

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska
e-mail: katarzyna.leskiewicz@amu.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5261-2752

Prawne uwarunkowania przeciwdziałania globalnemu wylesianiu w handlu produktami rolnymi

**Legal requirements for combatting global deforestation
in the trade in agricultural products**

**Condizionamenti giuridici del contrasto
alla deforestazione globale nel commercio di prodotti agricoli**

This paper aims to determine the legal implications of Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council (EUDR) for Polish entities engaged in the production of the produce covered by the Regulation, particularly cattle, soya and timber. The legal implications of the EUDR for Polish producers are essentially the same as for all other producers in the European Union. The obligations to combat deforestation are underpinned by possibly the strongest legal instruments – administrative measures. These instruments have a multifaceted impact – their primary purpose is to combat deforestation, and thus to protect the environment on a global scale, while ensuring, on the other hand, the proper implementation of the EUDR provisions, including the due diligence system. The EUDR is an essential instrument for global environmental protection, although it may generate administrative burdens, particularly for small farms in countries with a fragmented agricultural structure. The regulatory effectiveness depends on the efficiency of national implementation, the automation of processes within public institutions, and the proportionality of the sanctions imposed; in the long term, the EUDR may become a tool for raising producers' environmental awareness and an instrument for the sustainable transformation of the agricultural and forestry sector.

Keywords: deforestation, agricultural production, farmers, trade in agricultural products, third countries

Il presente contributo si propone di accertare quali effetti giuridici conseguono dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) 2023/1115 (EUDR) per gli operatori che in Polonia producono i beni da esso disciplinati, con particolare riguardo al bestiame, alla soia e al legname. Gli effetti giuridici del regolamento EUDR per i produttori polacchi sono sostanzialmente identici a quelli che si riconducono a tutti gli altri operatori nell'Unione europea. Gli obblighi di contrasto alla deforestazione sono garantiti attraverso strumenti giuridici dotati della massima efficacia possibile – di natura amministrativa. Tali strumenti presentano un'incidenza multidimensionale: servono, in primo luogo, a combattere la deforestazione, quindi a tutelare l'ambiente su scala globale, e, al contempo, a garantire la corretta attuazione delle disposizioni del regolamento EUDR, come, ad esempio, il sistema di dovuta diligenza. Il regolamento EUDR costituisce uno strumento indispensabile per la tutela dell'ambiente su scala globale, sebbene possa generare carichi amministrativi, in particolare per le piccole aziende agricole in Paesi con struttura agraria frammentata. L'efficacia della regolazione dipende dall'efficienza dell'attuazione a livello nazionale, dall'automazione dei procedimenti nelle istituzioni pubbliche e dal rispetto del principio di proporzionalità delle sanzioni irrogate; nel lungo termine, l'EUDR può diventare un mezzo per consolidare la consapevolezza ecologica dei produttori e uno strumento di trasformazione sostenibile del settore agroforestale.

Parole chiave: deforestazione, produzione agricola, agricoltori, commercio di prodotti agricoli, Paesi terzi

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań są prawne uwarunkowania przeciwdziałania wylesianiu w handlu produktami rolnymi z perspektywy Polski. Zagadnienie to można badać w różnych płaszczyznach, ponieważ łączy ono aspekty środowiskowe, ekonomiczne i prawne. Z prawnego punktu widzenia istotne są te rozwiązania, które służą zatrzymaniu deforestacji. Zmiana klimatu, utrata różnorodności biologicznej i wylesianie są problemami o największym znaczeniu globalnym, gdyż mają wpływ na zrównoważone warunki życia na Ziemi. Według rozporządzenia EUDR¹ konsumpcja w Unii Europejskiej jest czynnikiem powodującym wylesianie i degradację lasów w skali globalnej. Zostało oszacowane, że bez odpowiedniej interwencji regulacyjnej konsumpcja i produkcja w UE tylko sześciu „towarów”, takich jak: bydło,

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1115 z 31 maja 2023 r. w sprawie udostępniania na rynku unijnym i wywozu z Unii niektórych towarów i produktów związanych z wylesianiem i degradacją lasów oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 995/2010 (Tekst mający znaczenie dla EOG) PE/82/2022/REV/1 (Dz.U. L 150 z 9.06.2023, s. 206–247; dalej: rozporządzenie EUDR).

kakao, kawa, palma olejowa, soja oraz drewno, spowodowałaby wzrost do około 248 000 hektarów wylesionych obszarów rocznie tylko do 2030 r.² W latach 1990–2008 UE odpowiadała za przywóz i konsumpcję jednej trzeciej tych towarów. W tym okresie konsumpcja w UE aż w 10% przyczyniała się do światowego wylesiania związanego z wytwarzaniem towarów lub świadczeniem usług.

Termin „wylesianie” został powiązany z użytkowaniem rolniczym. Według rozporządzenia EUDR oznacza on „przekształcanie lasu do celów użytkowania rolniczego, bez względu na to, czy dzieje się to na skutek działań człowieka, czy nie”.

Akt ten nakłada na podmioty wprowadzające do obrotu unijnego lub wywożące poza UE obowiązek wykazania, że wymienione produkty nie pochodzą z terenów wylesionych po 31 grudnia 2020 r. oraz zostały wytworzone zgodnie z prawem kraju produkcji³. Warto podkreślić, że przepisy obejmują olej palmowy, soję, kawę, kakao, drewno, kauczuk i wołowinę oraz ich pochodne (skóra, czekolada, węgiel drzewny, meble, papier).

Mówiąc o obrocie, należy mieć na uwadze relacje UE z krajami trzecimi w ujęciu import – eksport produktów⁴. W konsekwencji polscy rolnicy zajmujący się hodowlą bydła czy uprawą soi stają przed koniecznością wdrożenia wielu nowych wymogów tzw. systemu należytej staranności, np. gromadzenia danych geolokalizacyjnych czy składania oświadczeń należytej staranności (*due diligence statements* – DDS)⁵.

Tematyka ta podejmowana była już w literaturze prawniczej, a rozważania dotyczyły różnych wątków. Należy wskazać zwłaszcza na zainteresowanie regulacją EUDR w piśmiennictwie zagranicznym, w którym ocenia się jej skutki dla palmy olejowej⁶ czy rozważa jej wpływ na ograniczenie wylesia-

² Pkt 8 preambuły rozporządzenia EUDR.

³ Motyw 1 oraz art. 1 lit. a–b rozporządzenia EUDR. Por. Komisja Europejska, Walka z wylesianiem i degradacją lasów, EUR-Lex 2023, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/fighting-deforestation-and-forest-degradation.html> [dostęp: 25.05.2026].

⁴ Rozporządzenie EUDR wprowadziło terminy wprowadzenie na rynek oraz udostępnianie na rynku.

⁵ Projekt ustawy o ochronie rynku i konkurencyjnej gospodarki przed produktami i towarami powodującymi wylesianie oraz degradację lasów (dalej: projekt ustawy), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12409050/katalog/13196814> [dostęp: 30.05.2026].

⁶ S. Nadras, R. Mazlan, H. Hussain, I. Md Shah, *The European Union deforestation-free regulation (EUDR): assessing impacts and strategies for Malaysian and the global oil palm industry*, „Journal of Sustainability Science and Management” 2024, t. 19, nr 6, s. 54–74.

nia lasów tropikalnych⁷. W szczególności podkreśla się efekt zmiany zasad dostępu do rynku UE, a także bardzo wysokie koszty zgodności i obciążenia administracyjne. Kwestie wdrożenia wymogów EUDR w zakresie obowiązków dotyczących produktów rolnych w Polsce nie były przedmiotem rozważań prawniczych, choć trwają prace nad projektem ustawy wdrażającym wymogi EUDR.

Za podjęciem tego zagadnienia przemawiają względy środowiskowe (ochrona lasów przed ich dalszą utratą) oraz ekonomiczne. Jeśli chodzi o względy środowiskowe, rozporządzenie EUDR stanowi, że „[p]rzyspieszenie zmiany klimatu, utrata różnorodności biologicznej i degradacja środowiska, w połączeniu z namacalnymi przykładami ich niszczących skutków dla przyrody, warunków życia ludzi i lokalnych gospodarek, doprowadziły do uznania zielonej transformacji za decydujący cel naszych czasów [...]”⁸. Według najnowszych danych FAO od 1990 r. w wyniku wylesiania doszło do utraty 489 mln ha lasów na całym świecie, lecz tempo to uległo spowolnieniu. Zostało ono ocenione na 10,9 mln ha rocznie w latach 2015–2025, co stanowi spadek z 13,6 mln ha rocznie w latach 2000–2015 i 17,6 mln ha rocznie w latach 1990–2000. Jednak tempo rozszerzania się lasów również uległo spowolnieniu – z 9,88 mln ha rocznie w latach 2000–2015 do 6,78 mln ha rocznie w latach 2015–2025⁹. Aż 50% globalnego wylesiania wynika ze zmiany lasów na grunty rolne, głównie pod soję i palmę olejową, a kolejne 40% przypada na pastwiska. Lasy zajmują ok. 30% powierzchni lądowej, pełnią rolę „rezerwuaru węgla”, źródła dochodu i siedlisk rdzennej ludności¹⁰.

Akty dotyczące tego zagadnienia powstawały dynamicznie, począwszy od Deklaracji z Rio (1992), przez Agendę 2030 ONZ, UNFCCC i Porozumienie Paryskie oraz Strategiczny Plan ONZ ds. Lasów 2017–2030, aż po Deklarację Nowojorską ws. lasów (cel zatrzymania utraty lasów do 2030 r., niezrealizowany cel cząstkowy do 2020 r.). Zaangażowanie UE w walkę z wylesianiem wynika z poczucia odpowiedzialności za zasoby naturalne świata, a głównymi „importowanymi” przez UE czynnikami wylesiania

⁷ R. Muradian i in., *Will the EU deforestation-free products regulation (EUDR) reduce tropical forest loss? Insights from three producer countries*, „Ecological Economics” 2024, t. 227, 108389, <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108389>.

⁸ Pkt 6 preambuły rozporządzenia EUDR.

⁹ Food and Agriculture Organisation of the United Nations, *Global Forest Resources Assessment*, Rome 2025, s. 17 i n.

¹⁰ Decyzja Rady 93/626/EWG z 25 października 1993 r. w sprawie zawarcia Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz.U. L 309 z 13.12.1993, s. 1).

są – według regulacji EUDR – olej palmowy (34,0%), soja (32,8%), drewno (8,6%), kakao (7,5%), kawa (7,0%), bydło (5,0%) i kaczuk (3,4%). Problem polega jednak na tym, że nowa regulacja EUDR nie spotkała się z akceptacją niektórych społeczności (np. w Brazylii)¹¹.

Jeśli chodzi o względy ekonomiczne, należy się spodziewać, że wdrażanie wymogów EUDR podniesie koszty operacyjne w całym łańcuchu dostaw¹². Na przykład możliwy jest spadek wolumenu handlu i przesunięcia w strukturze importu UE oraz zmniejszenie popytu na olej palmowy w UE na rzecz olejów alternatywnych (rzepak, słonecznik, soja). Może to prowadzić paradoksalnie do nieefektywnego wykorzystanie gruntów (*land-use inefficiency*) – przesunięcie popytu na oleje wymagające większego areалу może bowiem zwiększyć wylesianie w innych sektorach¹³.

Ponieważ polscy rolnicy zostaną objęci nowymi wymogami prawnymi, warto rozważyć, jak pod względem ekonomicznym regulacja EUDR wpłynie na konkurencyjność gospodarstwa w zakresie konkurencji ceną, a charakterem produkcji, pochodzeniem towarów (produktów) wytworzonych w sposób zrównoważony środowiskowo (niepowodujący wylesiania). Za granicą wyrażano już obawy, że drobni rolnicy (*small holders*) z krajów producenckich, np. właściciele plantacji w Malezji i Indonezji, mogą zostać wykluczeni z globalnych łańcuchów dostaw, gdyż nie są w stanie spełnić wymogów identyfikowalności i geolokalizacji¹⁴. Producenci spełniający wymogi EUDR będą mieli ułatwiony dostęp do rynku. Natomiast drobni rolnicy, MŚP oraz kraje rozwijające się mogą ponieść koszty dostosowania, a ich produkty mogą być przekierowywane na rynki krajów o niższych dochodach poza UE.

Celem rozważań jest ustalenie, jakie są skutki prawne rozporządzenia EUDR dla polskich producentów towarów objętych tą regulacją, oraz ich ocena. Rozważania nie wyczerpują wszystkich aspektów problemowych, a jedynie sygnalizują najważniejsze kwestie.

¹¹ K. Leśkiewicz, *Il contributo dell'Unione Europea alla lotta contro la deforestazione globale Aspetti legali selezionati*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2025, nr 21, IJ-VI-CLXXV-194, <https://latam.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=54476cfb-4b98249b8bedbcb894ef9d14> [dostęp: 30.05.2026].

¹² S. Nadras, R. Mazlan, H. Hussain, I. Md Shah, *The European Union deforestation-free regulation...*, s. 74.

¹³ S.-D. Lieke, A. Spiller, G. Busch, *Can consumers understand that there is more to palm oil than deforestation?*, „Sustainable Production and Consumption” 2023, t. 39, s. 495–505.

¹⁴ R. Muradian i in., *Will the EU deforestation-free products regulation...*, s. 9–10.

1. Podstawy prawne przeciwdziałania deforestacji w obrocie produktami rolnymi

Nowe rozporządzenie EUDR określiło szereg wymogów dotyczących zachowania należytej staranności przed wprowadzeniem produktów do obrotu. Ustanowiony w tej regulacji zakaz wprowadzania na rynek UE produktów powiązanych z tymi zjawiskami po 31 grudnia 2020 r. stał się sprawą zasadniczą dla obrotu produktami podlegającymi dodatkowym obowiązkom.

Przepisy EUDR ustanowiły wymogi wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku unijnym, a także wywozu z Unii „odnośnych produktów”, wymienionych w załączniku I, które zawierają „odnośne towary” (bydło, kakao, kawa, palma olejowa, kauczuk, soja i drewno), były nimi karmione lub zostały wytworzone przy ich użyciu. O tym, czy rozporządzenie znajdzie zastosowanie, decydują m.in. przesłanki występowania takich kategorii, jak: „odnośne produkty”, „odnośne towary”, „wprowadzanie do obrotu” i „udostępnianie na rynku”.

„Oдноśne towary” oznaczają bydło, kakao, kawę, palmę olejową, soję, kauczuk i drewno, natomiast „odnośne produkty” – produkty wymienione w załączniku I, które zawierają odnośne towary, były nimi karmione lub zostały wytworzone przy ich użyciu. Przykładowo produkcja paszy dla zwierząt gospodarskich będzie podlegała ocenie według wymogów EUDR. Podmioty wprowadzające do obrotu lub wywożące odnośne produkty zawierające lub wytworzone przy wykorzystaniu bydła, które było karmione odnośnymi produktami zawierającymi inne odnośne towary lub odnośne produkty, lub wytworzonymi przy ich użyciu, będą musiały stosować system należytej staranności, w tym wymogi dotyczące geolokalizacji (podania położenia geograficznego) każdego z zakładów, w których bydło było hodowane, ale nie informacji geolokalizacyjnych dotyczących samej paszy (zgodnie z rozporządzeniem EUDR).

Jeżeli pasza została już poddana procedurze należytej staranności na poprzednim etapie łańcucha dostaw, możliwe jest wykorzystanie jako dowodu faktur, numerów referencyjnych odpowiednich oświadczeń o należytej staranności lub innej dokumentacji wskazującej, że pasza nie przyczynia się do wylesiania, a podmioty te mogą być zobowiązane do udostępnienia tych dowodów na żądanie właściwych organów. Dowody powinny obejmować okres życia zwierząt maksymalnie do 5 lat.

Wyrażenie „niepowodujące wylesiania”, występujące w rozporządzeniu EUDR, oznacza, że odnośne produkty „zawierają towary” wyprodukowane na terenie, który nie podlegał wylesianiu po 31 grudnia 2020 r., były nimi

karmione lub zostały wytworzone przy ich użyciu; oraz w przypadku odnośnych produktów, które zawierają drewno lub zostały wytworzone z drewna – a drewno to zostało pozyskane z lasu bez powodowania degradacji lasów po 31 grudnia 2020 r.

Podstawowym rozwiązaniem pozwalającym realizować cele rozporządzenia EUDR jest zakaz wprowadzania do obrotu oraz udostępniania na rynku czy wywozu wspomnianych odnośnych towarów i odnośnych produktów, jeśli nie spełniają następujących warunków: nie powodują wylesiania, nie zostały wyprodukowane zgodnie z właściwymi przepisami kraju produkcji ani nie złożono w ich sprawie oświadczenia o zachowaniu należytej staranności.

Pierwotnie rozporządzenie EUDR miało być stosowane od 30 grudnia 2024 r. Na mocy rozporządzenia zmieniającego z 2024 r., a następnie *targeted revision* uzgodnionej przez Parlament Europejski i Radę 11 i 18 grudnia 2025 r. terminy te zostały przesunięte¹⁵: dla dużych i średnich podmiotów oraz wszystkich podmiotów objętych wcześniej EUTR (European Union Timber Regulation) – 30 grudnia 2026 r.; dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych, w tym większości polskich gospodarstw rodzinnych – 30 czerwca 2027 r. Komisja Europejska zobowiązana jest do 30 kwietnia 2026 r. przedstawić raport z przeglądu uproszczeniowego. Zmiana daty obowiązywania wspomnianych przepisów nie sprzyja budowaniu przekonania o pewności prawa w obrocie gospodarczym, co więcej – odsuwa w czasie moment wprowadzenia rozwiązań potencjalnie korzystnych z perspektywy celów regulacji.

2. Skutki EUDR dla polskich producentów

Dla polskiego rolnictwa największe znaczenie mają trzy kategorie uregulowane w przepisach EUDR:

– bydło i wołowina – Polska, z roczną produkcją żywca wołowego na poziomie 500–600 tys. ton, jest piątym producentem wołowiny w UE (z udziałem wynoszącym około 10%), po Francji, Niemczech, Hiszpanii

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3234 z 19 grudnia 2024 r. zmieniające EUDR w zakresie daty rozpoczęcia stosowania – przesunięcie o rok. Zob. także Rada UE, Deforestation: Council signs off targeted revision to simplify and postpone the regulation, 18.12.2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/18/deforestation-council-signs-off-targeted-revision-to-simplify-and-postpone-the-regulation/> [dostęp: 22.05.2026]; European Parliament, Deforestation law: Parliament adopts changes to postpone and simplify measures, 11.12.2025, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251211IPR32168/deforestation-law-parliament-adopts-changes-to-postpone-and-simplify-measures> [dostęp: 22.05.2026].

i Włoszech¹⁶, geolokalizacja będzie więc dotyczyć wszystkich zakładów, w których utrzymywano zwierzęta;

– drewno i wyroby drzewne – polski sektor leśno-drzewny należy do największych w UE (np. wartość produkcji sprzedanej mebli w Polsce w 2024 r. wyniosła około 64 mld zł. Polska pozostaje trzecim największym eksporterem mebli w Europie i szóstym na świecie, ponad 80% produkcji trafia za granicę¹⁷);

– soja – mimo niewielkiej krajowej powierzchni upraw (ok. 40 tys. ha) soja to główny komponent pasz dla bydła i trzody chlewnej; śruta sojowa i ziarno soi wraz z importowaną śrutą słonecznikową stanowią ponad 70% białka używanego do produkcji pasz w Polsce. Krajowa produkcja białka paszowego stanowi tylko 26–30% i składają się na nią głównie śruta rzepakowa, nasiona roślin strączkowych oraz suszone wywary. Śruta sojowa jest zużywana w około 60% do produkcji pasz dla drobiu, 20% dla trzody chlewnej i 10% dla bydła¹⁸. Rolnicy wprowadzający soję do obrotu będą podmiotami pierwotnymi w rozumieniu EUDR.

3. Nowe obowiązki rolników

Wymogi EUDR nie stanowią jedynie uregulowań koncentrujących się wyłącznie na aspektach legalności, ale znacznie wykraczają poza to kryterium. EUDR ustanawia trzy łączne przesłanki legalnego wprowadzenia odnośnych towarów na rynek UE lub ich wywozu: towar nie może powodować wylesiania (*deforestation-free*); musi być wyprodukowany zgodnie z odpowiednim ustawodawstwem kraju produkcji; musi być objęty oświadczeniem należytej staranności (DDS).

System należytej staranności obejmuje trzy elementy:

– gromadzenie informacji (art. 9) – rolnik musi dysponować kompletem danych obejmujących: opis towaru, ilość, kraj produkcji, współrzędne geolokalizacji wszystkich działek produkcyjnych (dla bydła – zakładów utrzymywania), dane kontrahenta oraz dowody legalności produkcji;

¹⁶ *Mniejsza produkcja wołowiny w Polsce i UE w 2025 roku*, <https://igrit.pl/artykul/mniejsza-produkcja-wołowiny-w-polsce-i-ue-w-2025-roku-5564> [dostęp: 22.05.2026].

¹⁷ *Polska branża meblarska w 2024 roku – eksport, wyzwania i nowe perspektywy*, <https://www.trade.gov.pl/wiedza/polska-branża-meblarska-w-2024-roku-eksport-wyzwania-i-nowe-perspektywy/> [dostęp: 22.05.2026].

¹⁸ *UE uzależniona od importu soi GMO. A jaka sytuacja w Polsce?*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 22.07.2024, <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/rynki-rolne/ceny-paszy/ue-uzalez-niona-od-importu-soi-gmo-a-jaka-sytuacja-w-polsce-2515278> [dostęp: 22.05.2026].

– ocenę ryzyka (art. 10) – wymagana jest analiza ryzyka, wskazująca, czy towar jest niezgodny z EUDR; uwzględnia się m.in. kategorię ryzyka kraju produkcji (system benchmarkingu KE), skomplikowanie łańcucha dostaw, obecność lasów pierwotnych w sąsiedztwie;

– ograniczanie ryzyka (art. 11) – wdrożenie procedur, audytów, dodatkowych informacji; dopóki ryzyko nie jest „znikome” (*negligible*), wprowadzenie towaru do obrotu jest objęte zakazem.

Formalnym potwierdzeniem spełnienia wymogu dochowania należytej staranności jest złożenie oświadczenia DDS w centralnym unijnym systemie informacyjnym (TRACES NT) przed wprowadzeniem towaru do obrotu lub wywozem.

Kluczowy dla urzeczywistnienia celów regulacji EUDR jest z pewnością wymóg wskazania geolokalizacji. Stosownie do art. 9 ust. 1 lit. d EUDR podmiot gromadzi „współrzędne geolokalizacji wszystkich działek, na których wytworzono odnośne towary”, wyrażone w szerokości i długości geograficznej z dokładnością do co najmniej sześciu miejsc po przecinku¹⁹. Dla działek o powierzchni powyżej 4 ha wymagane są wielokąty (granice pola). W przypadku bydła geolokalizacja będzie dotyczyć wszystkich zakładów, w których zwierzę było utrzymywane przez cały okres życia, co może potencjalnie oznaczać kilkanaście lokalizacji na sztukę.

Jeśli chodzi o zakres podmiotowy nowych wymogów prawnych, warto wspomnieć, że art. 2 pkt 13 rozporządzenia EUDR definiuje „podmiot” (*operator*) jako każdą osobę fizyczną lub prawną, która w toku działalności handlowej wprowadza do obrotu lub wywozi odnośne towary. Spełnienie wszystkich warunków prawnych spoczywa więc zasadniczo na podmiocie pierwotnym, czyli w praktyce rolniku, który jako pierwszy wprowadza towar do obrotu. Jednakże rolnik wprowadzający żywe bydło lub surową soję do zakładu ubojowego/skupowego staje się podmiotem pierwotnym, nawet jeśli sprzedaż następuje wyłącznie na rynek krajowy, ponieważ towar jest potem wprowadzany do obrotu w UE. Z kolei dalsi uczestnicy obrotu (np. ubojnie, przetwórcy, sieci detaliczne) otrzymują status podmiotu następczego (*downstream operator*), na który – po zmianie przepisów z 2025 r. – nałożone zostały jedynie ograniczone obowiązki.

¹⁹ Wymóg dotyczy wskazania współrzędnych geolokalizacji wszystkich działek, na których wytworzono odnośne towary; dla bydła – zakładów, w których było ono utrzymywane.

4. Ramy prawne dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych

Zmiana rozporządzenia EUDR z grudnia 2025 r. wprowadziła w art. 13 EUDR uproszczenia wspomnianych wyżej wymogów dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych spełniających kryteria zalecenia KE 2003/361/WE (mikro: < 10 pracowników i < 2 mln euro obrotu; małe: < 50 pracowników i < 10 mln euro obrotu)²⁰. W Polsce oznacza to, że większość gospodarstw rodzinnych będzie mogła skorzystać z uproszczeń.

Uproszczenia mają polegać na:

- jednorazowej uproszczonej deklaracji zamiast DDS dla każdej partii towaru – rolnik będzie mógł zatem złożyć jedną deklarację obejmującą szacunkowe ilości roczne;
- wskazywaniu adresu zamiast GPS w krajach o niskim ryzyku (Polska została zaklasyfikowana do tej kategorii w grudniu 2025 r.) – dopuszczalne jest podanie adresu pocztowego gospodarstwa zamiast współrzędnych geolokalizacyjnych;
- automatycznym generowaniu DDS – jeśli wymagane informacje znajdują się już w krajowych bazach danych, właściwe organy państw członkowskich mają obowiązek utworzyć DDS w imieniu rolnika i przekazać mu numer referencyjny. Rolnik pozostanie jednak odpowiedzialny za rzetelność danych i zgodność towaru z art. 3 rozporządzenia EUDR, gdyż uproszczenie dotyczy wyłącznie formy realizacji obowiązku, a nie uchylenia czy ograniczenia odpowiedzialności.

5. Wykonanie obowiązków EUDR przez państwa członkowskie

Projekt ustawy z 2 kwietnia 2026 r. o ochronie rynku i konkurencyjnej gospodarki przed produktami i towarami powodującymi wylesianie oraz

²⁰ Przepis ten zawiera uproszczoną procedurę należytej staranności dla mikro- i małych podmiotów pierwotnych, w tym rolników i leśników prowadzących gospodarstwa w krajach o niskim ryzyku. Zob. Polska Izba Spedycji i Logistyki, *Prawo UE: uproszczenia w przepisach o wylesianiu (EUDR)*, <https://pisil.pl/prawo-ue-uproszczenia-w-przepisach-o-wylesianiu-eudr/> [dostęp: 22.05.2026]; Donau Soja, *EUDR 2026+: Key changes at a glance*, <https://www.donausoja.org/eudr-2026-key-changes-at-a-glance/> [dostęp: 22.05.2026]; Donau Soja, *EUDR in 2026: Not a delay – Your year to get ready!*, <https://www.donausoja.org/eudr-compliance-preparation-2026-crop-insights/> [dostęp: 22.05.2026]; Donau Soja, *EUDR in 2026: Not a delay – Your year to get ready!*, <https://www.donausoja.org/eudr-compliance-preparation-2026-crop-insights/> [dostęp: 22.05.2026].

degradację lasów UC101 stanowi akt służący wdrożeniu wymogów rozporządzenia EUDR. Wskazuje on organy kontrolne, sankcje oraz mechanizm zastępczego składania oświadczeń przez ARiMR stanowiący istotne ułatwienie dla rolników.

Rolnik będzie podlegać przyszłej ustawie wtedy, gdy będzie produkował któryś z siedmiu towarów wymienionych w EUDR (bydło, kakao, kawa, palma olejowa, kauczuk, soja, drewno) lub wytwarzane z nich produkty pochodne. W Polsce dotyczyć to będzie przede wszystkim hodowców bydła, plantatorów soi oraz właścicieli gruntów leśnych. Rolnik kwalifikowany jest zwykle jako „mikropodmiot pierwotny” lub „mały podmiot pierwotny” (art. 2 pkt 15a rozporządzenia EUDR), co umożliwi pewne uproszczenia, ale nie zwolni go z podstawowych obowiązków.

Zanim bydło, soja czy drewno (lub produkt z nich) zostanie wprowadzone do obrotu, udostępnione na rynku unijnym albo wywiezione, w unijnym systemie informacyjnym TRACES musi zostać złożone oświadczenie o należytej staranności (DDS) lub w przypadkach przewidzianych przez EUDR – jednorazowa uproszczona deklaracja.

Projekt ustawy zakłada, że rolnik będzie zobowiązany podać dalszemu podmiotowi w łańcuchu (np. skupowi, mleczarni, tartakowi) numer referencyjny DDS każdej partii (art. 3 ust. 1 ustawy). Obowiązek ten obejmuje również sprzedaż na odległość (art. 3 ust. 3). W przypadku wymogów geolokalizacji działek i potwierdzenia braku wylesiania projekt ustawy odsyła do rozporządzenia EUDR. Dla rolnika oznacza to obowiązek zebrania i przechowywania współrzędnych geograficznych wszystkich działek, na których wyprodukował towar, oraz wykazania, że grunty te nie były wylesiane ani nie doszło na nich do degradacji lasów po 31 grudnia 2020 r. Dane te są podstawą wspomnianych oświadczeń i podlegają kontroli organów, którymi w Polsce będą powiatowy lekarz weterynarii – w zakresie bydła; Wojewódzki Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (WIJHARS) – w zakresie soi, kakao, kawy, palmy; Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska (WIOŚ) – dla drewna i kauczuku.

W przypadku bydła urodzonego w Polsce rolnik – jako podmiot, mikropodmiot pierwotny lub mały podmiot pierwotny – może upoważnić Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) do złożenia DDS lub jednorazowej uproszczonej deklaracji w jego imieniu.

W przypadku upraw soi zadeklarowanych we wniosku o płatności rolnik może analogicznie upoważnić ARiMR – z zastrzeżeniem, że oświadczenie może zostać złożone wyłącznie wtedy, gdy zadeklarowane uprawy soi nie

znajdują się na terenie wylesionym (zmiana w ustawie z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla WPR 2023–2027).

Przepis przejściowy art. 37 stanowi, że dla bydła przebywającego w siedzibie stada w okresie od 29 czerwca 2023 r. do 30 grudnia 2026 r. ARiMR składa DDS po uzyskaniu upoważnienia rolnika.

Rolnik – jako podmiot lub podmiot pierwotny – ma obowiązek udzielić organom kontrolnym pomocy w przeprowadzeniu kontroli, w tym udostępnić budynki, dokumentację i dane zgromadzone w ramach należytej staranności na każde żądanie organu (art. 22 ust. 1 pkt 1–2 ustawy w zw. z art. 4 ust. 6, art. 5 ust. 4 i 7 oraz art. 18–19 rozporządzenia EUDR). Niewykonanie tego obowiązku jest zagrożone administracyjną karą pieniężną. Dodatkowo rolnik musi:

- niezwłocznie informować organy oraz dalsze podmioty w łańcuchu o nowych istotnych okolicznościach lub uzasadnionych zastrzeżeniach co do zgodności (art. 22 ust. 1 pkt 3–5 ustawy w zw. z art. 5 ust. 5–6 rozporządzenia EUDR),
- przeprowadzać i udostępniać na żądanie ocenę ryzyka dla swojej produkcji (art. 22 ust. 1 pkt 7–8 – odsyła do art. 10 rozporządzenia EUDR),
- corocznie weryfikować i aktualizować swój system należytej staranności (art. 22 ust. 1 pkt 11–12 – art. 12 rozporządzenia EUDR),
- przechowywać dokumentację należytej staranności i okazywać ją na żądanie organów.

Reasumując, jeśli rolnik produkuje któryś z towarów, takich jak bydło, soja, drewno z własnego lasu, i w jakim wolumenie, oraz kwalifikuje się jako mikro-/mały podmiot pierwotny, będzie mógł skorzystać z uproszczeń przewidzianych dla tej kategorii podmiotów. Po wejściu w życie ustawy rolnik może rozważyć udzielenie ARiMR upoważnienia do składania DDS w jego imieniu dla bydła i/lub soi, co odciąża od obsługi systemu TRACES. Wreszcie konieczne jest utrzymywanie dokumentacji dowodowej (faktur, dokumentów dotyczących obrotu zwierzętami i materiałem siewnym, świadectwa) dostępnej do okazania kontroli.

6. Nadzór i kontrola nad realizacją obowiązków EUDR oraz sankcje

Projektowane w ustawie rozwiązania przewidują rozdzielenie kompetencji nadzorczych pomiędzy istniejące organy: Inspekcji Ochrony Środowiska – kontrola rynku drewna i wyrobów drewnopochodnych; Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) – kontrola

kakao, kawy, oleju palmowego i soi; Inspekcji Weterynaryjnej – kontrola bydła i produktów wołowych oraz Inspekcji Handlowej – kontrola kauczuku. Każdy z tych organów uzyska uprawnienia kontrolne, w tym prawo wstępu na teren gospodarstwa, żądania okazania DDS, dokumentów geolokalizacyjnych, dowodów legalności wytworzenia oraz – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości – nakładania kar administracyjnych w pierwszej instancji²¹.

Artykuł 25 rozporządzenia EUDR zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia sankcji, które są „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”²². Minimalny katalog obejmuje:

a) kary pieniężne proporcjonalne do szkód w środowisku i wartości odnośnych towarów, w maksymalnej wysokości nie niższej niż 4% obrotu rocznego,

b) konfiskatę towarów lub dochodów,

c) tymczasowe wykluczenie z zamówień publicznych,

d) tymczasowy zakaz wprowadzania towarów do obrotu.

Projekt ustawy wykracza jednak istotnie poza ten standard. Obowiązki, które nakłada rozporządzenie EUDR, zostały obwarowane sankcjami, których katalog został ujęty zwłaszcza w art. 19 projektowanej ustawy. Są to: grzywna, administracyjna kara pieniężna, czasowy zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wprowadzania do obrotu, udostępnienia na rynku lub wywozu odnośnych towarów lub odnośnych produktów, czasowy zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego środkami publicznymi, czasowy zakaz wprowadzania do obrotu lub udostępniania odnośnych towarów i odnośnych produktów na rynku lub wywozu odnośnych towarów i odnośnych produktów, zakaz stosowania uproszczonej należytej staranności określonej w art. 13 rozporządzenia EUDR, przepadek odnośnych towarów lub odnośnych produktów, przepadek korzyści majątkowej obejmującej dochody uzyskane z transakcji dotyczących odnośnych towarów lub odnośnych produktów.

System kar administracyjnych przewidzianych w projekcie ustawy zależy od ponawiania naruszeń, np. za pierwsze naruszenie przewidziano od 500 zł do 6% rocznego obrotu podmiotu, zaś za pierwszą recydywę (w ciągu

²¹ Tak: M. Nowak, *Wdrożenie rozporządzenia EUDR – ustawa o ochronie rynku*, „Lege Artis” 2024, nr IV, <https://czasopismo.legeartis.org/2026/04/wdrozenie-rozporzadzenia-eudr-wdrozenie-ustawa-ochronie-rynku-konkurencyjnej-gospodarki-produktami-towarami-powodujacymi-wylesianie-degradacje-lasow/> [dostęp: 22.05.2026].

²² Minimalne standardy sankcji, w tym kary pieniężne proporcjonalne do szkód w środowisku i wartości odnośnych towarów.

5 lat) – od 1000 zł do 8% rocznego obrotu. Za kolejne naruszenia projektuje się aż od 1500 zł do 10% rocznego obrotu – maksymalna kara przekracza wymagane minimum EUDR o 150%.

Dla rolnika-osoby fizycznej, którego obrót liczony jest w skali roku obrachunkowego, kara administracyjna może w skrajnym przypadku sięgnąć wartości rocznej produkcji sprzedanej gospodarstwa. Nakładanie kar następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwego inspektora (IJHARS lub WIOŚ), z trybem odwoławczym do wojewódzkiego inspektora, a następnie zaskarżalnym do sądu administracyjnego. Szczególnie dotkliwą sankcją może być czasowe odcięcie od dotacji WPR. Choć projekt ustawy nie określa jeszcze szczegółowo relacji tej sankcji do art. 14 rozporządzenia (UE) 2021/2115 (tzw. warunkowość wzmocniona), już widać, że podstawy prawne mogą być w zbiegu, co może oznaczać kumulację sankcji.

Podsumowanie i wnioski

Z uwagi na cele regulacji EUDR wprowadzenie rozwiązań włączających obrót produktami powodującymi wylesienia na świecie na obszarze Unii Europejskiej stanowi krok w dobrą stronę. Wylesianie na świecie wymaga bowiem zatrzymania – zarówno w kontekście przeciwdziałania zmianom klimatu, jak i utracie bioróżnorodności. Należy również uwzględnić udział unijnej konsumpcji towarów powodujących wylesianie w procesie globalnej deforestacji czy degradacji na świecie, której poziom jest niebagatelny (aż 30% udziału w wylesianiu globalnym).

Skutki prawne rozporządzenia EUDR dla polskich producentów są zasadniczo takie same jak dla wszystkich innych producentów w Unii Europejskiej. Przepisy te stanowią źródło nowych obowiązków formalnoprawnych o charakterze *stricte* administracyjnym (w przyszłej ustawie), zabezpieczonych możliwością użycia przymusu w celu ich egzekucji. Obowiązki przeciwdziałania deforestacji zostały zatem zaopatrzone w instrumenty prawne realizacji celów o największym możliwym efekcie. Instrumenty te cechują się wielopłaszczyznowym działaniem – mają przede wszystkim służyć zwalczaniu wylesienia, a więc ochronie środowiska w skali globalnej.

Regulacje EUDR stają się też jednak narzędziem kształtowania podejścia i świadomości producentów w zakresie równoważności produkcji rolnej i leśnej. Chodzi bowiem o to, aby ochrona lasów nie przegrywała z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego za wszelką cenę. Lasy i wylesianie na potrzeby użytkowania rolniczego mają znaczący wpływ na klimat.

Zachodzi tu swego rodzaju sprzężenie zwrotne: zmiany klimatu oddziałują negatywnie na produkcję rolną i odwrotnie (np. susze powodują spadek plonów). Świadomość tych zjawisk musi zatem usprawiedliwiać dodatkowy wysiłek na rzecz zachowania zasobów „dla przyszłych pokoleń”. Z tej perspektywy EUDR może wspomagać transformację środowiskową, o ile nie napotka na opór społeczeństwa przed zmianami.

Nie ulega jednak wątpliwości, że nowe rozwiązania warunkują dostęp do unijnego rynku i legalny obrót. W efekcie niespełnienie wymagań EUDR zamyka drogę do wprowadzania na rynek produktów *non-deforestation free* i uniemożliwia ich konsumpcję. Będzie zatem wpływać na łańcuchy dostaw produktów, poziom cen produktów, podaż itd.

Co ciekawe, pochodzenie produktów objętych EUDR z obszarów niewylesionych dla świadomego konsumenta może stanowić wartość dodaną, będącą szansą także na zrównoważoną konsumpcję we wskazanym zakresie.

Mimo dodatkowych obciążeń dla rolników rozporządzenie EUDR należy oceniać jako bardzo potrzebny akt prawny z perspektywy globalnej, nawet jeśli w Polsce nie występuje problem wylesiania. Jego wadą są dodatkowe koszty regulacyjne, szczególnie w państwach członkowskich o rozdrobnionej strukturze agrarnej, takich jak Polska. Efektywność regulacji EUDR zależy od krajowej implementacji, stopnia automatyzacji procesów w instytucjach publicznych wdrażających te rozwiązania oraz proporcjonalności sankcji stosowanych przez właściwe organy. Z tego względu trzeba pozytywnie oceniać starania o uregulowanie ułatwień dla mniejszych podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Istotne jest zachowanie proporcji obciążeń dla podmiotów słabszych na rynku, aby utrzymać ich potencjał konkurencyjny.

BIBLIOGRAFIA

- Leśkiewicz K. (2025). *Il contributo dell'Unione Europea alla lotta contro la deforestazione globale – Aspetti legali selezionati*, „Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” nr 21, IJ-VI-CLXXV-194.
- Lieke S.-D., Spiller A., Busch G. (2023), *Can consumers understand that there is more to palm oil than deforestation?*, „Sustainable Production and Consumption” nr 39.
- Muradian R. i in. (2024), *Will the EU deforestation-free products regulation (EUDR) reduce tropical forest loss? Insights from three producer countries*, „Ecological Economics” nr 227, 108389.
- Nadras S., Mazlan R., Hussain H., Md Shah I. (2024), *The European Union deforestation-free regulation (EUDR): Assessing impacts and strategies for Malaysian and the global oil palm industry*, „Journal of Sustainability Science and Management” nr 19(6).

Nowak M. (2026), *Wdrożenie rozporządzenia EUDR – ustawa o ochronie rynku*, „Lege Artis” 9 kwietnia, <https://czasopismo.legeartis.org/2026/04/wdrozenie-rozporzadzenia-eudr-wdrozenie-ustawa-ochronie-rynku-konkurencyjnej-gospodarki-produktami-towarami-powodujacymi-wylesianie-degradacje-lasow/>