
I. ARTYKUŁY

LUIGI COSTATO

Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne^{*}

1. Narodziny wspólnotowego prawa rolnego

Stosunek do rolnictwa prawa wspólnotowego różni się zasadniczo od tradycyjnie prezentowanego przez włoski system prawny oraz systemy wielu innych państw Wspólnoty. We Włoszech dokonuje się prawnego wyodrębnienia działalności rolniczej w oparciu o definicję przedsiębiorcy rolnego zawartą w art. 2135 kodeksu cywilnego lub – tak jak ostatnio uczynił to Sąd Konstytucyjny – na bazie przepisów wydanych na poziomie regionalnym, na podstawie kompetencji administracyjnych przekazanych regionom w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. W prawie wspólnotowym, mimo zdefiniowania działalności rolniczej w art. 32 Traktatu o WE, w praktyce za rolniczą uznaje każdą działalność związaną z wytwarzaniem produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu. Jak powszechnie wiadomo, wykaz ten jest bardzo obszerny, obejmując produkty nieuznawane za rolne w świetle włoskiej tradycji prawa rolnego, pomija natomiast produkty uznawane za rolne, by posłużyć się słynnym przykładem drewna.

^{*} Artykuł niniejszy stanowi wersję referatu *Incidenza del diritto agrario comunitario su quello interno*, wygłoszonego przez Autora na polsko-włoskiej konferencji pt. „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń” (*„Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno. Esperienze a confronto”*), która odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r. (tłum. Anna Pankau).

Różne były historyczne motywy takiego sformułowania listy produktów rolnych w załączniku I. Z uwagi na fakt, że Traktat koncentrował się przede wszystkim na ekonomicznych aspektach integracji, celem Wspólnej Polityki Rolnej w początkowej fazie miało być zapewnienie, w ramach wspólnej organizacji rynku, interwencji na możliwie jak największej liczbie rynków, także tych obejmujących produkty pierwszego stopnia przetworzenia.

Zgodnie z tą logiką ekonomiczną, skoro wspólna organizacja rynku przewidywała działania interwencyjne na rynku wszystkich zbóż, należało objąć systemem cen gwarantowanych również mąkę i otręby. Podobnie, ponieważ załącznik wymienia wszystkie gatunki mięsa, niemożliwe było pominięcie w nim najbardziej klasycznego surogatu mięsa, jakim są ryby. Rezultatem tego jest uwzględnienie w załączniku również mięczaków i skorupiaków, nieuznawanych dotąd za produkty rolne, nawet jeśli ich producenci mają wiele cech wspólnych z bezpośrednimi producentami rolnymi i zasługują na podobną ochronę.

Wyjątkowość przepisów wspólnotowego prawa rolnego przejawia się szczególnie w fakcie wyłączenia w odniesieniu do handlu i obrotu produktami rolnymi bezpośredniego stosowania przepisów o wolnej konkurencji. Z tego powodu niezbędne było precyzyjne wymienienie w załączniku I produktów objętych tym wyjątkowym reżimem, by uniknąć problemów interpretacyjnych w czasie wdrażania GATT'47.

Na bazie „rolnych” przepisów traktatu ustanowiono pierwszą ze wspólnotowych polityk – Wspólnotową Politykę Rolną, posługującą się w realizacji swoich celów charakterystycznymi tylko dla niej instrumentami: cenami interwencyjnymi, subwencjami produkcyjnymi, cłami oraz innymi instrumentami ochrony rynków wewnętrznych, refundacjami eksportowymi itd.

Interwencjonizm w sektorze rolniczym, będący przeciwieństwem filozofii „rządzącej” Traktatem w odniesieniu do sektora wtórnego, wywołał konieczność powołania licznych komitetów zarządzających, przedkładających Komisji zadania wykonawcze dla fundamentalnych norm przyjmowanych przez Radę na wniosek Komisji (po zasięgnięciu obowiązkowej, ale niewiążącej opinii Parlamentu). Wydawanie ogromnej liczby aktów prawa wtórnego, regulujących na szczeblu wspólnotowym funkcjonowanie rolnictwa w państwach członkowskich, przyczyniło się do stworzenia bardzo skomplikowanego i zawilego systemu legislacyjnego, dodatkowo chronionego przez wyjątek przewidziany art. 36 w kwestii konkurencji.

2. Od interwencjonizmu rynkowego do instrumentów strukturalnych

Na konferencji w Stresie, zwołanej przez Komisję Europejską zgodnie z postawieniami art. 37 Traktatu, w dyskusji nad kształtem przyszłej polityki rolnej Wspólnoty zwrócono uwagę na istotność działań mających na celu ochronę i utrzymanie gospodarstw rodzinnych jako podstawowej struktury tradycyjnego rolnictwa europejskiego. Ostatecznie jednak WPR powstała jako polityka interwencjonizmu rynkowego i sztucznego utrzymania wysokich cen produktów rolnych w celu zapewnienia rolnikom odpowiednio wysokich dochodów.

Pod koniec lat sześćdziesiątych stało się jasne, że polityka interwencjonizmu doprowadziła do powstania znacznych nadwyżek produkcyjnych. Propozycja Komisji (znana jako II plan Mansholta), przewidująca wiele nowatorskich środków naprawczych, została znacznie zmodyfikowana ze względu na opór Rady. Ostatecznie instrumenty zaproponowane w dyrektywach nr 159, 160 i 161 z 1972 r. zostały we Włoszech wdrożone w sposób mało efektywny, gdyż ówczesnym celem wewnętrznej polityki rolnej było utrzymanie jak największej liczby małych producentów bezpośrednich, jako elementu stabilizującego system polityczny. W całej zresztą Wspólnocie instrumenty przewidziane przez dyrektywy z 1972 i 1975 r. (tzw. dyrektywę górską) nie dały zadowalających rezultatów w kwestii poprawy struktury gospodarstw rolnych i obniżania kosztów produkcji w tychże gospodarstwach.

Działania podejmowane w okresie od 1985 do 1999 r. nie były już skierowane na wzrost produkcji rolnej, lecz na modernizację przedsiębiorstw rolnych i dywersyfikację działalności rolniczej, obejmującą również podejmowanie przez producentów rolnych działań pozarolniczych w ramach tzw. wielofunkcyjności obszarów wiejskich. Ciągłe jednak ogromna większość środków budżetowych Wspólnoty była przeznaczana na działania związane z bezpośrednim wspieraniem cen produktów rolnych, a tylko niewielka na cele strukturalne. Ograniczona aktywność wspólnotowa w kwestii strukturalnej była też związana z „zazdrością” poszczególnych państw członkowskich, chcących zarządzać polityką struktur rolnych w zależności od aktualnych tendencji politycznych.

We Włoszech wolą ustawodawcy było wspieranie interesów grupy małych producentów rolnych, często dzierżawiących tereny rolnicze, kosztem właścicieli terenów rolnych. Dążono w ten sposób do utrzymania

przewagi małych struktur rolnych o słabej pozycji rynkowej, a tym samym łatwo poddających się kontroli politycznej. Efektem takiej strategii były liczne ułatwienia dla tej grupy, takie np. jak prawo pierwokupu dzierżawionej ziemi czy korzystne warunki finansowania publicznego w przypadku zakupu ziemi od innego producenta bezpośredniego. System ten, w części odnoszącej się do prawa pierwokupu, utrzymuje się zresztą we Włoszech do dziś.

3. Ewolucja włoskiego prawa rolnego pod wpływem prawa wspólnotowego

Jak już wcześniej wspomniano, włoska polityka rolna powinna była ograniczać się do działań strukturalnych, gdyż wszystkie instrumenty polityki rynkowej należały do wyłącznej kompetencji Wspólnoty. Włoska polityka w zakresie struktur rolnych opierała się na wspieraniu niewielkich gospodarstw rolnych, co znajduje potwierdzenie w statystykach wskazujących, iż przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego we Włoszech jest znacznie mniejsza nie tylko od średniej brytyjskiej, ale także niemieckiej czy francuskiej. Niemniej jednak szerokie ujęcie produktów rolnych w załączniku I do Traktatu o WE spowodowało we włoskim systemie prawa rolnego rozszerzenie znaczenia terminu „rolne” na domeny działalności dotychczas nim nie objęte. W początkowym okresie istnienia WPR, Włoski Sąd Kasacyjny przedstawił interpretację art. 2135 kodeksu cywilnego, zawierającą definicję producenta rolnego. Zredukowała ona zwierzęta „rolne” do sztuk dużego bydła i to tylko w przypadku powiązania hodowli zwierząt z faktem posiadania ziemi przez ich właściciela, ograniczając tym samym możliwości ewolucji działalności rolniczej. Interpretacja tego typu związana była z faktem obowiązywania korzystnego systemu fiskalnego, mającego zastosowanie do producentów rolnych. Wobec zobowiązań wynikających z WPR konieczne okazało się zmodyfikowanie legislacji podatkowej i poszerzenie katalogu zwierząt, których hodowla kwalifikowana jest jako rolna, także bez związku z posiadaniem ziemi. Pozwoliło to na uznanie za producentów rolnych również hodowców drobiu, producentów grzybów, hodowców ryb, skorupiaków i mięczaków, psów oraz koni wyścigowych. Nowe przepisy umożliwiły także utrzymanie statusu rolnika przez przedsiębiorcę bezpośredniego (*coltivatore diretto*) w przypadku zmiany charakteru działalności z produkcyjnej na agroturystyczną.

Z punktu widzenia administracyjnoprawnego, kolejne reformy Ministerstwa Rolnictwa, które później przekształciło się w Ministerstwo Polityk Rolnych i Leśnych, doprowadziły do przejścia kompetencji w dziedzinie rybołówstwa, zarówno śródlądowego, jak i morskiego, przekazując równocześnie znaczną część norm kompetencyjnych na poziom regionów w ramach decentralizacji.

Jak widać, wpływ załącznika I do Traktatu spowodował „asymilację” przez rolnictwo wielu działalności dotychczas nieuznawanych za rolnicze. Wspólnota już wcześniej optowała za wielofunkcyjnością przedsiębiorstwa rolnego w celu zagwarantowania wyższych dochodów rolniczych. Prowadzi to do wniosku, że charakter wewnętrznego prawa rolnego kształtował się pod wpływem prawa wspólnotowego. Kulminacją tego procesu w przypadku Włoch stanowiła zmiana brzmienia art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, zawierającego definicję przedsiębiorcy rolnego. Zgodnie z sugestią doktryny włoskiej, ustawodawca zastąpił dwuznaczne określenie *bestiame* (bydło) bardziej ogólnym wyrażeniem *animali* (zwierzęta), zrywając równocześnie więź rolnictwa z ziemią, uznaną w swoim czasie przez Włoski Sąd Kasacyjny za nierozzerwalną. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisów kodeksu, działalność rolniczą można obecnie prowadzić bez bezpośredniego wykorzystania ziemi rolniczej, jeśli produkcja rolnicza może być otrzymywana (przynajmniej potencjalnie) „z ziemi rolniczej”. Nowe sformułowanie przepisów pozwoliło na ujęcie w ramach działalności rolniczej niektórych dziedzin tradycyjnej produkcji dóbr i usług na terenach wiejskich, uwzględniając w tym również agroturystykę. Wraz ze znaczącym rozszerzeniem pojęcia „działalność rolnicza” pojawił się obowiązek wpisu działalności rolniczej do rejestru przedsiębiorstw, z tym, że przedsiębiorstwa rolne nie podlegają przepisom dotyczącym procedur upadłościowych (ku zdziwieniu niektórych przedstawicieli doktryny).

Wpływ prawa wspólnotowego na ewolucję prawa krajowego przyjął zatem bezpośrednią formę w rozszerzeniu prawnego pojęcia działalności rolniczej na działalność związaną z wytwarzaniem każdego z produktów wymienionych w załączniku I. Pośrednio natomiast uwidocznił się w tendencji wskazującej na „komercjalizację” rolnictwa i przenoszenie akcentu z rolnictwa produkcyjnego na rolnictwo ukierunkowane na rynek i producenta usług oraz pełniące określone funkcje środowiskowe.

System cen rolnych, silnie wspierający dochód rolniczy, powodował, że dla wielu rolników jedynym bodźcem produkcyjnym była możliwość otrzymywania płatności. Mimo wielu przeciwności, wspólnotowy rynek

rolny stopniowo ewoluował w kierunku liberalizacji, co pozwoliło rolnikom zrozumieć, że w znacznym stopniu wysokość ich dochodów zależy od sposobu promowania i wprowadzania na rynek wytwarzanych przez nich produktów. Z drugiej strony, w ramach WPR, obok systemu interwencyjno-rynkowego stopniowo zaczęły pojawiać się instrumenty mające na celu promowanie i predysponowanie do sprzedaży produktów typowych i tradycyjnych poprzez wyróżnianie znakami potwierdzającymi wysoką jakość (chroniona nazwa pochodzenia, chronione oznaczenie geograficzne, gwarantowana tradycyjna specjalność). System ten był zresztą inspirowany przez podobne rozwiązania istniejące we Włoszech już wcześniej.

Proces modernizacji pewnych pojęć we włoskim prawie rolnym był także związany z bezpośrednim oddziaływaniem prawa wspólnotowego. Najlepszym tego przykładem jest wyodrębnienie pojęcia przedsiębiorcy rolnego pod tytułem głównym, tj. *imprenditore agricolo a titolo principale* (IATP), zgodnie z wymogami dyrektyw z 1972 i 1975 r., które uzależniają przyznanie pomocy finansowej od tego, czy prowadzenie gospodarstwa stanowi podstawowy zawód rolnika i czy przeznaczona jest na działalność związaną z prowadzeniem gospodarstwa przynajmniej połowę łącznego czasu pracy. Włoski system prawny przewidywał dla IATP szereg ułatwień, m.in. w procesie przyznawania pomocy finansowej.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/99 zmieniło prawne rozumienie pojęcia producenta rolnego, uzależniając przyznanie pomocy finansowej dla gospodarstw rolnych od ogólnie rozumianej dochodowości, przestrzegania przepisów dotyczących higieny i dobrostanu zwierząt oraz ochrony środowiska, a także od posiadania odpowiedniego wykształcenia przez osobę prowadzącą gospodarstwo. W celu wdrożenia nowego prawa wspólnotowego uchwalono we Włoszech ustawę 99/04, w której pojawia się nowe pojęcie prawne: „zawodowy producent rolny” (*imprenditore agricolo professionale*, IAP), od którego wymaga się w szczególności odpowiedniego wykształcenia (wytyczne określone na poziomie regionalnym) oraz posiadania dochodowego gospodarstwa rolnego, w którym przestrzegane są przepisy sanitarne, wymogi dotyczące ochrony środowiska i odnoszące się do dobrostanu zwierząt.

Należy więc zauważyć, że system włoskiego prawa rolnego przeszedł proces głębokiej transformacji, zarówno w następstwie bezpośredniego oddziaływania przepisów prawa wspólnotowego, jak i poprzez ich „asymilację”, tak że dzisiejsze prawo narodowe w znacznej mierze jest – z jednej strony – zastępowane przez prawo wspólnotowe, a z drugiej – formowane na podstawie przykładów płynących ze Wspólnoty.

4. Od cen stymulujących do sieci bezpieczeństwa

Jak już wcześniej wspomniano, rynek produktów rolnych wraz z powstaniem WPR podporządkowany został w zasadzie wyłącznej kompetencji Wspólnoty, pozostawiając państwom członkowskim, zgodnie ze słynną sentencją Trybunału Sprawiedliwości, jedynie możliwość ustalania cen *al minuto* produktów rolnych, pod warunkiem, że nie będzie to zakłócało właściwego funkcjonowania instytucjonalnych cen wspólnotowych.

Sytuacja na rynku cen uległa znacznym przemianom od czasu zakończenia „zimnej wojny” i przyspieszenia w urugwajskiej rundzie negocjacyjnej w ramach WTO, a także w związku z podpisaniem układu z Blair House między UE a USA, a później Traktatu z Marrakeszu, zakładającego stopniowe zniesienie między państwami-sygnatariuszami opłat celnych, w dążeniu do ich całkowitego zniesienia i uwolnienia handlu międzynarodowego. W ten proces zaangażowane jest również rolnictwo, któremu poświęcony jest osobny traktat, nazywany Porozumieniem o Rolnictwie (*Accordo Agricolo*). Przewiduje on stopniowe wyeliminowanie barier celnych w postaci opłat importowych i zastąpienie ich (z kilkoma wyjątkami) stałymi opłatami celnymi (niezależnie od tego opłaty celne w okresie w latach 1995-2000 zmalały średnio o 36%). Układ przewiduje też stopniową redukcję dopłat eksportowych, minimalnych cen gwarantowanych dla rolników oraz stałą kwotę importu bezcłowego.

Wymienione wyżej czynniki doprowadziły do zastąpienia bezpośredniego wspierania dochodów rolniczych systemem cen gwarantowanych przez płatność na hektar danej uprawy. Takie rozwiązanie utrzymało się zaledwie kilka lat. W 2003 r. rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 zrewolucjonizowało system płatności, wprowadzając płatność jednolitą, zezwalając jednak państwom członkowskim na wybór zróżnicowanych rozwiązań przy wdrażaniu *decouplingu* całkowitego lub częściowego. Ta częściowa forma renacjonalizacji WPR spowodowała, że we Włoszech opowiedziano się za opcją *total decouplingu*, ze wszystkimi łączącymi się z tym konsekwencjami produkcyjnymi. W odniesieniu do pszenicy durum (*grano duro*) – bardzo istotnego, gdyż zboże to jest uprawiane na terenach podatnych na niekorzystne warunki klimatyczne – już w pierwszym roku reformy produkcja spadła o ponad 30%, narażając Włochy na znaczną zależność od państw trzecich.

Stopniową konsekwencją wprowadzenia *decouplingu* będzie doprowadzenie cen interwencyjnych do skonstruowania sieci bezpieczeństwa

(*rete di sicurezza*) na wypadek ewentualnej katastrofy rynkowej, już bez funkcji wspierania dochodów producentów rolnych.

Szersze otwarcie granic dla produktów rolnych spoza Wspólnoty, a także odejście od systemu bezpośredniego wspierania dochodów sprawiło, że rynek produktów rolnych jest obecnie mniej chroniony i bardziej wrażliwy na bodźce rynkowe. Jednocześnie prawo wspólnotowe oddało część przestrzeni decyzyjnej państwom członkowskim, zezwalając im na podejmowanie (zróżnicowanych w zależności od ich specyficznych potrzeb) decyzji w ramach WPR.

5. Rozporządzenia *à la carte* i decyzje włoskie

Rozporządzenie Rady nr 1257/99 i zastępujące je rozporządzenie nr 1698/2005 oraz rozporządzenie nr 1782/03 najlepiej obrazują trend „renacjonalizacji” polityki rolnej Wspólnoty, w której państwom członkowskim pozostawia się coraz większą swobodę w wyborze najbardziej dla nich odpowiednich środków prawnych do realizacji założeń zreformowanej WPR. Stanowią one w rzeczywistości prawdziwe rozporządzenia *à la carte*, pozostawiając sporą przestrzeń decyzyjną państwom członkowskim, chociaż należy zauważyć, że swoboda ta jest znacznie mniejsza w przypadku 10 nowych państw członkowskich.

Zarówno rozporządzenie nr 1257/99, jak i rozporządzenie nr 1698/05 przewidują serię możliwych działań na rzecz gospodarstw rolnych czy (w szczególności nowe rozporządzenie) obszarów wiejskich. Państwa członkowskie mają zatem prawo dokonania wyboru, które działania przedsięwziąć (zalesianie, wsparcie finansowe dla młodych rolników, dostosowanie gospodarstw do nowych standardów higieniczno-sanitarnych itd.) w odniesieniu do różnych obszarów i otrzymać dla nich współfinansowanie ze strony UE.

W przypadku rozporządzenia nr 1782/03, stanowiącego prawdziwą rewolucję w kontekście tradycji WPR, zmiana ta była już częściowo zapowiedziana przez plan McSharry’ego. Należy jednak podkreślić, że podczas gdy w pierwszej części rozporządzenia mowa jest wyłącznie o *decouplingu* całkowitym, w drugiej – co jest wynikiem długich negocjacji prowadzonych również poza instytucjami wspólnotowymi – rozporządzenie przewiduje dodatkowo możliwość jedynie częściowego wdrożenia *decouplingu* lub też (w szczególnych przypadkach) niewdrażania go wcale. Rozwiązania *decouplingu* częściowego, jak i rezygnacji z tego rozwią-

zania, zostaną z pewnością poddane renegocjacji w ramach kolejnej rundy rokowań WTO.

Reasumując, Wspólna Polityka Rolna, w świetle nowych rozporządzeń, nie ma już tak monolitycznego charakteru, jak w latach siedemdziesiątych. Stała się raczej punktem odniesienia działań podejmowanych przez państwa członkowskie w ramach wyznaczonych na szczeblu wspólnotowym zasad i kierunków działania. Państwa członkowskie, dzięki coraz większemu marginesowi swobody, mogą lepiej dostosować przewidziane prawem wspólnotowym instrumenty do swoich potrzeb narodowych i regionalnych. Ponadto rozporządzenie nr 1782/03, w przypadku *decouplingu* całkowitego, pozostawia rolnikom możliwość wyboru: kontynuować produkcję rolną czy jej zaprzestać. Pozbawiło to Wspólnotę ważnego instrumentu programowania, który w przeszłości przynosił również pozytywne rezultaty i uczynił z niej liczącego się wytwórcę i eksportera produktów rolnych.

Powracając do nowego rozporządzenia nr 1698/05, należy zauważyć, jak bardzo widoczny jest na jego przykładzie zwrot zainteresowania aspektem żywnościowym prawa rolnego. Jednakże wolny przepływ produktów rolnych wymaga takiego zainteresowania, co dodatkowo uwidocznili się pojawieniem się problemów związanych z epidemią BSE i użyciem niebezpiecznych substancji w paszy zwierzęcej, by przytoczyć tylko najbardziej znane przypadki.

6. Prawo rolne a prawo żywnościowe

Widoczną tendencją we Wspólnej Polityce Rolnej jest – obok głębokiej modyfikacji samej WPR – interwencja wspólnotowa w sektorze żywnościowym. Wyraźnie widać to na przykładzie rozporządzenia nr 178/02, stanowiącego podstawowy akt dla wspólnotowego prawa żywnościowego, oraz rozporządzenia nr 1782/03, ustalającego zasady wdrażania *decouplingu* oraz przyznawania pomocy finansowej dla producentów rolnych. Otóż rozporządzenie to nie przewiduje, by rolnicy w celu uzyskania pomocy zobowiązani byli do uprawy ziemi. Tytuł do płatności przysługuje również tym rolnikom, którzy zaprzestaną produkcji na użytkowanych terenach, jeśli spełniają przewidziane rozporządzeniem warunki dotyczące m.in. ochrony i utrzymania zasobów środowiska, ochrony określonych ras zwierząt etc. Wyraźnie widać, że pomoc finansowa przeznaczona jest nie tylko dla tych producentów rolnych, którzy wykonują działalność rolniczą, ale także dla tych, którzy jej zaprzestaną. Wydaje się to wskazywać

na osłabienie zasady praworządności, ponieważ w odniesieniu do żywności zблиżanie ustawodawstwa staje się jego ujednocnieniem, natomiast w odniesieniu do sektora wsparcia dla rolników – zasady przyznawania wsparcia nie uwzględniają celów zawartych w art. 33 Traktatu, ale *explicit*e i obowiązkowo tylko cele związane z ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt. Trudno uzasadnić całość rozporządzenia wyłącznie przez odwołanie się do art. 6 Traktatu stanowiącego, iż przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. Prawdopodobnie podstawę prawną rozporządzenia miał stanowić również art. 175 Traktatu, wyraźnie odnoszący się do przyjmowania norm środowiskowych.

Można zatem dostrzec, że zainteresowanie ustawodawcy wspólnotowego przesunęło się z rolnictwa wytwarzającego zwierzęce i roślinne produkty rolne na rolnictwo „producenta usług środowiskowych”, z czego wynika konieczność „unifikacji” podstawowych zasad prawnych w materii żywnościowej (art. 4 rozporządzenia nr 178/03). To samo rozporządzenie, co prawda, poddaje produkcję pierwotną mniej restrykcyjnym przepisom niż produkty żywnościowe, jednakże z jego treści wynika, że w momencie „odłączenia” od rolnictwa produkcja nie może być już uznawana za pierwotną, gdyż staje się przedmiotem handlu, tak więc – co jasno określa rozporządzenie nr 852/03 – stanowi część pakietu higienicznego dotyczącego produktów żywnościowych.

W tym ostatnim przypadku przepisy HACCP odnieść można, jak wynika z pierwszego załącznika do rozporządzenia, do produkcji pierwotnej. Dopiero jednak z tego, jak sformułowany został załącznik do rozporządzenia, wynika, iż jest jedynie kwestią czasu, kiedy produkty rolne zostaną poddane regułom dotyczącym higieny przewidzianym dla żywności. W ten sposób względy higieniczno-sanitarne stopniowo zdominują produkcję rolną, przeważając nad instrumentami chroniącymi dochód rolniczy.

Stara Światowa Organizacja Handlu staje się powoli – by posłużyć się językiem używanym w Brukseli – „siecią bezpieczeństwa” (*rete di sicurezza*), służącą jedynie do zapobiegania nagłym i niespodziewanym spadkom cen. Znajdzie to ostatecznie potwierdzenie w rozporządzeniu, które zjednoczy w jednym tekście wszystkie sektory produkcji rolnej, a liczne komitety zarządzające (już od jakiegoś czasu ograniczone w związku z wejściem w życie Porozumienia o Rolnictwie) zostaną zredukowane do jednego, co „uprosi” system stanowiący podstawę sukcesu rolnictwa wspólnotowego.

W przypadku wsparcia gospodarstw rolnych, rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 dotyczące wsparcia rozwoju obszarów wiejskich jest ukoronowaniem zmian w celach polityki strukturalnej Wspólnoty. Rozporządzenie uwytadnia cele będące w zasadzie „obce” dla rozwoju rolnictwa: produkcję opierającą się na utrzymaniu i ochronie zasobów środowiska, zalesianie terenów także nierolniczych, rewitalizację także „nierolną” obszarów wiejskich itp.

Potwierdza to art. 3 powołanego rozporządzenia, który stanowi: „EFFROW przyczynia się do wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terytorium całej Wspólnoty, uzupełniając polityki wsparcia rynku i wsparcia dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej, politykę spójności oraz wspólną politykę rybołówstwa”, sygnalizując tym samym rozdział między nową polityką wsparcia dla rolników, która nie dotyczy już rolnictwa „produkcyjnego”. Potwierdza to art. 4 pkt 1: „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

- a) poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji;
- b) poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami;
- c) poprawy jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej”.

Jak widać, aspekt produktywności pojawia się jedynie w odniesieniu do komercjalizacji produktów rolnych, a nie jako wartość sama w sobie. Nie znaczy to, że w rozporządzeniu brak takich tradycyjnych instrumentów strukturalnych, jak wcześniejsze renty dla rolników, pomoc dla młodych rolników, jak również innych działań przewidzianych poprzednim rozporządzeniem nr 1698/05. Zmienia się jednak położenie akcentów – już nie na rolnictwo produkcyjne, ale w szczególności na jakość produktów rolnych oraz kwestie związane z ochroną zasobów środowiska naturalnego w rolnictwie. Rozporządzenie nr 1698/05 odzwierciedla tym samym zmiany, jakie zaszły w tradycyjnym rozumieniu rolnictwa i jego funkcji. Wspólna Polityka Rolna coraz większy akcent kładzie na rolnictwo pozwalające na zachowanie i polepszanie stanu środowiska oraz wytwarzanie produktów bezpiecznych o wysokiej jakości.

Treść pkt 5 Wstępu do rozporządzenia uwidacznia, jak bardzo nowa WPR oddala się od rolnictwa produkcyjnego, koncentrując się na celach „nierolniczych”. Ten sam fragment Wstępu wskazuje na wspomnianą wcześniej „renacjonalizację” WPR w odniesieniu do polityki strukturalnej,

stanowiąc: „W związku z tym, że cel niniejszego rozporządzenia, mianowicie rozwój obszarów wiejskich, nie może zostać osiągnięty w wystarczający sposób przez Państwa Członkowskie, biorąc pod uwagę powiązania pomiędzy tym celem a innymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej, rozmiar różnic pomiędzy poszczególnymi obszarami wiejskimi oraz ograniczenia środków finansowych Państw Członkowskich w rozszerzonej Unii, a może zostać osiągnięty w lepszy sposób na poziomie Wspólnoty poprzez wieloletnią gwarancję finansowania wspólnotowego oraz poprzez skoncentrowanie się na jego priorytetach, Wspólnota może podejmować działania, zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”. Kompetencja wspólnotowa staje się tym samym jedynie subsidiarną w porównaniu z kompetencją państw członkowskich, co potwierdza pkt 61 Wstępu do rozporządzenia nr 1698/05: „Zgodnie z zasadą pomocniczości i z zastrzeżeniem wyjątków powinny istnieć przepisy krajowe dotyczące kwalifikowalności wydatków”.

Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w sektorze żywnościowym, gdzie poza produktami tradycyjnymi, wyłączone z zakresu norm HACCP (zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 852/04), każda reguła jest ustalana na poziomie wspólnotowym. Zasady zawarte w art. 5 i 10 rozporządzenia nr 178/03 są uznawane za fundamentalne dla wspólnotowego i krajowego prawa żywnościowego. Co więcej – w ich świetle mają być też interpretowane przepisy już obowiązujące, nawet jeśli zostały przyjęte jeszcze przed wejściem w życie tego rozporządzenia.

Aby zagwarantować swobodny przepływ żywności w ramach wspólnego rynku, potrzebne są przepisy ustanowione na szczeblu wspólnotowym, ale przyjmowanie przepisów tak szczegółowych i ścisłych, które nie pozostawiają praktycznie miejsca na szczegółowe decyzje państw członkowskich, wydaje się nie do końca zgodne z pojęciem zbliżania ustawodawstw (*ravvicinamento*), które przewiduje art. 95 Traktatu.

7. Sytuacja obecna

Prawo wspólnotowe przechodzi proces głębokich przemian, co przejawia się w stopniowym przekazywaniu państwom członkowskim uprawnień stanowiących do niedawna część wyłącznej kompetencji Wspólnoty.

Należy również zauważyć, że o ile w ramach polityki struktur rolnych państwa zawsze posiadały margines swobody pozwalający lepiej dostosować do swoich potrzeb, instrumenty przewidziane prawem wspólnotowym, nie można było przedtem tego powiedzieć o instrumentach bezpośrednio wspierających dochód rolniczy. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 1782/03, będącego aktem prawnym *à la carte*. Widać na tym przykładzie postępującą renacjonalizację WPR, która wyznacza ogólne kierunki rozwoju, pozostawiając państwom członkowskim swobodę decydowania o wyborze takich instrumentów spośród zaproponowanych na szczeblu wspólnotowym, które najlepiej odpowiadają ich specyficznym potrzebom. Także w przypadku jednolitej płatności obszarowej rozporządzenie pozwala przyjąć zróżnicowane opcje wdrożenia nowego systemu.

Nowe rozwiązania reformowanej WPR różnią się jednak znacznie od dawniejszej interpretacji „rolnych” przepisów Traktatu, a także od celów wyznaczanych tymi przepisami dla rolnictwa.

W prawie żywnościowym mamy do czynienia z procesem odwrotnym. Wobec braku przepisów szczególnych, ustawodawca wspólnotowy „wyciągnął” z art. 95 to, co pozornie z niego nie wynika. Rozporządzenie nr 178/02 opiera się na wielu podstawach prawnych, z których jednak tylko dwie są „rolne”, chociaż żywność uzyskuje się (pośrednio lub bezpośrednio) z produkcji rolniczej. Całe rozporządzenie oparte jest w zasadzie na art. 95 Traktatu. Mimo to, jego efektem prawnym jest „unifikacja” przepisów higieniczno-sanitarnych dotyczących żywności. Jedyną swobodą pozostawioną państwom członkowskim jest możliwość ustalania receptur wytwarzania produktów żywnościowych, podczas gdy techniki produkcyjne muszą odpowiadać ustaleniom pakietu „Higiena 2004”. Widać zatem wyraźnie, że prawo żywnościowe coraz bardziej się rozrasta, zajmując olbrzymią przestrzeń decyzyjną. Ma to na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego i bezpiecznego obiegu produktów żywnościowych w ramach wspólnego rynku.

Reasumując, ewolucja prawa wspólnotowego przejawia się z jednej strony w coraz szerszym uwzględnianiu potrzeb narodowych polityk rolnych państw członkowskich, a z drugiej – w narastaniu regulacji o charakterze nakazowym, nakładających na rolników obowiązki związane z gwarantowaniem bezpieczeństwa i higieny wytwarzanych przez nich produktów.

Powyższe perspektywy, a także rezultaty negocjacji na forum WTO, będą miały z pewnością wpływ na następne dziesięciolecie. Zaliczenie

rolnictwa w poczet sektorów produkcyjnych gospodarki wiąże się z ryzykiem nałożenia na nie ogromnych sankcji finansowych za łamanie zasad wolnego handlu. Jednakże Wspólnota musi zdawać sobie sprawę z faktu, że podstawą rolnictwa europejskiego są rodzinne gospodarstwa rolne, będące strukturą wrażliwą, ale jednocześnie fundamentalną dla stabilności systemu politycznego na naszym kontynencie. W związku z tym konieczne będzie wynegocjowanie przestrzeni gwarantującej już nie zachowanie *status quo*, co wydaje się niemożliwe, ale przynajmniej utrzymanie środków pomocowych, niezbędnych w czasie procesu transformacji.

8. Konkluzje

Temat niniejszych rozważań został przedstawiony od momentu powstania WPR, należy jednak jeszcze raz przypomnieć, jaki był bezpośredni i pośredni wpływ ustawodawstwa wspólnotowego na prawo wewnętrzne:

– rynek produktów rolnych był od lat sześćdziesiątych XX w. zarządzany odgórnie i bezpośrednio przez prawo wspólnotowe,

– zarządzanie rolniczymi strukturami produkcyjnymi pozostało w kompetencji państw członkowskich, prawo wspólnotowe ustalało jedynie bodźce ekonomiczne dla określonego typu działań,

– definicja przedsiębiorcy rolnego stopniowo ewoluowała, aż do przyjęcia nowej wersji art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego, co było związane z jednej strony z treścią załącznika I do Traktatu, a z drugiej – z „komercjalizacją” samego rolnictwa,

– nastąpiło rozszerzenie pojęcia działalności rolniczej na dziedziny dotychczas nim nie objęte. Wspólnota początkowo wprowadziła instrumenty finansowe mające na celu podtrzymanie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Stopniowo wycofywano się z udzielania pomocy gospodarstwom rolnym na rzecz wspierania rozwoju obszarów wiejskich, coraz bardziej ukierunkowanego na cele związane z ochroną środowiska i utrzymywanie także tych gospodarstw, które zaprzestaną produkcji.

Orientacją w polityce rolnej – zarówno wspólnotowej, jak i wewnętrznej krajowej – jest dążenie do zniesienia podziału między rolnictwem a obszarem wiejskim, między wytwarzaniem produktów rolnych a świadczeniem usług terytorialnych (także turystycznych i kulturalnych). We Włoszech akcent został położony na wytwarzanie produktów tradycyjnych, które nie zawsze są rolne w wąskim znaczeniu, a raczej rolno-żywnościowe.

Procesy te są ze sobą powiązane i zależne od olbrzymiego spadku populacji rolniczej, która w momencie utworzenia WE liczyła 35% aktywnej populacji, a skurczyła się do 4% w dniu rozszerzenia Unii o nowe państwa w 2004 r.

INFLUENCE OF COMMUNITY AGRICULTURAL LAW ON DOMESTIC AGRICULTURAL LAW

Summary

The aim of the study was to establish the extent of the influence of Community law on Italian agricultural law today.

The article points to two tendencies present in the Common Agricultural Policy of the EU: (i) the progressing 're-nationalisation' which, through a larger margin of the freedom of decision granted by the Community, allows member states to better adjust the legal instruments required by the Community law to the specific national and regional needs, and (ii) the Community intervention in the food sector.

The European CAP, in distancing itself from agricultural production, focuses on agriculture that is aimed at conservation and improvement of the natural environment, and on the production of safe and quality products.

As shown in the conclusions, the evolution of Community law is twofold. On the one hand there is a growing concern and recognition that national policies of member states must be catered for, on the other hand, however, the hygiene conditions and safety requirements that agricultural producers must observe are increasing in numbers.

