątki od powyższych reguł, jednakże muszą wystąpić uzasadnione względy. Zgodnie z art. 36 TFUE: Postanowienia artykułów 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi. Przepisy art. 35 i 36 TFUE powinny stanowić przedmiot badań pod kątem tego, czy w ramach określonych w nich klauzul mieszczą się zagadnienia związane z ograniczeniem dostępności dla uczestników obrotu gospodarczego danego surowca na rynku, w tym przypadku surowca drzewnego, a ponadto – jeśli tak, to czy uzasadniają one legalne, zgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wprowadzenie przez państwo członkowskie ograniczeń w handlu wymienionych powyżej, zakazanych co do zasady na rynku wewnętrznym. W literaturze wskazano, że ograniczenia swobody przepływu towarów, usług, pracowników, przedsiębiorczości i kapitału są dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

1. służą uznanemu celowi wspólnotowemu,
2. nie są dyskryminujące pośrednio lub bezpośrednio,
3. nadają się do spełnienia zamierzonego celu,
4. ich podjęcie jest konieczne do zamierzonego celu

– a ponadto uzasadniają je zasada proporcjonalności i zakaz dyskryminacji³⁵. Trybunał Sprawiedliwości szeroko rozumie „skutki o charakterze równoważnym” jako ograniczenia w handlu³⁶.

³⁵ M. Herdegen, Prawo europejskie, Warszawa 2006, s. 191 i powołane tam orzecznictwo TSUE.

³⁶ Por. wyrok TS z 11 lipca 1974 r., 8/74, Procureur du Roi przeciwko Benoît i Gustave Dassonville, ECLI:EU:C:1974:82.

Przykładowo:

[...] pojęcie «porządek publiczny» w kontekście wspólnotowym, a w szczególności jeżeli chodzi o uzasadnienie ograniczenia podstawowej zasady swobodnego świadczenia usług, powinno być interpretowane w sposób wąski, aby jego zasięg nie był określany jednostronnie przez każde Państwo Członkowskie bez kontroli przez instytucje Wspólnoty [...]. Jak z tego wynika, porządek publiczny może być jedynie przywołany w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia, naruszającego podstawowy interes społeczny [...]. Tym niemniej szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach lub w określonych okresach czasu. Należy więc w tym względzie przyznać właściwym organom krajowym pewien zakres swobodnego uznania w granicach wyznaczonych przez Traktat³⁷.

Wątpliwe byłoby więc odwołanie się do klauzuli porządku publicznego jako uzasadnienia dla ewentualnego zakazu obrotu drewnem w Unii.

Już z powyższych przykładów wynika, że ograniczenia w handlu należy rozmieść szeroko, zaś wyjątki od zasad – filarów rynku wewnętrznego UE – powinny być stosowane powściągliwie. Wniosek taki można wysnuć z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przykładowo w wyroku z 17 września 2020 r., C-648/18, TSUE wskazuje, że:

Poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 35 i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe, które, zgodnie z wykładnią organu odpowiedzialnego za ich stosowanie, nakładają na krajowych producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach prowadzonych przez jedynego operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, stanowią środek o skutku równoważnym z ograniczeniem ilościowym w wywozie, którego nie można uzasadnić w świetle art. 36 TFUE ani nadrzędnym wymogiem interesu ogólnego³⁸.

Trybunał orzekł, że:

każde ograniczenie, nawet o niewielkim znaczeniu, jednej ze swobód podstawowych przewidzianych w Traktacie FUE jest przez ten traktat zakazane, chyba że jego skutki zostaną uznane za zbyt niepewne lub zbyt pośrednie, aby ograniczenie takie można było uznać za ograniczenie w rozumieniu art. 35 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 lutego 2018 r., ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, pkt 44; z dnia 21 czerwca 2016 r., New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, pkt 37, 45 i przytoczone tam orzecznictwo) (pkt 29 wyroku). Trybunał orzekł, że: Artykuły 35 i 36 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe, które, zgodnie z wykładnią organu odpowiedzialnego za ich stosowanie, nakładają na krajowych producentów energii elektrycznej obowiązek oferowania całości dostępnej energii elektrycznej na platformach prowadzonych przez jedynego operatora wyznaczonego do świadczenia usług obrotu dla krajowego rynku energii elektrycznej, stanowią środek o skutku

³⁷ Wyrok TS z 14 października 2004 r., C-36/02, Omega Spielhallen - und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, ECLI:EU:C:2004:614, pkt 30 i 31.

³⁸ Wyrok TS z 17 września 2020 r., C-648/18, Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) przeciwko Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, ECLI:EU:C:2020:723, pkt 23.

równoważnym z ograniczeniem ilościowym w wywozie, którego nie można uzasadnić względami bezpieczeństwa publicznego związanymi z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej, ponieważ takie przepisy nie są proporcjonalne do zamierzonego celu.

Pod uwagę, z perspektywy badanego problemu, należy wziąć także art. 37 TFUE, który w warunkach handlu drewnem przez podmiot mający pozycję monopolisty na rynku drewna w Polsce (jak Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe), reguluje zagadnienia handlu towarami. Jego treść brzmi następująco:

Zgodnie z art 37 TFUE:

1. Państwa Członkowskie dostosowują monopole państwowe o charakterze handlowym w taki sposób, aby wykluczona była wszelka dyskryminacja między obywatelami Państw Członkowskich w stosunku do warunków zaopatrzenia i zbytu. Postanowienia niniejszego artykułu stosują się do każdego podmiotu, za pośrednictwem którego Państwo Członkowskie z mocy prawa lub faktycznie, bezpośrednio lub pośrednio, kontroluje, kieruje lub wpływa w stopniu odczuwalnym na przywóz lub wywóz w stosunkach między Państwami Członkowskimi. Postanowienia te stosują się także do monopolów delegowanych przez państwo innym podmiotom.
2. Państwa Członkowskie powstrzymują się od wszelkich nowych środków sprzecznych z zasadami określonymi w ustępie 1 lub ograniczających zakres stosowania artykułów dotyczących zakazu ceł i ograniczeń ilościowych między Państwami Członkowskimi.
3. W przypadku monopolu o charakterze handlowym, obejmującego regulację zmierzającą do ułatwienia zbywania lub podnoszenia wartości produktów rolnych, w stosowaniu norm niniejszego artykułu należy zapewnić równoważne gwarancje w zakresie zatrudnienia i poziomu życia zainteresowanych producentów.

Przepis art. 37 TFUE wyklucza zatem wszelką dyskryminację między obywatelami Państw Członkowskich w stosunku do warunków zaopatrzenia i zbytu. Oznacza to, że **w Polsce obywatele innych krajów członkowskich nie mogą być traktowani gorzej od obywateli polskich w zakresie warunków zaopatrzenia i zbytu surowca drzewnego**. Ciężar zapewnienia tego wymogu spoczywa na Polsce jako państwie członkowskim UE. Kwestią istotną na tle art. 37 ust. 2 TFUE jest to, by **nie wprowadzać ograniczeń zakazanych w stosunkach między państwami członkowskimi**. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 15 lipca 1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., art. 37 ust. 1 TFUE

nie zabrania ustanawiania wszelkich monopolów, lecz tylko tych „o charakterze handlowym” i to pod warunkiem, że prowadzą do określonej [...] dyskryminacji; [...] wspomniane monopole krajowe i podmioty objęte są zakazem ustanowionym w tym postanowieniu wyłącznie pod warunkiem, iż, po pierwsze, mają za przedmiot działalności zawieranie transakcji dotyczących towarów mogących być przedmiotem konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi, a po drugie, odgrywają w tych transakcjach rzeczywistą rolę; [...] zadaniem sądu krajowego jest dokonanie w każdym przypadku oceny, czy omawiana działalność gospodarcza dotyczy towaru tego rodzaju, który ze względu na swój charakter oraz wymogi techniczne i międzynarodowe, jakim podlega, może być przedmiotem działalności powodującej, że zainteresowany podmiot odgrywa rzeczywistą rolę w przywozie lub

wywozie między jednostkami pochodzącymi z państw członkowskich [...]; pierwszeństwo prawa wspólnotowego znajduje potwierdzenie w art. 189 [art. 288 TFUE – dop. aut.], zgodnie z którym rozporządzenie „wiąże w całości” i jest „bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”; [...] postanowienie to [...] zostałoby pozbawione skuteczności, gdyby jego skutki mogły zostać jednostronnie cofnięte przez jedno z państw w drodze aktu ustawodawczego, który miałby moc wyższą od aktów wspólnotowych; [...] wskutek dokonanego przez państwa przeniesienia, z ich wewnętrznych porządków prawnych do wspólnotowego porządku prawnego, praw i obowiązków odpowiadających postanowieniom traktatu nastąpiło ostateczne ograniczenie ich praw suwerennych, którego nie może podważyć późniejszy akt jednostronny sprzeczny z istotą Wspólnoty [...] w związku z tym, w przypadku powstania kwestii interpretacji traktatu, należy zastosować art. 177 [art. 267 TFUE – dop. aut.] niezależnie od jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego³⁹.

Do powyższego należy dodać, że stosownie do art. 102 TFUE nie tyle zakazane jest posiadanie pozycji dominującej na rynku, ile jej nadużywanie. Zgodnie z tym przepisem:

Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej [wyróżn. – aut.] na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między Państwami Członkowskimi. Nadużywanie takie może polegać w szczególności na:

- a) narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłuszných cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłuszných warunków transakcji;
- b) ograniczaniu produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów;
- c) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji;
- d) uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów.

W orzecznictwie przyjęto, że

pojęcie „nadużywania pozycji dominującej” w rozumieniu art. 102 TFUE jest pojęciem obiektywnym, odnoszącym się do zachowań przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą, które na rynku, na którym – właśnie ze względu na obecność tego przedsiębiorstwa – konkurencja jest już osłabiona, stwarzają przeszkodę w utrzymaniu istniejącego jeszcze na rynku poziomu konkurencji lub w jej rozwoju, wykorzystując w tym celu środki odmienne od środków stosowanych w warunkach normalnej konkurencji między towarami lub usługami, opartej na świadczeniach podmiotów gospodarczych [...]. Oceny tego, czy dana praktyka przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą stanowi nadużycie na podstawie art. 102 TFUE, należy dokonywać z uwzględnieniem wszystkich szczególnych okoliczności sprawy⁴⁰.

Natomiast w myśl art. 106 ust. 2 TFUE:

Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów,

³⁹ ECLI:EU:C:1964:66.

⁴⁰ Wyrok TS z 25 marca 2021 r., C-165/19 P, Slovak Telekom a.s. przeciwko Komisji Europejskiej, ECLI:EU:C:2021:239, pkt 41 i 42.

zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii.

Ponadto na mocy art. 56 TFUE zakazane są ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii

w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą rozszerzyć korzyści wynikające z postanowień niniejszego rozdziału na obywateli państwa trzeciego świadczących usługi i mających swe przedsiębiorstwa wewnątrz Unii.

Przy czym w świetle art. 57 TFUE usługami są

świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Usługi obejmują zwłaszcza:

- a) działalność o charakterze przemysłowym;
- b) działalność o charakterze handlowym;
- c) działalność rzemieślniczą;
- d) wykonywanie wolnych zawodów.

Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego prawa przedsiębiorczości, świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia, wykonywać przejściowo działalność w Państwie Członkowskim świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli.

W piśmiennictwie wskazuje się, że swobodzie przepływu usług podlegają usługodawcy i usługobiorcy, pod warunkiem że strony danej transakcji pochodzą z dwóch różnych państw członkowskich. W konsekwencji, element transgraniczny w przypadku swobody przepływu usług zaistnieje, gdy:

- 1) usługodawca świadczy usługę w państwie członkowskim innym niż państwo jego obywatelstwa;
- 2) usługobiorca korzysta z usług świadczonych przez usługodawcę mającego przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo, którego obywatelstwo posiada usługobiorca;
- 3) usługodawca i usługobiorca pochodzą z dwóch różnych państw członkowskich, lecz transgraniczne świadczenie usługi polega jedynie na przemieszczeniu się usługi (bez zmiany pobytu stron danej transakcji);
- 4) usługodawca i usługobiorca pochodzą z dwóch różnych państw członkowskich, zaś sama usługa jest świadczona w państwie trzecim⁴¹.

Kwestiami związanymi z powyższymi zagadnieniami są podstawowe pojęcia prawne, takie jak usługa, działalność gospodarcza, przedsiębiorstwo. W świetle Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej obok wymogu tymczasowości, konstytutywnym elementem usługi musi

⁴¹ Por. A. Cieśliński, M. Szwarc [w:] System Prawa Unii Europejskiej, t. 7, Prawo rynku wewnętrznego, red. D. Kornobis-Romanowska, Legalis, komentarz do art. 57 TFUE, nb 144.

być jej transgraniczny charakter⁴². Na rynku wewnętrznym musi być zapewniony swobodny przepływ usług, a na mocy art. 43 TFUE – swoboda przedsiębiorczości. Natomiast art. 49 TFUE ustanawia swobodę świadczenia usług. Celem regulacji ma być zniesienie przeszkód w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi.

Surowiec drzewny jest towarem. W doktrynie do towarów zaliczono

wszelkie rzeczy ruchome, których wartość można wyrazić w pieniądzu, które mogą tym samym stanowić przedmiot legalnych i właśnie komercyjnych transakcji handlowych. Nie chodzi oczywiście tylko o sprzedaż, lecz także o przetwarzanie, a nawet składowanie, a oprócz przeniesienia własności mogą być to prawa rzeczowe lub obligacyjne, które ewentualnie posiadają wartość użytkową. Nie ma zarazem powodu, aby wyłączać z tego zakresu produkty rolne, choć zasady swobodnego przepływu stosują się do nich, o ile nie koliduje to z zasadami rządzącymi wspólną polityką rolną, jak również towary pochodzące z państw trzecich, o ile zostały legalnie dopuszczone do obrotu w unii celnej po dopełnieniu formalności przywozowych⁴³.

W handlu produktami muszą być także respektowane reguły konkurencji obowiązujące na rynku wewnętrznym. Należy zasygnalizować, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakazuje określonych porozumień i „aktów” jako niezgodnych z rynkiem wewnętrznym. Przepis art. 101 TFUE stanowi, że:

Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane są: wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między Państwami Członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego, a w szczególności te, które polegają na:

- a) ustalaniu w sposób bezpośredni lub pośredni cen zakupu lub sprzedaży albo innych warunków transakcji;
 - b) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji, rynków, rozwoju technicznego lub inwestycji;
 - c) podziale rynków lub źródeł zaopatrzenia;
 - d) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji;
 - e) uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów.
2. Porozumienia lub decyzje zakazane na mocy niniejszego artykułu są nieważne z mocy prawa.
 3. Jednakże postanowienia ustępu 1 mogą zostać uznane za nie mające zastosowania do:
 - każdego porozumienia lub kategorii porozumień między przedsiębiorstwami,
 - każdej decyzji lub kategorii decyzji związków przedsiębiorstw,
 - każdej praktyki uzgodnionej lub kategorii praktyk uzgodnionych,

⁴² Por. dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L 376 z 27 grudnia 2006 r., s. 36).

⁴³ A. Cieśliński, M. Szwarc [w:] System..., komentarz do art. 57 TFUE, nb 196.

które przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów bądź do popierania postępu technicznego lub gospodarczego, przy zastrzeżeniu dla użytkowników słusznej części zysku, który z tego wynika, oraz bez:

- a) nakładania na zainteresowane przedsiębiorstwa ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów;
- b) dawania przedsiębiorstwom możliwości eliminowania konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów”.

Na tle tego przepisu należy wskazać, że podmioty handlujące drewnem w Polsce mają obowiązek przestrzegania prawa konkurencji, w tym w zakresie stosowania zasad sprzedaży drewna, ograniczania lub kontrolowania rynków, podziału rynków i innych aspektów wymienionych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także prawodawstwie pochodnym z zakresu prawa konkurencji. Na tym tle należy pamiętać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o lasach „lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe”. Zgodnie z art. 4 ust. 3 tej ustawy: „W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość”. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest jedynym podmiotem upoważnionym do sprzedaży drewna pochodzącego z lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Instytucja ta może zatem działać w ograniczonych ramach prawnych i jako podmiot sprzedający drewno nie może ograniczyć sprzedaży w sposób zakazany prawem UE i krajowym, i nie ma żadnych kompetencji do takich działań⁴⁴.

⁴⁴ Por. decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DOK-9/2008 z 29 grudnia 2008 r.

Rozdział III. Prawne uwarunkowania polityki eksportowej Unii Europejskiej w zakresie drewna

1. Skutki wyłączności kompetencji Unii Europejskiej w sferze polityki handlowej dla państw członkowskich

Wspólna polityka handlowa UE realizowana jest na zasadach określonych w części piątej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności art. 205–207. Zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE wspólna polityka handlowa należy do „działań zewnętrznych Unii”. Polityka ta dotyczy **wymiany handlowej z państwami trzecimi, a nie wymiany handlowej w ramach rynku wewnętrznego**. Unijny akt prawny wchodzi w zakres wspólnej polityki handlowej, gdy dotyczy konkretnie wymiany międzynarodowej, tzn. jego głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej, oraz gdy wywiera on na nią bezpośredni wpływ. Z tego wynika, że jedynie te akty Unii, które mają konkretny związek z międzynarodową wymianą handlową, mogą należeć do dziedziny wspólnej polityki handlowej⁴⁵. Stosownie do postanowień art. 216 TFUE Unia Europejska może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to Traktaty lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w Traktatach albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres, zaś umowy zawarte przez UE wiążą instytucje UE i państwa członkowskie. Unia może zawierać także umowy stowarzyszeniowe z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi (art. 217 TFUE, zob. także art. 220–221 TFUE).

Nie zawsze łatwe jest ustalenie, czy UE ma kompetencję do zawarcia umowy międzynarodowej, niekiedy konieczne jest przyjrzenie się zakresowi tych kompetencji i ich charakterowi (wyłączne czy dzielone). Jak wskazał przykładowo TS:

Kompetencja zewnętrzna Unii może istnieć poza przypadkami przewidzianymi w art. 3 ust. 2 TFUE⁴⁶. Kompetencja Unii do zawierania umów międzynarodowych może wynikać nie tylko z wyraźnego przyznania w traktatach, lecz również w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatów i aktów wydanych na ich podstawie przez instytucje Unii.

⁴⁵ Por. wyrok TS z 22 października 2013 r., C-137/12, Komisja Europejska przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2013:675.

⁴⁶ Wyrok TS z 5 grudnia 2017 r., C-600/14, Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2017:935, pkt 49 i 51.

W szczególności w każdym przypadku, gdy prawo Unii ustanawia na rzecz tych instytucji kompetencje na płaszczyźnie wewnętrznej dla realizacji określonego celu, Unia posiada kompetencję do zaciągania zobowiązań międzynarodowych koniecznych dla jego realizacji, nawet jeżeli brak jest wyraźnego przepisu w tym względzie⁴⁷.

O tej ostatniej hipotezie mowa teraz w art. 216 ust. 1 TFUE. Ponadto należy dokonać rozróżnienia między istnieniem kompetencji zewnętrznej Unii i ewentualnie wyłącznym lub dzielonym charakterem tej kompetencji. To rozróżnienie znajduje odzwierciedlenie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W tym względzie z samego brzmienia art. 216 ust. 1 TFUE, w którym nie ma żadnego rozróżnienia w zależności od wyłącznego lub dzielonego charakteru kompetencji Unii, wynika, że Unia posiada taką kompetencję w czterech przypadkach. Hipoteza, w której zawarcie umowy może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres i w której kompetencja Unii jest na podstawie art. 3 ust. 2 TFUE wyłączna, nie stanowi jednego z tych przypadków. Również z porównania sformułowań art. 216 ust. 1 TFUE i art. 3 ust. 2 TFUE wynika, że przypadki, w których Unia posiada kompetencję zewnętrzną zgodnie z pierwszym z tych postanowień, nie ograniczają się do różnych hipotez przewidzianych w drugim z tych postanowień, w których Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną⁴⁸. Zatem możliwość wprowadzenia ograniczeń w handlu międzynarodowym między Polską a krajami trzecimi wymaga odniesienia do wymienionych postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz wiążących UE (i co za tym idzie kraje członkowskie) postanowień umów międzynarodowych. Zagadnienie to jest niezwykle złożone i rozległe zarówno z merytorycznego punktu widzenia, jak i pod względem zakresu przedmiotu analizy (liczne umowy międzynarodowe zawarte i wiążące UE). Z pewnością ramy opracowania nie pozwalają na wyczerpanie problematyki, a rozważania będą służyć zasygnalizowaniu najważniejszych aspektów, mając na uwadze, że drewno z Polski trafia do Chin, jako istotnego partnera handlowego UE. W piśmiennictwie instrumenty wspólnej polityki handlowej dzieli się na:

1. instrumenty polityki importowej, mające na celu ochronę rynku wewnętrznego przed konkurencją z zewnątrz, np. cła importowe, środki ochronne podejmowane w razie dumpingu lub subsydiów, postępowanie ochronne przed nadmiernym importem, specjalne klauzule ochronne w rolnictwie;
2. instrumenty polityki eksportowej, m.in. środki ochronne w eksporcie oraz środki wspierania eksportu⁴⁹.

⁴⁷ Wyrok TS z 5 grudnia 2017 r., C-600/14, Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej, pkt 45.

⁴⁸ Wyrok TS z 5 grudnia 2017 r., C-600/14, Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej, pkt 46, 47, 49 i 50.

⁴⁹ Tak za A. Wróbel, *Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, „Studia Europejskie” 2011, nr 4, s. 35–36; https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/4-2011_wrobel.pdf (dostęp: 13 listopada 2021 r.).

2. Podstawowe zasady polityki eksportowej Unii Europejskiej

W literaturze można spotkać stanowisko, że polityka eksportowa należy do wyłącznych kompetencji UE⁵⁰. Jednakże wskazuje się też, iż UE nie ma kompetencji w zakresie bezpośredniego lub pośredniego wspierania eksportu. Nadal pozostają one domeną państw członkowskich i podlegają zobowiązaniom podjętym w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)⁵¹.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi podstawy do przyczyniania się UE do harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego zniesienia ograniczeń w handlu międzynarodowym i bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do zmniejszenia barier celnych i innych barier. Jest to nawiązanie do międzynarodowej wymiany handlowej dotyczącej przede wszystkim rozwoju regulacji handlu światowego w WTO oraz ochrony traktatowej działalności inwestycyjnej, głównie na podstawie umów o popieraniu i ochronie inwestycji (ang. Bilateral Investment Treaties, BITs) oraz umów w sprawie wolnego handlu (ang. Free Trade Agreements, FTAs). Artykuł 216 TFUE akcentuje stopniowe znoszenie barier celnych oraz innych przeszkód w handlu. W tym sensie, zdaniem przedstawicieli doktryny, wspólna polityka handlowa wpisuje się w ogólną filozofię wielostronnej liberalizacji handlu w ramach WTO. Jak wskazuje się w piśmiennictwie:

W przypadku WPH należy wskazać dwa, ściśle ze sobą powiązane aspekty liberalizacji handlu. Pierwszym jest utworzenie rynku wewnętrznego, obejmującego „obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału” (zob. art. 26 ust. 2 TFUE), co powoduje, że z punktu widzenia WTO Unia Europejska jest traktowana jako „odrębne terytorium celne” (zob. art. XII porozumienia WTO). [...] Oznacza to, że zgodnie z art. 206 TFUE Unia Europejska zobowiązana jest do przestrzegania zasad uczciwego handlu międzynarodowego, co obejmuje, m.in., zakaz subsydiowania eksportu i krajowej produkcji, zakaz dumpingu czy zakaz utrzymywania ograniczeń ilościowych. Ponadto, liberalizacja obejmuje nie tylko handel towarami, lecz dotyczy także usług. Rozszerzenie zakresu WPH na bezpośrednie inwestycje zagraniczne powoduje, że liberalizacji podlegać będzie także prowadzenie działalności gospodarczej⁵².

Zasady polityki eksportowej UE objęte zostały m.in. regulacjami określającymi ogólne przepisy i procedury mające zastosowanie do towarów wyprawdzanych poza obszar celny UE⁵³. W szczególności należy mieć na uwadze rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 z 15 maja 2014 r. dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie

⁵⁰ Por. R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, Warszawa 2019, s. 311 i powołana tam literatura oraz orzecznictwo.

⁵¹ Por. A. Wróbel, *Wspólna...*, s. 38.

⁵² M. Jeżewski [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX, komentarz do art. 206 TFUE.

⁵³ Np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.Urz. UE L 269 z 10 października 2013 r., s. 1, ze zm.).

stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 3286/94 ustanawiające procedury wspólnotowe w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Wspólnoty zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu⁵⁴. W akcie tym ustanowiono ogólną regułę, że gdy konieczne jest podjęcie działań w celu ochrony interesów UE w przypadkach, o których mowa w art. 3 tego rozporządzenia (po rozstrzygnięciu sporów handlowych w ramach Uzgodnienia WTO w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów⁵⁵, jeżeli Unia została upoważniona do zawieszenia koncesji lub innych zobowiązań wynikających z wielostronnych umów objętych uzgodnieniem WTO w sprawie rozstrzygania sporów), Komisja przyjmuje akty wykonawcze określające odpowiednie środki polityki handlowej. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w rozporządzeniu. Artykuł 5 ust. 1 wymienionego rozporządzenia wskazuje we wspomnianych przypadkach środki polityki handlowej, tj.:

1. Bez uszczerbku dla jakichkolwiek umów międzynarodowych, których Unia jest stroną, środki polityki handlowej, które mogą zostać wprowadzone w drodze aktu wykonawczego zgodnie z art. 4 ust. 1 polegają na:
 - a) zawieszeniu koncesji celnych oraz nałożeniu nowych lub zwiększonych ceł, w tym przywróceniu stawki celnej na poziomie stawki stosowanej względem kraju najbardziej uprzywilejowanego lub nałożeniu ceł przekraczających poziom tej stawki lub wprowadzeniu wszelkich dodatkowych opłat za przywóz lub wywóz towarów;
 - b) wprowadzeniu lub zwiększeniu ograniczeń ilościowych dotyczących przywozu lub wywozu towarów, w formie kontyngentów, pozwoleń na przywóz lub wywóz lub innych środków;
 - ba) zawieszeniu zobowiązań dotyczących handlu usługami i nałożeniu ograniczeń na handel usługami;
 - bb) zawieszeniu zobowiązań dotyczących handlowych aspektów praw własności intelektualnej przyznanych przez instytucję lub agencję unijną i ważnych w całej Unii oraz nałożeniu ograniczeń na ochronę tego rodzaju praw własności intelektualnej lub ich komercyjne wykorzystanie w stosunku do posiadaczy praw będących obywatelami danego państwa trzeciego;
 - c) zawieszeniu koncesji – w odniesieniu do towarów, usług lub dostawców – w dziedzinie zamówień publicznych, poprzez:
 - (i) wykluczenie z udziału w zamówieniach publicznych dostawców towarów lub usług, którzy mają siedzibę i prowadzą działalność w danym państwie trzecim, lub ofert, których łączna wartość składa się w ponad 50% z towarów lub usług pochodzących z danego państwa trzeciego; lub
 - (ii) nałożenie obowiązkowej kary cenowej w odniesieniu do ofert dostawców towarów lub usług, którzy mają siedzibę i prowadzą działalność w danym państwie trzecim lub w odniesieniu do części oferty składającej się z towarów lub usług pochodzących z danego państwa trzeciego”.

⁵⁴ Dz.Urz. L 189 z 27 czerwca 2014 r., s. 50, ze zm.

⁵⁵ Dz.Urz. WE L 336 z 23 grudnia 1994 r., s. 234, dalej „uzgodnienie WTO w sprawie rozstrzygania sporów”.

W kwestiach barier w handlu stosuje się także rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1843 z 6 października 2015 r. ustanawiające procedury unijne w zakresie wspólnej polityki handlowej w celu zapewnienia wykonania praw Unii zgodnie z zasadami handlu międzynarodowego, w szczególności tymi ustanowionymi pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu⁵⁶.

Podstawowym założeniem w świetle Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz regulacji WTO jest to, by we wszystkich państwach członkowskich wywóz został prawie całkowicie zliberalizowany, tzn. by wywóz do państw trzecich nie podlegał żadnemu ograniczeniu ilościowemu. Skrajnym przypadkiem ograniczeń ilościowych jest ustanowienie całkowitego zakazu importu lub eksportu określonych towarów. Inną formą ograniczeń ilościowych jest kontyngentowanie importu lub eksportu, tj. wskazywanie pułapów, których nie mogą one przekroczyć. Pułapy te mogą być ustalone dla poszczególnych towarów lub dla całości eksportu lub importu w stosunku do danego państwa albo wszystkich państw. Inną formą ograniczeń ściśle związaną z ograniczeniami ilościowymi jest wprowadzenie systemu licencji importowych lub eksportowych⁵⁷. Rolą umów międzynarodowych było zapobieganie niebezpiecznym ograniczeniom ilościowym lub co najmniej zmniejszenie ich zakresu. W tej mierze postanowienia Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (ang. *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) zawierały zakaz ustanawiania takich ograniczeń pod postacią kontyngentów, licencji importowych lub eksportowych (art. XI układu ogólnego GATT). W szeregu bowiem okoliczności dopuszczono odwoływanie się do takich środków, a to zwłaszcza na tle ochrony produkcji krajowej oraz utrzymania równowagi bilansu płatniczego, np. w krytycznych sytuacjach wynikających z niedoboru środków żywności lub innych podstawowych artykułów dla państwa eksportera lub w związku z wprowadzeniem programu tej poprawy lub też gdy ich wprowadzenie łączy się ze stosowaniem przepisów dotyczących klasyfikacji i kontroli wartości⁵⁸. Regułą GATT był wolny handel. Kontynuacją GATT jest Akt ustanawiający Światową Organizację Handlu (WTO), na który składa się wiele dokumentów, w tym umowy dotyczące handlu towarami, ogólna umowa o handlu usługami, umowa dotycząca handlowych aspektów ochrony własności intelektualnej i inne⁵⁹.

Zasadą jest wolność eksportu od ograniczeń ilościowych w zakresie wywozu. Wywóz produktów z UE do państw trzecich jest wolny, tzn. nie podlega ograniczeniom ilościowym, z wyjątkiem tych, które są stosowane zgodnie z art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/479 z 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł wywozu⁶⁰.

⁵⁶ Dz.Urz. UE L 272 z 16 października 2015 r., s. 1.

⁵⁷ Por. J. Gilas, Bariery w handlu zagranicznym w świetle prawa międzynarodowego, s. 21, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20740/1/003%20JANUSZ%20GILAS.pdf> (dostęp: 13 listopada 2021 r.).

⁵⁸ J. Gilas, Bariery..., s. 22.

⁵⁹ Zob. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm (dostęp: 13 listopada 2021 r.). Por. R.R. Ludwikowski, Handel..., s. 99–100.

⁶⁰ Dz.Urz. UE L 83 z 27 marca 2015 r., s. 34, dalej: „rozporządzenie 2015/479”.

Wspomniany akt stosuje się do wszystkich produktów, zarówno przemysłowych, jak i rolnych, a więc także i drewna oraz jego pochodnych. Wyjątkiem od zasady wolności eksportowej jest wprowadzenie środków ochronnych przez państwo członkowskie na warunkach określonych w wymienionych przepisach. Wymieniony akt prawny nakłada wymóg, by wywóz do państw trzecich nie podlegał żadnemu ograniczeniu ilościowemu, z wyjątkiem sytuacji „**wyjątkowej zmiany na rynku**” w danym państwie członkowskim. Jednocześnie, gdy państwo członkowskie uzna za konieczne wprowadzenie środków ochronnych, musi powiadomić Komisję Europejską. Środki ochronne niezbędne ze względu na interesy UE powinny zostać przyjęte przy należytym uwzględnieniu istniejących zobowiązań międzynarodowych, stąd ich stosowanie nie jest swobodne.

Jeżeli, w następstwie wyjątkowej zmiany na rynku, państwo członkowskie uzna, że środki ochronne w rozumieniu rozdziału III mogą być konieczne, państwo to powiadamia o tym Komisję, która następnie informuje pozostałe państwa członkowskie (art. 2 rozporządzenia 2015/479). Komisja może zażądać od państw członkowskich dostarczenia jej danych statystycznych na temat zmiany na rynku dla danego produktu w celu określenia sytuacji gospodarczej i handlowej oraz nadzorowania w tym celu wywozu zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym oraz z procedurą określoną przez Komisję. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu wykonania żądań Komisji oraz przekazują jej żądane dane. Komisja informuje pozostałe państwa członkowskie (art. 4 rozporządzenia 2015/479).

Zgodnie z art. 5 rozporządzenia 2015/479 procedura działania państwa członkowskiego odnotowującego występowanie „wyjątkowej zmiany na rynku” jest następująca (zob. art. 5–6 rozporządzenia 2015/479):

1. państwo to musi złożyć stosowny wniosek do Komisji, zaś Komisja, w celu zapobieżenia sytuacji krytycznej **spowodowanej brakiem podstawowych produktów lub dla naprawienia takiej sytuacji oraz gdy interesy UE wymagają działania natychmiastowego**, działając na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy oraz uwzględniając rodzaj produktów oraz inne cechy szczególne danych transakcji, **może podporządkować wywóz produktu przedstawieniu zezwolenia na wywóz przyznanego według zasad oraz w granicach**, jakie Komisja ustanawia zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2015/479, lub – w sprawach pilnych – zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia 2015/479. Środki mogą być **ograniczone do wywozu do niektórych państw i do wywozu z niektórych regionów UE**, jednakże nie obejmują produktów będących już w drodze do granicy UE;
2. w przypadku gdy z wnioskiem o podjęcie przez Komisję działania wystąpiło państwo członkowskie, **Komisja podejmuje decyzję w terminie maksymalnie pięciu dni roboczych od dnia otrzymania wniosku**. Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie są powiadamiane o podjętych środkach. Środki takie stają się skuteczne niezwłocznie. Jeżeli Komisja działała na mocy art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2015/479, to w terminie 12 dni roboczych od dnia wejścia w życie środka, który przyjęła, decyduje,

czy należy przyjąć właściwe środki przewidziane w art. 6 rozporządzenia 2015/479. Jeżeli w ciągu sześciu tygodni od dnia wejścia w życie środka nie przyjęto żadnych środków, środek ten uznany zostaje za uchylony.

Przy wprowadzaniu ograniczeń ilościowych w wywozie uwzględnia się w szczególności:

1. wielkość wywozu towarów na podstawie umów zawartych na normalnych warunkach przed wejściem w życie środka ochronnego w rozumieniu rozdziału III rozporządzenia 2015/479, który to środek został zgłoszony przez zainteresowane państwo członkowskie Komisji zgodnie z jego prawem krajowym oraz
2. fakt, iż realizacja celu oczekiwanego przez wprowadzenie ograniczeń ilościowych nie może zostać naruszona.

Jednocześnie państwa członkowskie zachowują swoje uprawnienia płynące z traktatów, co oznacza, że wymienione rozporządzenie nie stanowi przeszkody dla przyjęcia lub stosowania przez państwa członkowskie ograniczeń ilościowych **w wywozie, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia oraz życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej** (art. 10 rozporządzenia 2015/479).

W świetle przytoczonej regulacji Polska musiałaby dokonać oceny, czy brak surowca drzewnego w postaci nieprzetworzonej spowodowany jego wywozem poza granice UE może być zakwalifikowany jako wyjątkowa zmiana na rynku uzasadniająca wnioskowanie do Komisji o wprowadzenie ograniczeń ilościowych. W tym względzie wskazana byłaby analiza ekonomiczna rynku surowca drzewnego oparta na danych statystycznych wywozowych i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy wielkość wywozu tych towarów na podstawie umów zawartych na normalnych warunkach przed wejściem w życie środka ochronnego uległa takiej właśnie zmianie, jak wskazana w rozporządzeniu. Niestety wyrażenie „wyjątkowa zmiana na rynku” jest nieostre i wymaga szczególnie starannej wykładni w konkretnym stanie faktycznym. Nie ulega wątpliwości, że wsparciem dla właściwej argumentacji potencjalnie uzasadniającej wprowadzenie ograniczeń dla wywozu drewna nieprzetworzonego w Polsce może być przerwanie łańcucha dostaw w czasie trwającej pandemii wirusa SARS-CoV-2 w wielu sektorach gospodarki w ujęciu globalnym, regionalnym i lokalnym, a następnie próba szybkiego uzupełnienia niedoborów, o ile tak jest. Brak lub ograniczenie dostępności na rynku surowca drzewnego uderza nie tylko w przemysł drzewny, ale także w inne sektory, a ponadto powoduje wzrost ceny produktu oraz jego pochodnych zarówno dla przedsiębiorców, jak i konsumentów, co godzi w interesy gospodarcze tych grup społecznych. Sytuacja ta, według informacji przedstawianych przez media, jest niewątpliwie szczególna i o ile dane statystyczne potwierdzają skalę zjawiska, może ona nosić cechy wyjątkowej zmiany na rynku. Wprowadzenie ograniczeń w wywozie produktów poza UE nie może naruszać umów międzynarodowych, których UE jest stroną (a przez co wiążą one państwa członkowskie

po ich ratyfikacji – *Free Trade Agreements*, FTAs), np. z Kanadą, Centralną Ameryką, Chile, Kolumbią, Peru i Ekwadorem, Japonią, Meksykiem, Singapurem, Koreą Południową, Wielką Brytanią, Wietnamem, Szwajcarią.

3. Przykłady ograniczeń w handlu drewnem na świecie

Na świecie występują przykłady ograniczenia wywozu drewna. W niektórych państwach ustanowiono zakaz wycinki we wszystkich lasach i wywozu drewna (np. w Albanii), niekiedy zezwala się na plantację lasów w celu ich eksportu (np. w Brazylii⁶¹). Nie oznacza to jeszcze, że wprowadzone zakazy są legalne. Przykładowo w 2015 r. Ukraina wprowadziła na okres 10 lat zakaz sprzedaży nieprzetworzonego drewna, który dotyczył wszystkich gatunków drewna⁶². Organ arbitrażowy 17 lutego 2020 r. podjął decyzję, że zakaz wprowadzony przez Ukrainę jest niezgodny z postanowieniami Układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony – a Ukrainą, z drugiej strony⁶³ – państwa członkowskie. Na stronie 12 dokumentu znajdują się przytoczone przykłady terminu zakazu (prohibition)⁶⁴. Niezgodność dotyczyła art. 35 wspomnianego Układu: Żadna ze Stron nie przyjmuje ani nie utrzymuje zakazów ani ograniczeń ani środków o skutku równoważnym nakładanych na przywóz towarów drugiej Strony ani na wywóz ani sprzedaż eksportową towarów z przeznaczeniem na terytorium drugiej Strony, chyba że postanowienia niniejszego Układu stanowią inaczej lub odbywa się to zgodnie z art. XI GATT z 1994 r. z jego uwagami interpretacyjnymi. W tym celu art. XI GATT z 1994 r. oraz jego uwagi interpretacyjne zostają włączone do niniejszego Układu i stanowią jego integralną część⁶⁵. Z treści tych materiałów można wywieść, że przesłanką podaną przez Ukrainę dla wprowadzenia zakazu sprzedaży drewna była „plant life protection exceptions”.

Według zapowiedzi w materiałach internetowych ustawę zakazującą eksportu nieprzetworzonego drewna zamierza wprowadzić Rosja. Prezydent Rosji polecił rządowi wprowadzenie zakazu eksportu z kraju nieprzetworzonego drewna okrągłego od 1 stycznia 2022 r., zgodnie z listą instrukcji opublikowaną na stronie internetowej Kremla po zjeździe partii

⁶¹ Por. wykaz ograniczeń wywozowych na stronie <https://forestlegality.org/content/logging-and-export-bans> (dostęp: 15 września 2021 r.).

⁶² Podstawa prawna: Prawo Ukrainy 325-VIII z 9 kwietnia 2015 r. (na stronie legislacyjnej jako nadal obowiązujący akt prawny, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325-19?lang=en#Text>, dostęp: 13 listopada 2021 r.).

⁶³ Dz.Urz. UE L 161 z 29 maja 2014 r., s. 3.

⁶⁴ Zob. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158658.pdf (dostęp: 15 września 2021 r.).

⁶⁵ Zob. Ukraine wood export ban found illegal in independent panel ruling, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2223> (dostęp: 13 listopada 2021 r.).

Jedna Rosja. Zgodnie z dokumentem zabroniony ma być eksport z Rosji nieprzetworzonego i wstępnie przetworzonego drewna gatunków iglastych i cennych gatunków liściastych⁶⁶.

Jeżeli natomiast chodzi o kwestię zakazu eksportu drewna w Niemczech, to z artykułu z czerwca 2021 r. w „Frankfurter Allgemeiner Zeitung” wynika, że Niemcy nie wprowadziły zakazu eksportu nieprzerobionego drewna. Minister Gospodarki Julia Kloeckner stwierdziła tym artykule, że: Wysoki popyt na niemieckie drewno i wynikające z niego rosnące ceny są uciążliwe dla każdego, kto chce budować z tego surowca. Pomimo powszechnego niedoboru, federalna minister rolnictwa Julia Klöckner (CDU) odrzuca zakaz eksportu drewna. „Uważam, że interwencja rządu na rynku jest złym podejściem” – powiedział Klöckner z F.A.Z. Zakładam, że rynek w Niemczech znów się ustabilizuje nawet bez takiego instrumentu. W nadchodzącym okresie oczekuję, że drewno z niemieckich lasów będzie ponownie coraz częściej przetwarzane w lokalnym przemyśle drzewnym i że będzie ono również wykorzystywane przez nas – regionalne łańcuchy wartości są dobre i rozsądne⁶⁷. W szczególności przepisy Waldgesetz für Bayern (BayWaldG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005⁶⁸ oraz Gesetz zur Errichtung des Unternehmens „Bayerische Staatsforsten” (Staatsforstengesetz – StFoG) Vom 9. Mai 2005⁶⁹ nie zawierają zakazu sprzedaży nieprzetworzonego drewna. Potwierdzają to dane ze strony Bayerischen Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft (Bawarski organ państwowy dla lasów i gospodarki leśnej), gdzie przedstawiono wykazy statystyczne sprzedawanego, w tym eksportowanego do różnych państw drewna nieprzetworzonego⁷⁰.

⁶⁶ Zob. <https://madeinrussia.ru/pl/news/4725> (dostęp: 13 listopada 2021 r.).

⁶⁷ Zob. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/julia-kloeckner-lehnt-exportverbot-fuer-deutsches-holz-ab-17371556.html> (dostęp: 13 listopada 2021 r.); tłumaczenia własne.

⁶⁸ Ustawa o lasach Bawarii z dnia 22 lipca 2005 r.

⁶⁹ Ustawa o utworzeniu spółki „Bawarskie Lasy Państwowe” (Ustawa Lasów Państwowych – StFoG) z dnia 9 maja 2005 r.

⁷⁰ Zob. zestawienie sprzedaży eksportowanego drewna Rundholz (drewno sprzedawane w całości, „okrągłe”) oraz zestawienie sprzedaży drewna ciętego; <https://www.lwf.bayern.de/forsttechnik-holz/holzmarkt/072125/index.php> (dostęp: 15 września 2021 r.)

Rozdział IV. Podsumowanie i wnioski

Ocena możliwości ustanowienia zakazu eksportu drewna na rynku wewnętrznym (tudzież w Polsce) oraz poza jego granice do krajów trzecich musi odnosić się w tym pierwszym przypadku zwłaszcza do reguł rynku wewnętrznego, a w drugim – do wspólnej polityki handlowej UE i warunków wywozu produktów poza Unię.

Gdy chodzi o pierwszy aspekt, ustanowienie ograniczenia w eksporcie drewna na rynku wewnętrznym UE poprzez zakaz wywozu drewna poza Polskę czy nakaz jego przetwórstwa na miejscu mogłyby zostać zakwalifikowane jako bariery dla unijnych swobód przepływu towarów i usług. Jedynie stwierdzenie możliwości zastosowania klauzul uzasadniających odstępstwo od tych zasad (w tym przy uwzględnieniu zasad proporcjonalności i niedyskryminacji) otwierałoby drzwi do wprowadzenia zakazu wywozu drewna z Polski czy nakazu przetwórstwa tych surowców *in loco*. Te ostatnie jednak są z reguły stosowane powściągliwie i wyjątkowo. Trudno zatem uznać, że wprowadzenie takiego zakazu byłoby w Polsce możliwe ze względu na odstępstwa od tych reguł. W szczególności jednak należy wykluczyć dopuszczalność ustanowienia zakazu w drodze porozumień noszących cechy ograniczenia konkurencji przez instytucję sprzedającą drewno z lasów państwowych (Lasy Państwowe).

W zakresie tego drugiego wątku, a więc ustanowienia zakazu eksportu drewna poza UE, Polska może skorzystać z możliwości wszczęcia procedury otwierającej możliwość ustanowienia środków ochronnych – ograniczeń ilościowych w zakresie wywozu drewna poza UE na zasadach określonych w rozporządzeniu 2015/479.

Ograniczenie wolności eksportowej i wprowadzenia środków ochronnych wymagałoby zaistnienia „**wyjatkowej zmiany na rynku**” drewna i ograniczeń w dostępności surowca lub jego braku, a także wzrostu eksportu za granice UE powodującego wzrost cen, co wymagałoby potwierdzenia analizami natury ekonomicznej i statystycznej. Istnienia takiej okoliczności nie sposób przesądzić na poziomie badania prawa, albowiem jest to przesłanka natury ekonomicznej, a nie prawnej. Prawo określa w tym zakresie jedynie okoliczności, w jakich wprowadzenie środków ochronnych jest w ogóle możliwe. Ocena tych przesłanek należy już do sfery ekonomii, a nie prawa.

Należałoby postulować taki kierunek stosowania prawa UE, który umożliwiłby państwom członkowskim ochronę rynku w sytuacji kryzysowych, co wymagałoby najpierw wprowadzenia nowych uregulowań dla sytuacji kryzysowych takich jak np. pandemia, i renegocjacje umów handlowych w celu ich rozszerzenia o takie aspekty.

