

I. ARTYKUŁY

MARIARITA D'ADDEZIO

Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: nowe problemy prawa rolnego*

1. Uwagi ogólne na temat bezpieczeństwa dóbr o różnym przeznaczeniu pochodzących z rolnictwa

„Ziemia rozdarta pomiędzy lasami, zbożami a biopaliwami”; „Szczyt FAO na temat cen żywności” (zwołany w Rzymie we wrześniu 2010 r., po kryzysie rosyjskim i starciach w Mozambiku); „W Argentynie narodziła się republika soi”; „Żar i pożary dławia Moskwę. Gorące ceny zasobów: rzeczywiste ryzyko czy wywołane przez apetyt na spekulacje”; „W Europie alarm mozzarella blu”; „Na Sardynii wybucha protest pasterzy”; „Piemont grozi zostawieniem winogron na pędach winorośli” (ponieważ ceny mleka i wina są zbyt niskie); „Wytoczona mapa genetyczna pszenicy” (odkrycie grupy brytyjskich naukowców, które powinno zaowocować rozległymi polami pszenicy odpornej na pasożyty i choroby, czyli chleba

* Artykuł jest rozszerzoną wersją referatu *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, wygłoszonego na IV Polsko-Włoskiej Konferencji Naukowej (IV Giornate Polacco-Italiane) „Futuro di diritto agrario”, dedykowanej pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, która odbyła się w Obrzycku k. Poznania w dniach 23-25 września 2010 r. Artykuł jest także elementem pracy badawczej obejmującej całe Włochy Prot. 2008EB2P8K_002 współfinansowanej przez włoskie Ministerstwo Uczelni Wyższych i Program PRIN 2008 „Rolnictwo w systemie produkcji dóbr bezpiecznych” (jednostka badawcza Uniwersytetu w Udine). Tłum. Anna Kapała.

pod dostatkiem dla zaspokojenia głodu ludności świata). Oto niektóre tytuły, jakie dzienniki i tygodniki, nie tylko włoskie, opublikowały latem 2010 r. i nadal publikują (ostatnio kładąc większy akcent na napięcia i sprzeczności dotyczące cen żywności) w celu poinformowania czytelników o zjawiskach gospodarczych i produkcyjnych, nierzadko odnoszących się do fundamentalnych kwestii humanitarnych. Pojawiają się one na scenie światowej, poruszając problemy żywnościowe i energetyczne, które – abstrahując od niestabilności rynków i ruchów spekulacyjnych – w różny sposób i często bez jakiegokolwiek wizji całościowej są przedmiotem wyborów politycznych, ekonomicznych i prawnych.

Oba te zagadnienia łączą się ponadto z problemami środowiskowymi, a zwłaszcza z potrzebą stabilizacji klimatu wobec zachodzących w nim niepokojących zmian. Kwestię podstawową, która dotyczy różnych dziedzin współistniejących na poziomie globalnym, można zawrzeć w pytaniu: jak osiągnąć zrównoważenie światowego rozwoju? Zachodzące na świecie dynamiczne procesy rozwojowe, w których mniej lub bardziej świadomie wszyscy uczestniczymy, są oczywiście analizowane przez obserwatorów i uczonych, stając się przedmiotem badań naukowych i obiegu informacji. Pojawiają się liczne książki i dokumenty poświęcone tej tematyce (monografie bądź syntezy), zawierające ważne dane, propozycje i sugestie rozwiązań ekonomicznych i społecznych, nad którymi ekonomiści, politycy i przedstawiciele władz legislacyjnych powinni się zastanowić.

W tym miejscu wydaje się słuszne zacytowanie ekologa Lestera R. Browna¹, według którego: „Prawie każdego dnia słyszymy o zmianach klimatycznych, wyczerpaniu złóż ropy, nadmiernym wykorzystaniu zasobów [...]. I prawie każdego dnia zapominamy o tych wiadomościach, przekonani, że nas nie dotyczą, że i tak wszystko się ułoży. Nie uwzględniamy ponadto, że jemy to, co ziemia produkuje: globalne ocieplenie, wzrastające ceny ropy, zubożenie gleby i zasobów rybnych uderzą właśnie w zdolność naszej planety do produkcji żywności”².

¹ Z okładki książki *Piano B 4.0 Mobilitarsi per la civiltà*, wydanej przez wydawnictwo Edizioni Ambiente w 2010 r. Autor jest prezesem centrum naukowego Earth Policy Institute z siedzibą w Waszyngtonie.

² Na pewno interesującą lekturą jest L. Colombo, A. Onorati, *Diritti al cibo! Agricoltura sapiens e governance alimentare*, Milano 2009; F. Roiatti, „*Il nuovo colonialismo*”. *Caccia alle terre coltivabili*, Università Bocconi, Milano 2010; M. Guandalini, V. Uckmar, *Green economy, Italia. Idee, energia e dintorni*, Milano 2009; A. Howard, *I diritti della terra. Alle radici dell'agricoltura naturale (An agricultural testament)*, Slow Food, Bra 2005.

Krótki przegląd komunikatów agencji prasowych miał jedynie na celu uwidocznienie, jak w kontekście społeczno-ekonomicznym i naukowym są postrzegane wymogi bezpieczeństwa korzystania z dóbr pochodzących z rolnictwa.

Omawiane aspekty bezpieczeństwa w trzech odmianach (*food security*, *food safety*, *food quality*), które związane były z rozwojem sektora żywnościowego, dziś są na nowo podnoszone w odniesieniu do sektora energetycznego, ujawniając jednak pewne modyfikacje i podstawy do krytyki. Ta ostatnia wynika przeważnie z braku lub niekompletności wizji zrównoważonej koordynacji działań, struktur i instrumentów dotyczących dóbr i usług pochodzących (wyłącznie lub częściowo) z sektora podstawowego. Od rolnictwa wymaga się bowiem produkcji – nie tylko dla zaspokojenia podstawowych potrzeb żywnościowych społeczeństwa, ale również dla celów strategii różnicowania źródeł zaopatrzenia energetycznego.

Ponadto na tym tle trzeba wziąć pod uwagę wymagania w zakresie ochrony środowiska, ciągle wzrastające, które również adresowane są do rolnictwa. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że z bezpieczeństwem zaopatrzenia i promocji oraz z niekontrolowanymi i nieprogramowanymi zachętami do produkcji agroenergetycznej związane jest ryzyko redukcji produkcji żywnościowej. Dwa wymogi – *food security* i *energy security* – powinny być natomiast spełniane poprzez działania dostosowane do różnych interesów.

Jeżeli chodzi o *safety*, gwarancje ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska powinny być zapewnione z uwzględnieniem zarówno produktów rolno-spożywczych, jak i agroenergetycznych, ale parametry nie mogą być takie same. Chodzi o poczynania mniej lub bardziej nowe (w każdym razie wymagające zrewidowania) w celu określenia, jak w zaistniałej sytuacji powinno zareagować ustawodawstwo, wobec wielości poziomów i struktur oraz – co nieuniknione – sprzeciwu zróżnicowanych sił politycznych i instytucjonalnych na arenie światowej.

Tam, gdzie ustawodawca nie wprowadził koordynacji programowej i racjonalizacji normatywnej, podmioty gospodarcze wykonujące w całości lub w części tę samą działalność, mogą znaleźć pomoc przede wszystkim w próbach usystematyzowania prawa.

Posługując się metaforą ekonomiczną, można powiedzieć, że podejście może być typu makro lub mikro, może przechodzić od wyodrębnienia opcji fundamentalnych, interesów i wartości gwarantowanych przez porządku prawne, do stosowania technik i instrumentów przyjętych dla ich ochrony.

Oczywiste jest, że każdy współczesny badacz zajmujący się prawem rolnym (agrarysta) staje przed problemem wielości i różnorodności porządków prawnych, obowiązujących lub będących w opracowaniu, i swoją pracę rozpoczynać musi od rozpoznania źródeł, ich usystematyzowania, weryfikacji ich spójności względem kryteriów kompetencji określonych przez ustawodawstwa, zrewidowania i skoordynowania działania instytucji prawnych. Ponadto potrzebne jest zasygnalizowanie krytyki, jak również wskazanie i wyjaśnienie podmiotom ścieżek postępowania, które mogą być zróżnicowane w zależności od przeznaczenia żywieniowego lub energetycznego wyprodukowanego dobra³.

Niniejsze rozważania pozwolą jedynie na przeprowadzenie podstawowej analizy prawnej i sformułowanie najwyżej kilku wniosków, oczywiście prowokujących do głębszych analiz i konfrontacji, także w świetle zapowiedzianych decyzji politycznych Unii Europejskiej i wydania kolejnych źródeł normatywnych⁴. Przedmiotem rozważań będą w szczególności aspekty sporu europejskiego i włoskiego, na tle aspektów międzynarodowych, nie wykluczając możliwości ich ujęcia w takiej mierze, w jakiej tworzą zobowiązania wiążące Unię lub pojedynczy kraj, przyjęte w umowach wielostronnych lub dwustronnych i stanowiące część ustawodawstwa krajowego.

Analiza ewolucji celów Unii, będącej efektem różnych traktatów i decyzji Trybunału Sprawiedliwości UE w kwestii bezpieczeństwa zaopatrzenia w produkty rolne, bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa energetycznego, pozwala na ustalenie na podstawie źródeł podstawowych (obecnie wynikających z Traktatu lizbońskiego) następującego porządku.

Gwarancja samowystarczalności w zaopatrzeniu w produkty rolne, abstrahując od ich przeznaczenia, została utrzymana przez art. 39 TFUE⁵

³ Szerokość, wielosektorowość i interdyscyplinarność tematów związanych z bezpieczeństwem żywności i energii zainspirowały różnych prawników włoskich do zaproponowania projektu naukowego o istotnym znaczeniu krajowym zatytułowanym *Rolnictwo w systemie produkcji dóbr bezpiecznych: żywności i energii*. Projekt został ostatnio przyjęty i sfinansowany przez Ministerstwo Uczelni Wyższych i składa się z pięciu grup roboczych (jedna stworzona przez ekonomistów, inne przez prawników). Grupa robocza z Wydziału Nauk Prawnych z Udine zajmuje się tematem: „Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: kształtujący się model prawny”.

⁴ Na ten temat zob. F. Adornato, *Agricoltura, politiche agricole e istituzioni comunitarie nel Trattato di Lisbona: un equilibrio mobile*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 261 i n.

⁵ Zob. M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione Europea ed esigenze nazionali*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 3, s. 383 i n.; S. Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 310 i n. i cytowana tam literatura.

jako jeden z celów wspólnej polityki rolnej i rybnej. Należy jednak mieć na uwadze, że z aktualnych dyspozycji dwóch traktatów Unii wynika istotne znaczenie, jakie przypisuje się rolnictwu, zmienionym pod względem jakości i charakteru. Bezpieczeństwo żywności nadal nie pojawia się wyraźnie w traktatach, wiadomo wszakże, że jest pośrednio wyodrębniane zarówno jako *food security*, jak i *food safety*, w takim zakresie, w jakim (jako cel lub wymóg) klasyfikuje się je w ramach polityki i różnorodnych działań Unii, a także w poszanowaniu zasad wypracowanych przez TSUE. W art. 194 TFUE po raz pierwszy włączono w ramy rynku wewnętrznego politykę sektora energetycznego, która musi brać pod uwagę wymóg ochrony i ulepszania środowiska. W duchu solidarności między krajami członkowskimi jest ona ukierunkowana na osiągnięcie różnych celów, takich jak bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Unii, promowanie oszczędności energetycznej, efektywności nowych energii także ze źródeł odnawialnych.

Potrzeba wzięcia pod uwagę wymogów środowiskowych rzutuje także na przedmiotową dyspozycję w szerszym kontekście środowiskowym, dla którego art. 191 TFUE podkreśla zwłaszcza konieczność walki ze zmianami klimatycznymi⁶.

2. Wymagania w zakresie bezpieczeństwa żywności i instrumenty wypracowane przez ustawodawstwa europejskie. Uwagi do ustawodawstwa włoskiego

W prawie pochodnym Unii Europejskiej działania w zakresie *food security* naznaczyły początkową fazę wdrożenia Wspólnej Polityki Rolnej, która swoją siłą spójności zaangażowała nie tylko rolników, ale całą społeczność europejską, przyczyniając się do przewyciężenia ryzyka w zakresie zaopatrzenia żywnościowego. Dzisiaj mniej się o tym mówi, ale problemy te są nadal niepokojące. Nabywanie żywności przez Chińczyków, Arabów i przedstawicieli innych nacji poza ich państwami ojczystymi, chociaż dokonywane z myślą o zaopatrzeniu żywnościowym, powinno nas jednak zmusić do refleksji (tak jak *futures* odnośnie do cen ziemi). Z kolei katastrofy naturalne, wywołane przez degradację środowiska i zmiany klimatyczne, wraz z przewidywanym wzrostem presji demo-

⁶ Na temat obowiązujących europejskich źródeł pierwotnych w zakresie środowiska i jego związków z rolnictwem zob. M. D'Addezio, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 248 i n.

graficznej w świecie także mogą przyczyniać się do powstania niedostatku zasobów naturalnych i żywności.

Niektóre głosy lub pierwsze działania prawne w tym zakresie są następujące: przywołanie przez Komisarza Europejskiego ds. Rolnictwa i Rozwoju Wiejskiego, Daciana Ciolosa, europejskiej zasady solidarności, obecnej w naszym ustawodawstwie ponadnarodowym dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności w UE i zachowania w tym celu Wspólnej Polityki Rolnej oraz jej legitymizacji⁷; zgłoszenie uwag przez włoskie stowarzyszenia zawodowe przy okazji przyjęcia planu działania krajowego dla energii odnawialnych; przyjęcie kilku rozwiązań w ostatnich regulacjach europejskich w kwestii wspierania energii ze źródeł odnawialnych i odpowiedniego reżimu zobowiązującego do zrównoważonego rozwoju⁸.

W obszarze *food safety* lub bezpieczeństwa pod kątem zapewnienia zdrowia ludzkiego i ochrony interesów konsumentów żywności Unia Europejska na poziomie norm prawa pochodnego oferuje obecnie szeroki pakiet regulacji, złożony z norm wertykalnych i horyzontalnych, które stanowią podstawowe ramy całej legislacji tego sektora w rozporządzeniu nr 178 z 2002 r., kwalifikowanego jako najważniejsze źródło pod względem skuteczności, rozmiaru, jedności i systematyzacji, jednolitości kryteriów oceny bezpieczeństwa żywności, scentralizowanej homologacji regulacji krajowych w dziedzinie bezpieczeństwa żywności. Niektórzy komentatorzy mówią o istnieniu systemu lub makrosystemu *ad hoc*.

Ze względu na *safety* istotne znaczenie ma swobodny przepływ towarów wewnątrz Unii, zbliżenie przepisów krajów członkowskich mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wewnętrznego rynku lub na konkurencję, a także niektóre cele WPR oraz zadania dotyczące ochrony zdrowia publicznego, konsumenta i środowiska. Względy bezpieczeństwa w odniesieniu do zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów stały się nieodłączną cechą regulacji żywności wprowadzanej do obrotu na rynku UE⁹. Istotne są tu zasady ostrożności, proporcjonalności i transparentności

⁷ Zob. L. Costato, *Il ritorno alla food security* „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 1, s.1; P. De Castro, *Costruire una politica agricola all'altezza delle nuove sfide globali*, „Agriregionieuropa”, listopad 2009 r.

⁸ Chociaż takie rozważania pojawiają się jedynie na poziomie działań nadzorczych (zob. pkt 78 preambuły i art.17 nr 7 dyrektywy nr 2009/28/CE). Do tego aspektu wrócę w dalszej części opracowania.

⁹ Pierwsze punkty preambuły rozporządzenia WE nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. deklarują, że swobodny obrót oraz bezpieczna i zdrowa żywność stanowią fundamentalny aspekt rynku wewnętrznego i przyczyniają się w znaczący sposób do zachowania zdrowia i dobrostanu mieszkańców, a także do ochrony ich interesów socjalnych i ekonomicznych; należy zagwarantować

(zastosowanie której musi być spójne z zasadą proporcjonalności). Służą one takim instrumentom, jak informacja, komunikacja, monitorowanie całego łańcucha, etykietowanie¹⁰.

Należy także sobie uświadomić, że obok bezpieczeństwa żywności, rozumianego w sensie ścisłym jako *food safety*, coraz więcej uwagi poświęca się jakości, która przez normy prawa pochodnego Unii jest uznawana zarówno za cel, jak i za instrument wielofunkcyjny zorientowany na różnicowanie produkcji rolnej, zrównoważenie rynków, oferowanie korzyści gospodarce wiejskiej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wzrost dochodu rolników oraz wyjście naprzeciw różnym interesom konsumentów¹¹.

wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego w polityce wspólnotowej itd. W odniesieniu do wymogów bezpieczeństwa art. 14 rozporządzenia przewiduje, że nie może być wprowadzana na rynek żywność ryzykowna (szkodliwa) dla zdrowia lub nienadająca się do spożywania przez ludzi. Przy ocenie, czy żywność jest ryzykowna, należy rozważyć: a) warunki normalnego zastosowania środka spożywczego przez konsumenta w każdej fazie produkcji, przetwórstwa i dystrybucji; b) informacje dostępne konsumentowi, łącznie z informacjami ogólnie dostępnymi konsumentowi, o tym, jak unikać efektów szkodliwych dla zdrowia wywołanych przez środek spożywczy. Ponadto wskazano kryteria oceny, czy środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia ludzkiego lub czy nadaje się do konsumpcji przez ludzi. W zakresie ochrony interesów konsumenta poprzedni art. 8 stwarzał podstawę do zezwalania konsumentom na dokonywanie świadomych wyborów w odniesieniu do żywności, którą spożywają, zapobiegając nieuczciwym i mylącym praktykom, zniekształceniom żywności lub każdej innej praktyce mogącej wprowadzić konsumenta w błąd.

¹⁰ W następstwie rozporządzenia WE nr 178/2002, w odpowiedzi na wymogi spójności między przepisami w zakresie bezpieczeństwa żywności i higieny żywności, w 2004 r. został wydany „pakiet higieniczny” rozporządzeniami Parlamentu i Rady z 29 kwietnia 2004 r. (nr 852, nr 853, nr 854-882 ze zm.), które – rewidując poprzednią regulację z dyrektywy 14 czerwca 1993 r. Rady nr 93/43/WE o higienie produktów żywnościowych – zawierają odpowiednio normy: o higienie żywności, o higienie żywności pochodzenia zwierzęcego, o organizacji urzędowych kontroli w zakresie produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do konsumpcji przez człowieka i o regulach realizacji urzędowych kontroli weryfikujących zgodność z regulacją w zakresie pasz i żywności i z przepisami o zdrowiu i dobrostanie zwierząt.

¹¹ Na ten temat zob. rozporządzenie WE Rady nr 510/2006 z 20 marca 2006 r. (które uchylilo poprzednie rozporządzenie EGW nr 2081/92), wprowadzające ochronę oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych, w rozumieniu, w którym już w preambule promowanie produktów jakości może stanowić znaczącą korzyść dla gospodarki wiejskiej (zwłaszcza na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub obszarach peryferyjnych), dla wzrostu dochodu rolników, a także dla utrzymywania ludności wiejskiej na takich obszarach. Biorąc pod uwagę szczególne właściwości produktów pochodzących z określonego obszaru geograficznego, uważa się za potrzebne przyjęcie w odniesieniu do nich przepisów szczególnych, komplementarnych do uregulowań ogólnych w dziedzinie etykietowania, które wprowadzałyby obowiązkowe stosowanie właściwych symboli i oznaczeń dla ułatwienia identyfikacji i kontroli. Zob. ponadto rozporządzenie WE Rady nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. o produkcji ekologicznej i etykietowaniu produktów ekologicznych (uchylające

Food quality można sprowadzić do szerokiej koncepcji bezpieczeństwa żywności w zakresie, w jakim musi odpowiadać interesom konsumenta, różnym od tych nieodłącznych dla ochrony higieniczno-sanitarnej. Jednym z celów instrumentów prawnych w zakresie jakości jest zyskanie zaufania konsumenta co do właściwości (organoleptycznych, tradycyjnych, kulturowych, etycznych, socjalnych, środowiskowych), których ma prawo oczekiwać od wybranego produktu, abstrahując od wymagań o charakterze sanitarnym.

W odniesieniu do polityki jakości poszczególne kraje – zwłaszcza takie jak Włochy, cechujące się swoistymi produktami żywnościowymi – zaniepokojone są zanikaniem tradycyjnych jakości wobec wymagań jakościowych globalnego rynku odpowiadających innej logice (chodzi o podrobki produktów żywnościowych)¹².

Wśród włoskich regulacji prawnych w tym zakresie wyróżniają się przepisy mające na celu wzmocnienie łańcuchów rolno-spożywczych pod kątem bezpieczeństwa żywności, promowania dobrowolnych procesów monitorowania żywności, powoływania instytucji publicznych i mieszanych (publicznych i prywatnych) dla koordynacji działalności administracji kompetentnej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności oraz dla definicji polityki żywnościowej¹³, dla wprowadzania instrumentów programowania rolno-żywnościowego i leśnego¹⁴.

poprzednie rozporządzenie EWG nr 2092/91), którego pierwszy akapit preambuły podkreśla podwójną funkcję rolnictwa ekologicznego zorientowanego – z jednej strony – na rynek szczególnie odpowiadający na popyt na produkty ekologiczne, a z drugiej – na dostarczenie dóbr publicznych przyczyniających się do ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i rozwoju wiejskiego. W drugim akapicie preambuły położono akcent na ostatnie reformy WPR w zakresie orientacji rynkowej i oferty produktów jakości odpowiadających wymogom konsumentów. Art. 32 i 33 powyższego rozporządzenia określają także warunki, przy których spełnieniu produkty ekologiczne pochodzące z krajów trzecich mogą być wprowadzone na rynek UE. Kolejne rozporządzenia (nr 1235/2008 z 8 grudnia 2008 r. i nr 1254/2008 z 15 grudnia 2008 r.) określiły odpowiednie procedury aplikacyjne. O polityce jakości produktów rolno-spożywczych jako instrumencie wdrażania WPR zob. A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano 2005, s. 187 i n.

¹² Dalsze uwagi na ten temat można znaleźć w: M. D'Addezio, *Sicurezza degli alimenti...*, s. 392 i n.

¹³ Zob. art. 16, 18, 19, 20, 31 dekretu legislacyjnego nr 228 z 2001 r. dotyczącego „orientacji i modernizacji sektora rolnego”, a zwłaszcza art. 20, który ustanowił przy Prezesie Rady Ministrów Radę Rolno-Żywnościową jako organ konsultacyjny przy definiowaniu polityki rolno-żywnościowej.

¹⁴ Zob. dekret legislacyjny nr 227 z 2001 r. dotyczący „orientacji i modernizacji sektora leśnego”; art. 3 tego dekretu dotyczy programowania leśnego, które regiony muszą zdefiniować

Inne regulacje włoskie są specjalnie poświęcone regulacjom rynków rolno-spożywczych, ze szczególnym odniesieniem do kompetentnych podmiotów i instrumentów, służąc wykonywaniu działalności regulacyjnej¹⁵, o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

3. Wymogi bezpieczeństwa energetycznego i agroenergia. Europejskie ramy prawne

Dokonanie podstawowego usystematyzowania porządku prawnego dotyczącego sektora produkcyjnego agroenergii nie jest łatwe z powodu fragmentaryczności i braku przepisów specjalnych. Nie ma obecnie regulacji poświęconych wyłącznie energiom (elektryczności, paliwom, biogazowi) wytwarzanych z dóbr, działalności, płodów rolniczych i produktów ubocznych rolnictwa. Innymi słowy – nie potrafimy obecnie ukształtować w omawianej materii mikrosystemu. Sytuacja przypomina tę, w której od lat stawiały nas przepisy krajowe i wspólnotowe w obszarze żywnościowym i środowiskowym, czyniąc coraz delikatniejszymi zarówno zadania programowania instytucji publicznych i prywatnych, jak i intencje działania producentów rolnych i nierolnych.

W odniesieniu do agroenergii toczy się żywa dyskusja. Poza głosami zwracającymi uwagę na negatywne reperkusje, jakie uprawy agroenergetyczne mogłyby mieć dla środowiska naturalnego, są takie, które przypisują agroenergii pozytywną i znaczącą rolę w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju. Spośród tych ostatnich nie brakuje wypowiedzi, w których chęć pozyskania agroenergii uznaje się za podstawę polityki rolnej wielu krajów, mającej zachęcać producentów rolnych do przeznaczania gruntów pod uprawę roślin energetycznych zamiast na produkcję żywności, powodując w ten sposób lub zwiększając zagrożenie dla *food security*¹⁶. Zagrożenie jest związane z produkcją paliw między innymi z upraw rzepaku, słonecznika, soi, kukurydzy, buraka cukrowego, pszenicy i innych zbóż.

na podstawie wytycznych wydanych przez Ministra Polityk Rolnych, Leśnych i Ministra Środowiska.

¹⁵ Zob. zwłaszcza dekret nr 102/2005 o regulacji rynków rolno-żywnościowych. W obszarze agroenergii mogą być także przydatne art. 1, 2, 9, 10 i 15; zob. *infra*, przypis nr 33.

¹⁶ Na ten temat zob. S. Bolognini, *Food security, food safety e agroenergie...*, s. 323 i n.

Jeżeli chodzi o biomasę pochodzącą z rolniczych odpadów organicznych, rybołówstwa, uprawy lasu i z przemysłu z nimi powiązanego, nie powoduje ona uszczuplania terenów przeznaczanych na produkcję żywności, wręcz przeciwnie – obserwuje się, że promowanie jej mogłoby sprzyjać nowym możliwościom ekonomicznym na obszarach wiejskich i zwiększeniu dochodów rolników¹⁷. Należy jednak podkreślić, że ryzyko zmniejszania się terenów rolnych przeznaczanych na produkcję żywności jest problemem także w wypadku wytwarzania innych energii ze źródeł odnawialnych (takich jak energia fotowoltaiczna, słoneczna i wiatrowa) z powodu możliwego umiejscowienia odpowiednich urządzeń na tych terenach.

Takie instrumenty agroenergetyczne można spotkać zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze WPR, zmienionej reformą z 2003 r. i uzupełnionej w 2009 r. także przez *health check*, w następstwie wzrastającego znaczenia, jakie Unia Europejska przypisuje celom środowiskowym w ramach WPR¹⁸. Zainteresowanie energią ze źródeł odnawialnych w ostatnich latach wzmoгло się w rezultacie oddziaływania różnych czynników, po części wspólnych dla Unii Europejskiej i całego świata.

Silna zależność Starego Kontynentu od importu ropy, kontrola konsumpcji energii i coraz szersze czerpanie energii ze źródeł odnawialnych, wraz z wymaganiami bezpieczeństwa zaopatrzenia, oszczędności energetycznej i wzrostem wydajności energetycznej, tworzą istotne uzasadnienie pakietu środków skierowanych na ograniczanie emisji gazu i tzw. efektu cieplarnianego oraz poszanowanie zarówno protokołu z Kioto w sprawie zmian klimatu, jak i kolejnych zobowiązań międzynarodowych przyjętych przez Unię Europejską w kwestii redukcji emisji gazów 2012 r.

W tej dziedzinie mieści się wiele przepisów prawnych przyjętych przez Wspólnotę Europejską, w ciągu ostatnich 30-40 lat, których podstawy prawne były wcześniej tworzone z regulacji dotyczących zbliżania legislacji, a obecnie – po Traktacie lizbońskim – można je przypisać polityce unijnej w sektorze energii, zgodnie z już wspomnianym

¹⁷ Tak F. Adornato *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2008, nr 1, s. 1 i n.

¹⁸ W tym zakresie zob. rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. ze zm., dotyczące wsparcia rozwoju wiejskiego, rozporządzenia WE nr 1782/2003, uchylone i zastąpione przez rozporządzenie WE Rady nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r., ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

art. 194 TFUE, który powinien być analizowany łącznie z poprzednim art. 191, w zakresie, w jakim w ramach polityki środowiskowej Unii został wprowadzony szczególny cel promowania walki ze zmianami klimatycznymi¹⁹.

Stosunkowo niedawno zostały wydane ostatnie europejskie akty prawne dotyczące wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii pochodzących z rolnictwa (w szerokim znaczeniu). Jeśli zatem żywność i energia były niegdyś segmentami rynku w oddzielnych sektorach gospodarczych, dziś już tak nie jest. Mam tu na myśli zwłaszcza dyrektywę Parlamentu i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającą i w następstwie uchylającą dwie poprzednie dyrektywy, jak również komunikaty Komisji UE nr 160/01-160/02 z 2010 r., do których wróćę krótko w dalszej części.

Ponadto jest kilka innych dyrektyw dotyczących generalnie sektora energetycznego, które – choć nie bezpośrednio – mogą mieć wpływ na konsumpcję energii. Ostatnim przykładem jest dyrektywa nr 2010/30/UE w sprawie wskazania (przez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie) zużycia energii oraz innych zasobów²⁰.

Zgodnie z ogólnym celem promowania bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, dyrektywa nr 2009/28/WE: a) wprowadza wspólne ramy dla produkcji i rozwoju rynku energii ze źródeł odnawialnych; b) ustanawia obowiązkowe cele krajowe; c) potwierdza, że dla modelu energetycznego skupionego na takich źródłach konieczna jest współpraca strategiczna pomiędzy krajami członkowskimi, z udziałem – jeżeli tego wymaga sytuacja – regionów i samorządów lokalnych; d) definiuje funkcję i regulację prawną gwarancji pochodzenia energii elektrycznej, ciepła i zimna, odnośnie do pochodzenia określonej kwoty energii ze źródeł odnawialnych²¹; e) określa parametry zobowiązujące do produkcji paliwa i biocieczy; f) podkreśla zainteresowanie Unii podpisaniem umów wielostronnych i dwustronnych oraz wprowadzaniem dobrowolnych systemów na pozio-

¹⁹ W kwestii zrekonstruowania ram prawnych w odniesieniu do przedmiotowej legislacji i polityki na poziomie wspólnotowym i na poziomie niektórych krajów członkowskich zob. *Agroenergia. Attori, strategie e contesti locali*, red. M. Reho, Milano 2009.

²⁰ Dyrektywa nr 2010/30/UE z 19 maja 2010 Parlamentu i Rady jest jednym z pierwszych aktów prawnych Unii, który ma za podstawę prawną nowy art. 194 § 2 TFUE w obszarze polityki energetycznej. Art. 16 dyrektywy ustanawia dzień 20 marca 2011 r. terminem przyjęcia przez kraje członkowskie, 20 lipca 2011 r. początkiem stosowania przepisów.

²¹ Zob. pkt 52 preambuły oraz art. 15.

mie międzynarodowym lub krajowym, określających normy dla zrównoważonej produkcji paliw i biocieczy i potwierdzających przestrzeganie tych regul²².

Odnosnie do podstaw zrównoważonego rozwoju sformułowane są następujące uzasadnienia i zalecenia:

1) wzrost popytu światowego na takie energie i rekomendacja ich stosowania przewidziane przez dyrektywę nie powinny skutkować zachęcaniem do niszczenia terenów o bogatej bioróżnorodności,

2) te same energie nie powinny pochodzić z upraw uzyskanych z terenów cechujących się wysoką ilością węgla w glebie lub w roślinności.

Art. 17 tego samego aktu unijnego przewiduje – niezależnie od faktu, czy surowce są pozyskiwane wewnątrz, czy poza Unią – że energia wytwarzana z biopaliwa lub biocieczy jest brana pod uwagę dla celów określonych przez § 1 lit. a-c tylko wówczas, gdy przestrzega się wymienionych kryteriów zrównoważonego rozwoju – o wiele mniej licznych dla przypadków, w których dwa źródła energetyczne pochodzą z odpadów i pozostałości innych niż odpady z rolnictwa, gospodarki wodnej, rybołówstwa i leśnictwa.

Z § 1 wynika ponadto, że biopaliwa i biociecze:

a) nie powinny być produkowane z surowców naturalnych otrzymanych na terenach o wysokich walorach bioróżnorodności, a więc na obszarach, które w styczniu 2008 r. i później miały status lasów pierwotnych lub innych terenów leśnych, terenów przeznaczonych na ochronę natury lub ekosystemów, naturalnych muraw itp., niezależnie od faktu, czy zachowały powyższy status;

b) nie powinny być produkowane z surowców otrzymanych na terenach zasobnych w węgiel, które w styczniu 2008 r. miały określony status, a później go straciły (strefy wilgotne, strefy leśne, ale także tereny o powierzchni większej niż 1 ha, charakteryzujące się obecnością drzew o wysokości ponad 5 metrów itp.).

Dla surowców rolnych wytwarzanych we Wspólnocie i wykorzystywanych do produkcji biopaliwa i biocieczy ustanowiono kryterium przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności (*cross compliance*) i innych przepisów prośrodowiskowych określonych przez rozporządzenie WE nr 73/2009 zawierające jednolite normy dotyczące bezpośredniego wsparcia rolników w ramach WPR.

²² Zob. pkt 79 preambuły.

Dyrektywa z 2009 r. o energii odnawialnej dla pełniejszego wykorzystania potencjału biomasy stanowi także, że kraje członkowskie powinny promować większe wykorzystanie istniejących źródeł drewna i do rozwoju nowych systemów gospodarki leśnej.

Art. 17 § 7 stanowi, że od 2012 r., a następnie co dwa lata, Komisja przedstawiać będzie Parlamentowi i Radzie sprawozdania dotyczące zarówno wpływu wzrostu popytu na biopaliwa na zrównoważony rozwój społeczny w Unii i w krajach trzecich, jak i wpływu polityki wspólnotowej w zakresie biopaliw na dostęp do produktów żywnościowych w przystępnych cenach (zwłaszcza dla ludności krajów rozwijających się) oraz na inne kwestie ogólne związane z rozwojem.

Dwuletnie sprawozdania powinny weryfikować poszanowanie regulacji w zakresie przeznaczenia terenów i precyzować, czy kraje trzecie i kraje członkowskie, wytwarzające surowce do biopaliw zużywanych w Unii, ratyfikowały i wdrożyły określone enumeratywnie konwencje międzynarodowe, z których wiele ma charakter socjalny i dotyczy praw pracowników, inne natomiast odnoszą się do ochrony bioróżnorodności. Z kolei art. 23 wyznacza Wspólnocie zadanie nadzoru (na podstawie sprawozdań składanych przez państwa członkowskie i zainteresowane kraje trzecie) nad pochodzeniem biopaliw i biocieczy oraz skutkami ich produkcji, łącznie z wpływem wynikającym ze zmiany przeznaczenia terenów w Unii i w krajach trzecich.

Z dalszej części dyrektywy wyraźnie przebiega niepokój spowodowany przewidywanymi implikacjami środowiskowymi i społecznymi, jakie wiążą się z omawianą tematyką. Mniejsze znaczenie przypisywane jest kwestii *food security* na terytorium europejskim, która obecnie jest rozważana jedynie w ramach monitoringu zwiększonego popytu i podaży na biopaliwa. Odnosi się wrażenie, że Unia postępuje małymi krokami w krytycznej ocenie sektora rolno-żywnościowego wobec promowania sektora agroenergetycznego. To strategia krótkoterminowa.

Wzrost powierzchni upraw roślin energetycznych następuje kosztem terenów leśnych, obszarów chronionych itp. Wydaje się, że naturalnie predysponowanymi do takich upraw są tereny rolne, które – ze względu na swoją charakterystykę – służą również produkcji żywności. Odczuwalny jest brak jakiegokolwiek uregulowania publicznych instrumentów planowania zorientowanych na zrównoważenie produkcji rolnej przeznaczonej na żywność i na wzrost energii odnawialnych pochodzących z sektora rolnego.

Jest to dość niepokojące, także w świetle uwag dotyczących tzw. reformy średnioterminowej WPR, zwłaszcza w kwestii braku jakiegokolwiek

instrumentu planowania produkcji rolnej wobec wprowadzenia instrumentu oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji, który pozwala rolnikom wybrać dowolnie, czy i co uprawiać, powodując w ten sposób trudności w kontrolowaniu oferty²³.

Obok braku instrumentów publicznych planowania należy wspomnieć znikomą uwagę, jaką na poziomie europejskim poświęca się roli planowania prywatnego. W odniesieniu do rozporządzenia nr 1234/2007, tzw. rozporządzenia o OWR (jednolitej Organizacji Wspólnych Rynków), część włoskiej doktryny zanotowała zmniejszone zainteresowanie Unii stowarzyszeniami lub organizacjami producentów, które mogłyby zająć się zarówno koordynacją produkcji rolnych w kierunkach oczekiwanych przez rynek, jak i godzeniem wymogów żywnościowych i energetycznych²⁴.

Jeżeli chodzi o dwa powoływane już komunikaty Komisji (nr 160/01 i 160/02), powiązane z dyrektywą nr 2009/28/WE, to pierwszy z nich dotyczy dobrowolnych systemów i standardowych wartości stosowanych w reżimie zrównoważonego rozwoju biopaliw i biocieczy, a drugi – wdrażania w praktyce unijnego reżimu zrównoważonego rozwoju dla tych samych produktów oraz norm kalkulacji dla biopaliw.

Pierwszy komunikat wyjaśnia sposoby stosowania w następnych latach instrumentów reżimu zrównoważenia, przyjętych w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego podmiotów gospodarczych. Chodzi o dwa wyodrębnione instrumenty: pierwszy w zakresie oceny i uznania „dobrowolnych systemów” lub „umów dwustronnych lub wielostronnych”, drugi w dodawaniu lub w uaktualnianiu standardowych wartości. W pierwszym dokumencie Komisja wyraża przekonanie, że dobrowolne systemy mogłyby mieć o wiele większy wpływ na rynki surowców niż rynki biopaliw i biocieczy, czego potencjalnym efektem ubocznym może być wzmocnienie zrównoważonej produkcji surowców rolnych. Proces ten mógłby wzmocnić podpisanie umów dwustronnych lub wielostronnych²⁵.

W drugim komunikacie Komisja podkreśla, że kryteria zrównoważenia przewidziane przez dyrektywę nr 2009/28/WE są w pełni zharmonizowane na poziomie UE i zostały przyjęte na podstawie art. 95 poprzedniego TWE w dziedzinie rynku wewnętrznego. Ponadto komunikat

²³ Tak L. Costato, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, z. 4, s. 454 i n.

²⁴ W tym sensie zob. A. Jannarelli, *Mercato agricolo europeo*, w: *Enciclopedia del diritto, Annali II*, t. 2, Milano 2008, s. 785; S. Bolognini, op. cit., s. 330 i n., gdzie w przypisie 69 cytowany jest odmienny pogląd doktryny.

²⁵ Zob. § 4 konkluzji komunikatu nr 160/01.

precyzuje, że wymagania i normy sprzyjające utrzymaniu dobrych warunków rolnych i środowiskowych przez rolników Unii stosuje się tylko do biopaliw i biocieczy produkowanych z surowców pochodzących z UE. W tym celu państwa członkowskie będą musiały włączyć do swoich systemów kontroli tych rolników, którzy dostarczają surowców do produkcji biopaliw i biocieczy, a nie podlegają takim systemom.

4. Cele i instrumenty w trakcie opracowywania we włoskim porządku prawnym

W odpowiedzi na zobowiązania ustanowione przez dyrektywę nr 2009/28/WE, Włochy wzmacniają i realizują własne cele krajowe i instrumenty wdrażające w dziedzinie energii odnawialnej.

Ustawa nr 13 z 2009 r.²⁶ w art. 8 *bis* wprowadziła kryterium podziału pomiędzy regiony i prowincje autonomiczne minimalnej kwoty wzrostu energii produkowanej ze źródeł odnawialnych, aby osiągnąć w 2020 r. cel 17% końcowej konsumpcji energii pochodzącej z takich źródeł. Chodzi o tzw. *burden sharing*, który przez niektórych obserwatorów jest ujmowany jako stosunek między mapą a obszarem lub między prawem a rzeczywistością. Regulacja wspólnotowa z 2009 r. przyznała Parlamentowi delegację do przyjęcia wspomnianej dyrektywy, ustanawiając szczególnie kryteria wykonania delegacji.

Zgodnie z art. 4 dyrektywy WE o promowaniu stosowania energii ze źródeł odnawialnych, w czerwcu 2010 r. rząd włoski (z inicjatywy Ministra Rozwoju Gospodarki) przedstawił plan krajowego działania na rzecz energii odnawialnych, który – w zakresie kryteriów sformułowanych przez Parlament w celu wdrożenia dyrektywy – zawiera strategię wykonawczą osiągnięcia powyższego celu 17%. Dokument zwraca uwagę, jaką już od jakiegoś czasu Włochy skupiały na rozwoju źródeł odnawialnych, i wyodrębnia zarówno cele dotyczące bezpieczeństwa zaopatrzenia i korzyści społeczno-ekonomicznych i środowiskowych, jak i podstawowe założenia działania strategicznego. Dlatego środki dodatkowe, obok tych już stosowanych, są przewidziane w odnowionym zobowiązaniu wymaganym przez regulację unijną dla zapewnienia zrównoważonego

²⁶ O przekształceniu w ustawę, ze zmianami, dekretu nr 208 z 30 grudnia 2008 r. wprowadzającego „środki nadzwyczajne w obszarze zasobów wodnych i ochrony środowiska”.

rozwoju różnych sektorów, które konkurują w osiągnięciu ustalonych celów.

Silny akcent położono ponadto na mechanizmy wsparcia, na uproszczenie procedur autoryzacji, na niektóre instrumenty przekrojowe, takie jak międzyregionalny program operacyjny dotyczący źródeł odnawialnych i oszczędności energetycznej i odnawialny „fundusz z Kioto”. Pierwszy zawiera dotację finansową na działania w sektorze biomasy; drugi pozwala na finansowanie źródeł odnawialnych, badania i zarządzanie gospodarką leśną. Istnieją nadto środki na realizację projektów naukowych, na optymalizację łańcucha poprzez prowadzenie badań agronomicznych i genetycznych, a także na rozwój łańcuchów produkcyjnych w celu osiągnięcia biopaliw drugiej generacji, rozwoju łańcucha biodiesla i biogazu itp.

Jeżeli chodzi o środki będące poza naszym zainteresowaniem, należy przypomnieć ten dotyczący kryteriów zrównoważenia i weryfikacji zgodności w dziedzinie biopaliw i innych biocieczy w rozumieniu art. 17-21 dyrektywy WE nr 28 z 2009 r., a także te skierowane na promowanie stosowania energii z biomasy.

W odniesieniu do kryteriów zrównoważenia wyodrębnia się instrument monitorowania łańcucha obejmującego wszystkie fazy cyklu produkcyjnego, od surowców rolnych do produktu końcowego, a w wypadku produktów ubocznych – od miejsca pochodzenia. Pozwoli to na weryfikację lokalizacji produkcji i na nadanie każdej kolejnej fazie wartości emisji do atmosfery gazu cieplarnianego. Dokument ten jest przykładem pierwszego doświadczenia zrealizowanego we Włoszech w odniesieniu do biocieczy pochodzących z olejów roślinnych czystych, których monitorowanie jest jednym z koniecznych wymogów przystąpienia do szczególnej taryfy promocyjnej i pozwala przejść cały łańcuch – prowadzący od przedsiębiorstwa rolnego, poprzez przetwórcę, aż do podmiotu, który stosuje biociecz.

W omawianym systemie warto podkreślić stworzenie przy Ministrze Polityki Rolnej portalu informacyjnego, za pomocą którego podmioty zainteresowane przetwarzaniem w energię elektryczną czystych olejów roślinnych mogą realizować wszystko to, co jest konieczne do kontroli i monitorowania łańcucha; działania, które powinny być wdrożone odpowiednio przez przedsiębiorstwo rolne, przetwórcę nasion oleistych i producenta energii. Jeden z celów omawianego instrumentu zawiera dowartościowywanie produkcji z odpadów oraz działalności badawczej i rozwoju skierowanej na produkcję biopaliw drugiej generacji.

Jeżeli chodzi o krajowy rejestr terenów, z których nie powinny być otrzymywane surowce przeznaczone na energię odnawialną, akt planowania odsyła do stref wyodrębnionych przez regulacje krajowe o obszarach chronionych, o krajowym rejestrze rolno-leśnych biotopów itp.

W celu przyczynienia się do rozwoju dobrowolnych systemów certyfikacji zrównoważenia biopaliw i biocieczy plan przewiduje: możliwość wyodrębnienia z normy UNI 22005:2008 dla łańcucha rolno-spożywczego procedury weryfikacji przestrzegania kryteriów zrównoważenia lub możliwość żądania od operatorów „certyfikacji łańcucha ochrony opartej na równowadze masy”, której schemat mógłby być wyprowadzony z dyrektywy brytyjskiej *Renewable Transport Fuels Obligation* (RTFO). Warto podkreślić, że jedynie pierwsza opcja odwołuje się bezpośrednio do działu rolno-spożywczego.

Spośród środków skierowanych na promowanie stosowania energii z biomasy niektóre są zorientowane na zwiększenie jej dostępności, biorąc jednak pod uwagę innych użytkowników biomasy (a więc sektory oparte na rolnictwie i gospodarce leśnej)²⁷. Przekłada się to przede wszystkim na rozpoznanie obszarów, które mogą służyć wzrostowi dostępności do biomasy. Jeżeli chodzi o odchody zwierzęce i drobiowe, plan podkreśla, że ich stosowanie w celach energetycznych oferuje hodowcom zwierząt sposób utylizacji odpadów, który nie musi się liczyć z problematycznymi limitami koncentracji azotu. W ten sposób odchody zwierzęce stają się przedmiotem innowacyjnych dowartościowań produkcji energii odnawialnej z materii zanieczyszczającej, trudnej do utylizacji, nie powodując jednak zmniejszenia zasobów ziemi rolnej²⁸.

W końcu, biorąc pod uwagę wpływ upraw biomasy na inne sektory, mające za podstawę rolnictwo i leśnictwo, przewidziany został monitoring, który będzie mógł się opierać na informacjach będących w posiadaniu Ministerstwa Polityki Rolnej, Żywnościowej i Leśnej, jak też na interpretacji zdjęć. Pierwsze uwagi krytyczne odnośnie do krajowego planu energetycznego (niektóre były już sformułowane przez stowarzyszenia rolne) pokazują: wymóg spójnego obrazu priorytetów i większej stabilności zachęt dla energii odnawialnych z biomasy, co dałoby podmiotom (w tym rolnikom) pewność inwestycji i realnie premiowałoby produkcję rolną oraz wydajność energetyczną łańcuchów; potrzebę powiązania pro-

²⁷ Zob. pkt 78 preambuły dyrektywy.

²⁸ Chodzi np. o produkcję bioetanolu, uważanej za innowacyjne wykorzystanie energetyczne odpadów zwierzęcych.

dukcji rolnej dla celów energetycznych z produkcją dla celów żywnościowych (produkcja biomasy nie byłaby oddzielona od tej tradycyjnej rolniczej, w przeciwnym razie pierwsza mogłaby spowodować ograniczenie lub zastąpienie drugiej); uproszczenie i racjonalizację normatywną i administracyjną podporządkowaną rozwojowi źródeł odnawialnych w sposób ułatwiający stworzenie łańcuchów agroenergetycznych i zapewniający ich efektywne zrównoważenie.

5. Prawnik i prawo rolne wobec potrzeby koordynacji wymogów żywnościowych z energetycznymi

Co w tym stanie prawnik może powiedzieć, zasygnalizować lub dodać?

Przede wszystkim potrzebne są następujące uwagi skierowane głównie do producentów: kategorie i instrumenty bezpieczeństwa, łańcuchów i monitoringu, certyfikacji i instrumentów informacji istnieją zarówno w sektorze rolno-spożywczym, jak i agroenergetycznym i wydają się tworzyć jedność lub formować na podobieństwo modeli.

Wymagania bezpieczeństwa produktów rolnych nie są takie same w odniesieniu do sektora żywnościowego i energetycznego. Procedury i modele prawne regulujące odpowiednie procesy produkcji i dystrybucji nie są i nie mogą być takie same dla wszystkich podmiotów. W razie potrzeby będą musiały być skoordynowane i zracjonalizowane przez ustawodawcę lub w drodze wykładni.

Symptomatyczny może być jeden przykład. Regulacje dotyczące bezpieczeństwa higieniczno-sanitarnego i jakości produktów rolno-spożywczych zawiera rozporządzenie nr 178/2002 i normy systemów jakości. W zakresie odpowiedzialności producenta za szkody wyrządzone przez produkt niebezpieczny uważa się, że normy włoskiego kodeksu konsumpcji²⁹ muszą być interpretowane w świetle zasad tego rozporządzenia. Natomiast w odniesieniu do produktów rolnych przeznaczonych do pozyskiwania energii aktualnie obowiązującymi normami dotyczącymi gwarancji bezpieczeństwa są uregulowania zawarte w kodeksie konsumpcji³⁰, dotyczące produktów w ogóle. Zastosowanie ma także kodeksowa regulacja o odpowiedzialności producenta za szkody wyrządzone przez produkt niebezpieczny.

²⁹ Aktualnie zawarty w dekrete legislacyjnym z 6 września 2005 r., nr 206 ze zm.

³⁰ Zob. zwłaszcza art.102 i n.

Jeżeli chodzi o jakość biopaliw, stosuje się szczególne normy przewidziane przez odpowiednią dyrektywę europejską nr 2009/30³¹.

W odniesieniu do instrumentów koncentracji i programowania działalności produkcji rolnej w celu zapobieżenia i odsunięcia ryzyka kryzysu żywnościowego i nadwyżki produktów energetycznych, prawnik – poza postulowaniem rozważenia odpowiedniego instrumentu i wprowadzenia go przez kompetentne organy publiczne i prywatne – może wskazać narzędzia już istniejące w systemie.

Sugestii w tym zakresie może być wiele. Należy między innymi:

- stworzyć radę rolno-przemysłowo-środowiskową, w której partycypowałyby lub przy której zgromadziłyby się rada rolno-żywnościowa wprowadzona we włoskim systemie przez dekret legislacyjny nr 228/2001;

- odwołać się do programowania wynegocjowanego w myśl art. 31 tego samego dekretu legislacyjnego, stosując w tym celu systemy i umowy dobrowolne;

- odwołać się do dekretu legislacyjnego nr 102/2005 o regulacji rynków rolno-żywnościowych ze względu na zawarte w nim przepisy dotyczące produktów rolnych³², w celu zastosowania instrumentów porozumień i zadań programowania przypisanych organizacjom producentów;

- zastanowić się nad wkładem bioekonomii w odniesieniu do możliwości reklasyfikacji odpadów rolnych;

- postulować przyjęcie rolnych technologii produkcyjnych, które ograniczają konsumpcję wody i koszty produkcji³³;

- wziąć pod uwagę, że biopaliwa drugiej generacji wymagają skomplikowanej biotechnologii, a zwłaszcza genetycznie modyfikowanych organizmów (najwyższy czas, aby we Włoszech wydać regulację o koegzystencji upraw genetycznie modyfikowanych i niemodyfikowanych).

Biorąc pod uwagę przedstawiony powyżej kontekst, wydaje się, że przestrzeni dla prawa rolnego w przyszłości nie zabraknie: oczywiście jego wymiar będzie bardziej zróżnicowany, wyartykułowany, międzysektorowy i interdyscyplinarny. Prawo rolne, uwzględniając wymagania żywno-

³¹ Dyrektywa 2009/30/WE o jakości paliw, zmieniająca dyrektywę 98/70/CWE.

³² Zob. art. 1, 2, 9, 10 i 15, w których obok produktów i rynków rolno-żywnościowych pojawiają się szersze definicje produktów rolnych, rynku lub rynków (dostęp, regulacja, itd.).

³³ Przykładem są tzw. *skyland*, tj. wertykalne formy produkcji uważane za bardziej efektywne od tradycyjnych upraw, redukują bowiem zużycie wody, koszty i odległość między miejscem produkcji a miejscem konsumpcji. W każdym razie eksperci zauważają, że *skyland*, choć prezentują jedną z nowoczesnych technologii i sposobów produkcji, mają pierwowzór w wiszących ogrodach antycznej Babilonii.

ściowe, poddawane jest wpływowi środowisk związanych z ekologią i energetyką. Stałe pozostają podwaliny stworzone przez regulacje dotyczące użytkowania samej ziemi lub mające na względzie wymiar terytorialny oraz przez regulacje działalności produkcyjnej w zakresie dóbr i usług. Pod względem kategorii bezpieczeństwa w ogóle, rozwoju zrównoważonego i równowagi ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, które nas bliżej dotyczą, ponieważ są ustanowione przez przepisy wspólnotowe ze źródeł pierwotnych Unii Europejskiej, rolnictwo i jego prawo ujawniają – bez wątplenia interesujący – potencjał zarówno treściowy, jak i w zakresie aktualizacji systemowej.

SAFETY AND COORDINATION OF FOOD REQUIREMENTS WITH ENERGY REQUIREMENTS – NOVEL PROBLEMS IN AGRICULTURAL LAW

S u m m a r y

The paper presents considerations concerning issues of safety and coordination of food requirements with energy requirements. Food safety may be viewed in different aspects – security, safety and quality. Agriculture should satisfy food needs of the human population, as well as contribute to the diversification of energy supply sources and meet the constantly increasing requirements concerning environmental protection. At the same time incentives for agri-energy production are connected with the risk of a reduction of food production. The author analysed EU and Italian regulations. In the conclusions it was stated that e.g. safety requirements pertaining to agricultural product safety are not identical for products to be used as food and those comprising energy sources. Thus procedures and legal models, regulating respective production and distribution processes are not and may not be identical for all entities. Agricultural law, taking into consideration food requirements, is influenced by ecological and energy concerns; thus there is ample space for its development.

SICUREZZA E COORDINAMENTO DELLE ESIGENZE ALIMENTARI CON QUELLE ENERGETICHE: NUOVE PROBLEMATICHE PER IL DIRITTO AGRARIO

S o m m a r i o

L'oggetto delle considerazioni è la questione della sicurezza e del coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche. La sicurezza alimentare ha dimensioni diverse – *security*, *safety* e qualità. L'agricoltura deve rispondere ai bisogni nutrizionali dell'uomo ed anche contribuire alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico nonché soddisfare le esigenze sempre crescenti nell'ambito della tutela ambientale. Al

tempo stesso, agli incentivi alla produzione agroenergetica è legato il rischio della riduzione della produzione alimentare. L'autrice analizza le regolazioni dell'Unione europea e quelle italiane. Concludendo, sostiene tra l'altro che i requisiti di sicurezza per i prodotti agricoli non sono uguali ai fini alimentari ed energetici. Per cui, le procedure e i modelli giuridici, i quali regolano i relativi processi di produzione e distribuzione, non sono e non possono essere uguali per tutti i soggetti. Il diritto agrario, tenendo conto delle esigenze alimentari, è soggetto all'influenza di carattere ecologico ed energetico, lo "spazio" per il suo sviluppo non manca.