

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne

1. Nowa perspektywa finansowania rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2014–2020 jest doskonałą okazją do spojrzenia na rolnictwo ekologiczne przez pryzmat nowych wybranych aktów prawnych z tego zakresu, jak też w świetle projektów aktów prawnych. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie rola rolnictwa ekologicznego, w szczególności w świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009¹, jak też rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005².

Nowe uwarunkowania Wspólnej Polityki Rolnej są także wyzwaniem dla ustawodawcy w zakresie rolnictwa ekologicznego. W szczególności oczekiwania konsumentów dotyczące wysokich standardów produkcji i kontroli, groźba utraty ich zaufania, jak też trudności małych producentów z radzeniem sobie ze skomplikowanymi normami produkcji oraz handel z krajami trzecimi produktami ekologicznymi stanowią punkt wyjścia do podejmowania odpowiednich działań, w tym także legislacyjnych. Przede wszystkim w następnych latach kluczowe będą priorytety określone w Planie dla

¹ Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1307/2013).

² Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1305/2013).

przyszłości produkcji ekologicznej w Unii Europejskiej, tj. wzrost konkurencyjności produktów unijnego rolnictwa ekologicznego, zadbanie o zaufanie konsumentów do produktów ekologicznych zarówno unijnych, jak i importowanych (w tym ostatnim wypadku do norm kontroli) oraz rozszerzenie zasięgu rolnictwa ekologicznego poza granicami Unii³. Obowiązujące od kilku lat rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 wymaga zatem zweryfikowania⁴. Nowe podejście do produkcji ekologicznej wyraża projekt przyszłego rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie produkcji ekologicznej⁵, w którym Komisja podejmuje próbę dostosowania rozwiązań do potrzeb określonych wynikami konsultacji oraz nowych regulacji prawnych z zakresu Wspólnej Polityki Rolnej.

Problematyka rolnictwa ekologicznego cieszy się zainteresowaniem w literaturze prawniczej zarówno polskiej⁶, jak i zagranicznej⁷. Publikacje dotyczą jednak głównie obecnie obowiązującego rozporządzenia

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan for the future of Organic Production in the European Union, Brussels, 24.3.2014 COM (2014) 179 final, http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/european-action-plan/act_en.pdf (dalej jako: Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego).

⁴ Dz. Urz. UE L z 20 lipca 2007 r. 189.1 (dalej jako: rozporządzenie nr 834/2007).

⁵ Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council on organic production and labelling of organic products, amending Regulation (EU) No XXX/XXX of the European Parliament and of the Council [Official controls Regulation] and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007, European Commission Brussels, 24.3.2014 COM(2014) 180 final 2014/0100 (COD), http://ec.europa.eu/agriculture/organic/documents/eu-policy/policy-development/report-and- annexes/proposal_en.pdf (dalej jako: projekt nowego rozporządzenia).

⁶ K. Leśkiewicz, *System jakości produktów rolnictwa ekologicznego. Aspekty prawne*, Poznań 2011; M. Korzycka-Iwanow, *Metody biotechnologiczne i metody ekologiczne w rolnictwie; uwagi o regulacjach prawnych „nowoczesnego” rolnictwa*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2002, s. 23 i n.; M. Szymaniak, *Żywność produkowana metodą rolnictwa ekologicznego. Kontrola i certyfikacja w rolnictwie ekologicznym*, w: M. Korzycka-Iwanow (red.), *Studia z prawa żywnościowego*, Warszawa 2007, s. 83 i n.

⁷ E. Cristiani, *Il metodo di produzione biologico*, w: *Trattato di diritto agrario*, t. 3, red. L. Costato, A. Germanò, E. Rook-Basile, Torino 2011, s. 81 i n.; I. Canfora, *Organic food*, w: L. Costato, F. Albisinni (red.), *European Food Law*, Padova 2012, s. 369 i n.; eadem, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari 2002; eadem, *Nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, z. 3, s. 361 i n.; H. Boualili, *Le statut de l'agriculture biologique*, „Revue de Droit Rural” 2008, nr 362, s. 14 i n.

nr 834/2007 oraz regulacji wcześniejszych. Dlatego za podjęciem rozważań na temat określony w tytule przemawiają względy zarówno poznawcze, jak i praktyczne.

Gdy chodzi o te pierwsze, należy wskazać, że zarówno nowe rozporządzenia nr 1305/2013 i 1307/2013, jak i projekt unijnego rozporządzenia dotyczącego rolnictwa ekologicznego, czy poszczególne działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁸ zawierają całkowicie nowe – z uwagi na kolejną perspektywę finansowania Wspólnej Polityki Rolnej – rozwiązania. Wymagają one analizy, by możliwa była ich ocena.

Z kolei gdy chodzi o względy praktyczne, nie ulega wątpliwości, że poznanie nowych aktów prawnych jest niezbędne w praktyce stosowania prawa. Zwłaszcza zapotrzebowanie konsumentów na produkty wysokiej jakości z jednej strony, czy możliwość uzyskania przez rolników finansowania z budżetu unijnego – z drugiej sprawiają, że problematyka określona w tytule artykułu jest doniosła także dla wymienionych uczestników rynku. Komisja Europejska stawia na budowanie zaufania konsumentów do produktów rolnictwa ekologicznego i rozwój rynku. Ustawodawca umiejscowił rolnictwo ekologiczne w nowym porządku, jednak na innym niż dotychczas miejscu. Nowe rozwiązania prawne rodzą przede wszystkim ciekawość i co za tym idzie – pytanie o to, czy zmianie uległo znaczenie rolnictwa ekologicznego, a jeśli tak, to na czym ta zmiana polega.

Dlatego celem niniejszego artykułu jest próba określenia roli rolnictwa ekologicznego na tle nowych rozwiązań Wspólnej Polityki Rolnej, przy uwzględnieniu celów Planu działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego oraz projektów aktów prawnych dotyczących rolnictwa ekologicznego.

2. Z punktu widzenia rolników prowadzących produkcję ekologiczną najdalej idącym rozwiązaniem wprowadzonym przez ustawodawcę w ramach nowej Wspólnej Polityki Rolnej jest instytucja „greening”, czyli tzw. zazielenienie⁹. Rozporządzenie nr 1307/2013 stanowi, że w istocie „jednym z celów nowej WPR jest poprawa wyników w zakresie oddziaływania na środowisko poprzez obowiązkowy element »zazielenienia«

⁸ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). Skrócona wersja programu, Warszawa, 12 grudnia 2014, s. 16 (dalej jako: PROW na lata 2014-2020), dostępna na: www.minrol.gov.pl.

⁹ Zob. bliżej, Projekt systemu płatności bezpośrednich w Polsce w latach 2015-2020, Warszawa, sierpień 2014.

ujęty w płatnościach bezpośrednich”¹⁰. Wsparciem finansowym mają być objęte praktyki rolnicze zgodne z celami polityki dotyczącej zarówno klimatu, jak i środowiska, przy czym powinny one polegać na „prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działaniach, które wykraczają poza zasadę wzajemnej zgodności i są związane z rolnictwem, takich jak dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych, w tym tradycyjnych sadów, na których drzewa owocowe o niewielkim zagęszczeniu porastają powierzchnię użytku zielonego, oraz ustanowieniu obszarów proekologicznych”¹¹.

Ustawodawca uznaje, że system rolnictwa ekologicznego niesie za sobą „udowodnione korzyści dla środowiska”, dlatego „rolnicy, w odniesieniu do jednostek swoich gospodarstw rolnych, które spełniają warunki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 [...], powinni korzystać z elementu »zazielenienia« bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dalszych obowiązków”¹². Potwierdzeniem powyższego stosunku ustawodawcy do rolnictwa ekologicznego jest odwołanie do rolnictwa ekologicznego w rozdziale 3 rozporządzenia nr 1307/2013, pt. „Płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska”. Według art. 43 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 na „wszystkich kwalifikujących się hektarach [...] rolnicy uprawnieni do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska [...] lub praktyk równoważnych [...]”. Natomiast przez praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska ustawodawca rozumie trzy kategorie, tj. dywersyfikację upraw, utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego¹³. Z kolei praktyki równoważne obejmują praktyki podobne, które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu z jedną lub kilkoma praktykami, o których mowa wyżej. Praktyki równoważne oraz praktyka lub praktyki podobne wymienione są w załączniku IX do rozporządzenia nr 1307/2013. Wśród praktyk równoważnych dywersyfikacji upraw występuje m.in. płodozmian, wśród praktyk równoważnych utrzymywaniu trwałych użytków zielonych zaś wymieniono m.in. gospodarowanie łą-

¹⁰ Motyw 37 preambuły do rozporządzenia nr 1307/2013.

¹¹ Ibidem.

¹² Motyw 38 rozporządzenia nr 1307/2013.

¹³ Art. 43 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013.

kami lub pastwiskami przy zachowaniu wymogu utrzymywania trwałych użytków zielonych oraz zastosowanie jednego lub kilku następujących elementów, takich jak np. ograniczenia dotyczące pestycydów¹⁴. Dodać trzeba, że wymienione praktyki muszą być objęte zobowiązaniami określonymi w rozporządzeniu nr 1307/2013.

Według art. 43 ust. 11 rozporządzenia nr 1307/2013 rolnicy spełniający wymogi określone w art. 29 ust. 1 rozporządzenia nr 834/2007 w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego są tym samym uprawnieni do płatności z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Rozwiązanie to pozwala na uznanie rolników prowadzących produkcję ekologiczną zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2013 za spełniających wymogi uprawniające ich do otrzymania płatności „na zazielenienie” określonej w rozporządzeniu nr 1307/2013, bez konieczności spełnienia przez nich dodatkowych obowiązków.

3. Szczególne miejsce zajmuje rolnictwo ekologiczne również w rozporządzeniu nr 1305/2013. Ustawodawca podkreśla znaczenie dla polityki rozwoju obszarów wiejskich unijnych lub krajowych systemów jakości, w tym systemów certyfikacji gospodarstw obejmujących produkty rolne i żywność¹⁵. Wymienione systemy, według ustawodawcy, stanowią dla konsumentów „potwierdzenie jakości i cech produktu lub procesu produkcji”, jak też „wytwarzają wartość dodaną” i „poprawiają ich możliwości rynkowe”.

Przy akcentowaniu potrzeby kontynuacji wysiłków państw członkowskich w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej rozporządzenie odwołuje się do wsparcia dla rolnictwa ekologicznego jako jednego ze „środków” służących przeciwdziałaniu wspomnianym niekorzystnym zjawiskom¹⁶. W szczególności rozporządzenie określa możliwość uzyskania płatności z tytułu konwersji na rolnictwo ekologiczne lub utrzymanie rolnictwa ekologicznego. Wymienione płatności są odpowiedzią na konieczność zapewnienia społeczeństwu praktyk rolniczych przyjaznych środowisku oraz wysokich standardów dobrostanu zwierząt.

Niezależnie od powyższego rozporządzenie nr 1305/2013 wskazuje na potrzebę zwiększenia synergii w zakresie różnorodności biologicznej oraz korzyści płynących z działań w dziedzinie rolnictwa ekologicznego po-

¹⁴ Załącznik nr IX do rozporządzenia nr 1307/2013.

¹⁵ Motyw 14 preambuły do rozporządzenia nr 1305/2013.

¹⁶ Motyw 22 preambuły do rozporządzenia nr 1305/2013.

przez zachęcanie, by zawieranie umów zbiorowych lub współpraca między rolnikami obejmowały większe, przyległe obszary¹⁷. Chodzi o to, by finansowaniem objęte były wyłącznie te obowiązki, których realizacja wiąże się z koniecznością pokrycia dodatkowych kosztów oraz utraczonych dochodów w związku z rozpoczęciem lub prowadzeniem produkcji ekologicznej, przy czym państwa członkowskie muszą zapewniać, by nie doszło do podwójnego finansowania. Wreszcie – ważnym z punktu widzenia całej Wspólnej Polityki Rolnej – wymogiem odnoszącym się także do rolników prowadzących produkcję ekologiczną jest ograniczenie wsparcia dla rolników aktywnych zawodowo, o których mowa w art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013¹⁸.

Zgodnie z celami określonymi w art. 4 rozporządzenia nr 1305/2013 wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ma przyczyniać się do wspierania konkurencyjności w rolnictwie, zapewnienia zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działaniami dotyczącymi klimatu, osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego gospodarek wiejskich i społeczności. Rolnictwo ekologiczne wpisuje się także w realizację wymienionych zadań w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Dla rolnictwa ekologicznego przewidzianych zostało kilka możliwości finansowego wsparcia.

Ustawodawca utrzymał zainicjowaną w poprzednich aktach prawnych możliwość uzyskania płatności z tytułu uczestnictwa w systemach jakości produktów rolnych i środków spożywczych¹⁹. Od lat rolnictwo ekologiczne należy do unijnego systemu jakości. W ramach tego systemu możliwe jest finansowanie m.in. kosztów działań promocyjnych i informacyjnych, które ciągle odgrywają kluczową rolę w podnoszeniu konkurencyjności produktów rolnictwa ekologicznego i budowaniu zaufania konsumentów. Nadto rolnicy ekologiczni nadal będą mogli korzystać ze wsparcia przewidzianego dla grup producentów rolnych²⁰.

Ustawodawca przewidział odrębną możliwość wsparcia finansowego dla rolnictwa ekologicznego, zarówno dla rolników lub ich grup, jeśli podejmują się przejścia na rolnictwo ekologiczne lub pragną utrzymać produkcję ekologiczną zgodnie z rozporządzeniem nr 834/2007. Przy czym wszystkie wymogi wykraczające poza tzw. obowiązki dotyczące produk-

¹⁷ Motyw 23 rozporządzenia nr 1305/2013.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Art. 16 ust. 1 a (ii) rozporządzenia nr 1305/2013.

²⁰ Art. 27 rozporządzenia nr 1305/2013.

cji rolnej określać powinien program rozwoju obszarów wiejskich. Płatność ma rekompensować całość lub część kosztów związanych z wykonywaniem dodatkowych obowiązków lub utraconych dochodów²¹. Warto także wspomnieć o możliwości uzyskania wsparcia na współpracę między co najmniej dwoma podmiotami, m.in. na działalność promocyjną w kontekście lokalnym, związanych np. z krótkim łańcuchem dostaw i rynków lokalnych, co może być również ciekawą perspektywą dla rolnictwa ekologicznego²². Naturalnie rolnicy ekologiczni mają prawo korzystać także z innych, niewymienionych wyżej możliwości wsparcia przewidzianego rozporządzeniem nr 1305/2013, takich jak np. inwestycje w środki trwałe, rozwój produktów innowacyjnych.

4. Sektor rolnictwa ekologicznego w Polsce powiększa się z roku na rok (odnotowano wzrost o ok. 30% rocznie, rośnie także popyt na produkty rolnictwa ekologicznego), obejmuje już ok. 30 tys. gospodarstw i ponad 650 tys. hektarów powierzchni, średnia powierzchnia gospodarstwa wynosi 25 ha²³. Jednakże liczba przetwórci jest stosunkowo niewielka (350 zakładów)²⁴. Wyzwania stojące przed polskim rolnictwem ekologicznym to przede wszystkim szeroko rozumiany rozwój tego sektora, zwłaszcza rynku żywności. Temu głównemu celowi podporządkowano kilka celów szczegółowych, wśród których wskazuje się²⁵:

- a) zwiększenie konkurencyjności rolnictwa ekologicznego oraz wzrost podaży żywności ekologicznej na rynku;
- b) stymulowanie rozwoju przetwórstwa produktów ekologicznych;
- c) dywersyfikacja oraz wzmocnienie kanałów dystrybucji produktów ekologicznych;
- d) wzrost wiedzy konsumentów na temat rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej;
- e) podniesienie poziomu współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w sektorze rolnictwa ekologicznego;
- f) włączenie organów administracji rządowej i samorządowej w rozwój sektora rolnictwa ekologicznego;

²¹ Art. 29 rozporządzenia nr 1305/2013.

²² Art. 35 ust. 2 lit. d-f rozporządzenia nr 1305/2013.

²³ PROW na lata 2014-2020.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014-2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 1 sierpnia 2014, s. 29, dostępny na stronie www.minrol.gov.pl.

g) utrzymanie wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych.

Pomagać w sprostaniu powyższym wyzwaniom mają poszczególne działania przewidziane w PROW na lata 2014-2020.

Rolnictwo ekologiczne PROW na lata 2014-2020 zostało wyodrębnione spośród innych działań jako osobny przedmiot wsparcia finansowego. W szczególności priorytet pt. „Promowanie zrównoważonych metod gospodarowania: rolnictwo zrównoważone i rolnictwo ekologiczne”²⁶ powiązано z jednej strony z „ograniczaniem negatywnego wpływu intensyfikującego się rolnictwa na środowisko poprzez upowszechnianie kompleksowych, zrównoważonych metod gospodarowania, które zapobiegają ubytkowi zawartości substancji organicznej w glebie i przeciwdziałają wymywaniu składników mineralnych i ich przedostawaniu się do wód gruntowych” jako praktyki korzystnej dla środowiska, a z drugiej – traktuje się je jako narzędzie do rozwoju rynku produktów ekologicznych²⁷.

Działanie rolnictwo ekologiczne wyodrębnione w PROW na lata 2014-2020 obejmuje zaniechanie stosowania przez producentów środków chemii na wszystkich etapach produkcji²⁸. Ma ono realizować zadania przekrojowe polityki rozwoju obszarów wiejskich, takie jak: „innowacyjność, środowisko oraz przeciwdziałanie zmianie klimatu i przystosowanie się do niej”²⁹. W ramach tego działania producenci będą uprawnieni do otrzymania płatności zarówno na konwersję, jak i utrzymanie produkcji ekologicznej, stosownie do rozporządzenia nr 1305/2013. Naturalnie wymieniona możliwość uzyskania wsparcia finansowego na rolnictwo ekologiczne nie jest jedyną. Producenci ekologiczni, podobnie z resztą jak w niektórych przypadkach na podstawie poprzednio obowiązującego Programu Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, mogą korzystać z innych działań, w które wpisuje się rolnictwo ekologiczne, wśród których wskazać można np. „Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych”³⁰, „Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych”³¹, „Inwestycje w środki trwałe”³².

²⁶ PROW na lata 2014-2020, s. 42.

²⁷ Ibidem.

²⁸ PROW na lata 2014-2020, s. 211.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Działanie M03, PROW na lata 2014-2020, s. 92.

³¹ PROW na lata 2014-2020, s. 97.

³² PROW na lata 2014-2020, s. 100.

5. Jak wspomniano na wstępie, plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego w Unii Europejskiej do 2020 r. wyznaczył trzy priorytety. Komisja zarekomendowała państwom członkowskim korzystanie ze wsparcia dla rolnictwa ekologicznego przewidzianego w nowych regulacjach prawnych, zwłaszcza w ramach działań objętych wsparciem rozwoju obszarów wiejskich. Strategia Komisji Europejskiej odwołuje się do możliwych synergii między unijną polityką a instrumentami dotyczącymi innowacyjnych pomysłów, na powiązania z inicjatywami badawczymi oraz na potrzebę poprawy zaufania konsumentów i podniesienia ich świadomości, a także na handel z państwami trzecimi. Komisja podkreśla także znaczenie rozwiązania, wedle którego państwa członkowskie mają obowiązek przeznaczenia przynajmniej 30% łącznego wkładu z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich do każdego programu rozwoju obszarów wiejskich na działania związane z ochroną środowiska i zmianą klimatu, w tym na rolnictwo ekologiczne³³. Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego potwierdza przyjęte przez ustawodawcę założenia, że rolnictwo ekologiczne ma pozytywne skutki dla środowiska naturalnego.

Zwiększenie konkurencyjności sektora rolnictwa ekologicznego wymaga działań promocyjnych i informacyjnych, bez których rolnictwo ekologiczne nie może się rozwijać. Istotną rolę we wskazanym zakresie odgrywa logo rolnictwa ekologicznego, co potwierdzają konsumenci³⁴. Produkcja ekologiczna jest systemem produkcji określonym przez Komisję jako „wysokospecjalistycznym”, wymagającym wykształcenia i wiedzy. Wyzwania stojące przed rolnictwem ekologicznym to m.in. prace nad innowacyjnymi metodami ochrony przed szkodnikami, środkami zastępującymi w ochronie roślin produkty zawierające miedź, ograniczenie zużycia energii przez szklarnie, poprawa żyzności gleby czy lepsze wykorzystanie energii³⁵. Przede wszystkim Komisja opowiada się za ograniczeniem odstępstw od wymogów rolnictwa ekologicznego, proponując np. tworzenie baz danych dostępności materiału siewnego. Odpowiedzią na problemy dotyczące żywienia zwierząt (jak wskazuje Komisja, w szczególności podaż białek i mikroskładników odżywczych, a także dostępność ekologicznego materiału siewnego) mają być m.in. odpowiednie badania. Komisja upatruje szans na rozwiązanie problemów czy sprostanie wyzwaniom, przed jakimi stoi rolnictwo ekologiczne, w programie „Hory-

³³ Zob. Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego, s. 5.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego, s. 8.

zont 2020³⁶. Taką nadzieję niesie za sobą możliwość udziału sektora rolnictwa ekologicznego w europejskim partnerstwie innowacyjnym³⁶ na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa, co ma przełożyć się na „współpracę między nauką, gospodarstwami, doradztwem w zakresie rolnictwa i przemysłem, zarówno na szczeblu regionalnym, krajowym, jak i europejskim”³⁷.

Z kolei gdy chodzi o zapewnienie zaufania konsumentów do rolnictwa ekologicznego Komisja wskazuje, że potrzebne jest wzmocnienie nadzoru nad jednostkami certyfikującymi działającymi w rolnictwie ekologicznym, i dostrzega, że niezbędna jest poprawa koordynacji i współpracy właściwych organów i krajowych jednostek akredytujących. Akredytacja jest bowiem instrumentem służącym weryfikacji „kompetencji technicznych” jednostek oceniających zgodność. Potrzebne jest także poprawienie identyfikowalności produktów ekologicznych, w czym pomóc ma m.in. elektroniczny system certyfikacji³⁸.

6. W ciągu ostatnich lat rynek żywności ekologicznej rośnie, a wraz z nim rośnie jego wartość. Dotychczasowe rozwiązania prawne nie nadążają za zmianami, jakie zachodzą na rynku, poza tym złożoność i stopień skomplikowania przepisów nie sprzyjają rozwojowi tego sektora produkcji³⁹. Ustawodawca wskazuje jako trzy cele wprowadzenia nowej regulacji rolnictwa ekologicznego: po pierwsze – usunięcie przeszkód na drodze do trwałego rozwoju produkcji ekologicznej w Unii; po drugie – zagwarantowanie uczciwej konkurencji dla rolników i podmiotów oraz umożliwienie sprawniejszego funkcjonowania rynku wewnętrznego; po trzecie – podtrzymanie lub pogłębienie zaufania konsumentów do produktów ekologicznych⁴⁰.

Projektowane rozporządzenie dotyczące produkcji ekologicznej ma również uwzględnić reformę Wspólnej Polityki Rolnej, kształtującą ogólne ramy rozwoju rolnictwa w Unii w latach 2014-2020. Ustawodawca pragnie poprzez nowe ramy legislacyjne „zbudować ekonomicznie rentowny sektor produkcji żywności oraz w sposób zrównoważony zarządzać naturalnymi zasobami rolnymi Unii – a produkcja ekologiczna została uznana za jeden z kluczowych elementów tego modelu”.

³⁶ Art. 51 rozporządzenia nr 1305/2013.

³⁷ Plan działania dla przyszłości rolnictwa ekologicznego, s. 9.

³⁸ *Ibidem*, s. 10.

³⁹ Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej.

⁴⁰ *Ibidem*.

Zmiany, jakie mają przynieść projektowane przepisy, jak się wydaje, zmierzają w kierunku najbardziej oczekiwanym przez wymagających konsumentów, mają bowiem zlikwidować wyjątki, co nie będzie jednak dotyczyć sytuacji, w których niezbędne są „tymczasowe środki umożliwiające kontynuację lub ponowne rozpoczęcie produkcji ekologicznej w przypadku wystąpienia katastrofy”. Druga z kluczowych zmian, jaka ma się dokonać na mocy przyszłych rozwiązań, to ujednoczenie systemu kontroli przez włączenie rolnictwa ekologicznego do urzędowej kontroli żywności w jednym akcie prawnym obejmującym urzędowe kontrole żywności⁴¹. Trzecią rewolucyjną wręcz nowością będzie kontrola podmiotów prowadzących produkcję ekologiczną przez różne organy kontrolne lub jednostki certyfikujące w zakresie tych samych grup produktów na różnych etapach łańcucha ekologicznego⁴².

7. Powyższe rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Uznanie przez ustawodawcę w rozporządzeniu nr 1307/2013, że rolnicy prowadzący produkcję zgodnie z przepisami o rolnictwie ekologicznym spełniają wymogi instytucji zazielenienia (bez żadnych dodatkowych obowiązków), co uprawnia ich do uzyskania płatności z tytułu zazielenienia, świadczyć może o zmianie miejsca rolnictwa ekologicznego we Wspólnej Polityce Rolnej. Jak widać, rolnictwo ekologiczne stało się narzędziem ustawodawcy, służącym motywowaniu do produkcji rolnej sprzyjającej ochronie środowiska i klimatu. W zasadzie prawidłowością stało się to, że rolnictwo ekologiczne wpisuje się niemal w każdy cel czy priorytet wspomnianych w artykule planów, strategii, a zwłaszcza PROW na lata 2014-2020.

Gdyby nie istniały ograniczenia ekologicznej metody produkcji związane z jej wydajnością i wrażliwością na czynniki zewnętrzne, metoda ta winna od zawsze pełnić rolę „reguły”, a rolnictwo konwencjonalne od lat być od niej „wyjątkiem”. Wydaje się, że zarówno wspomniana instytucja zazielenienia w rozporządzeniu nr 1307/2013, jak i wyodrębnienie rolnictwa ekologicznego w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich są czynnikami nadającymi Wspólnej Polityce Rolnej nowy wymiar, w którym rolnictwo ekologiczne zajmuje kluczowe miejsce. Nie znaczy to jeszcze, że otrzymało ono rolę „reguły”, jednakże jest to istotny krok we wskazanym kierunku. Choć prawdopodobieństwo osiągnięcia ideału europejskiego

⁴¹ Uzasadnienie projektu rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej, s. 7.

⁴² Ibidem.

zrównoważonego modelu rolnictwa opartego wyłącznie na praktykach rolniczych dogodnych dla środowiska, pożądanym przez społeczeństwo, jest ograniczone, to wzrost rynku rolnictwa ekologicznego oraz popytu na jego produkty w ostatnich latach pokazuje, że uzasadnione jest doskonalenie środków prowadzących do osiągnięcia tego celu.

W szczególności strategii rozwoju rolnictwa ekologicznego – zarówno polska, jak i unijna – potwierdzają nadal istnienie konieczności pogłębiania wiedzy konsumentów o produktach ekologicznych, ciągłego podnoszenia standardów produkcji ekologicznej w celu poprawy jakości tych produktów i zyskania zaufania nabywców. Nadto ciągle konieczna jest poprawa ich konkurencyjności. Jak się wydaje, projekt nowego rozporządzenia dotyczącego produkcji ekologicznej może być odpowiedzią na wymienione potrzeby. Zwłaszcza na aprobatę zasługuje próba ograniczenia możliwości odstępstw od wymogów produkcji ekologicznej, dopuszczalnych, mimo że krytykowanych, przez rozporządzenie nr 834/2007. Naturalnie rzeczywiste możliwości zależą każdorazowo od braku trudności rynkowych wynikających np. z braku materiału siewnego. Dlatego trudno jest przesądzić, w jakim stopniu projektowane rozwiązania będą sprzyjały osiągnięciu celu polepszenia jakości produktów ekologicznych. Jednakże należy stwierdzić, że bogate doświadczenia poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej i samej Unii pozwalają właściwie zdiagnozować problemy i kierunki działań służących rozwojowi rolnictwa ekologicznego, co daje szansę na pozytywne zmiany.

A NEW APPROACH TO ECOLOGICAL AGRICULTURE – LEGAL ASPECTS

S u m m a r y

The aim of this paper is an attempt to define the role of ecological agriculture against the background of the new CAP solutions, taking into account the objectives of an Action Plan developed to address the future of ecological agriculture and to draft relevant laws. It is concluded that recognition in regulation 1307/2013 of the fact that farmers who carry out production in compliance with the provisions of eco-agriculture fulfil the greening requirements, may prove that ecological agriculture has gained a new position in the common agricultural policy. It has also become a tool motivating farmers to engage in the eco-friendly and climate-friendly agricultural activity. Although it is too early to formulate any certain conclusions, decisions regarding the future actions and directions of a positive change should be based on the experience of the older EU members boasting a long membership history.

UN NUOVO SGUARDO SULL'AGRICOLTURA BIOLOGICA – ASPETTI GIURIDICI

R i a s s u n t o

L'obiettivo delle considerazioni è un tentativo di determinare il ruolo dell'agricoltura biologica sullo sfondo di nuove soluzioni proposte nella Politica Agricola Comune, tenendo conto degli obiettivi del Piano di azione per il futuro dell'agricoltura biologica e dei progetti di atti giuridici riguardanti questo tipo di agricoltura.

In conclusione l'autrice afferma tra l'altro che il fatto che il legislatore, nel regolamento n. 1307/2013, abbia riconosciuto che gli agricoltori, impegnati a svolgere la produzione nel rispetto delle norme sull'agricoltura biologica, soddisfano i requisiti in materia di paesaggio verde, può testimoniare il riposizionamento dell'agricoltura all'interno della Politica Agricola Comune. L'agricoltura in oggetto è diventata uno strumento di incentivazione per lo svolgimento della produzione agricola favorevole all'ambiente e al clima. Al giorno d'oggi è difficile affermare in quale misura le soluzioni in fase di progettazione saranno in grado di favorire l'obiettivo finalizzato a migliorare la qualità dei prodotti biologici. Tuttavia, l'esperienza degli Stati membri dell'UE e dell'UE stessa permettono di riconoscere in modo corretto i problemi e le linee d'azione volte allo sviluppo dell'agricoltura biologica, il che offre la possibilità di un cambiamento positivo.