

XXVIII Europejski Kongres Prawa Rolnego

Poczdám, 9-12 września 2015 r.

W dniach 9-12 września 2015 r. odbył się w Poczdamie XXVIII Europejski Kongres Prawa Rolnego. Jego organizatorami były Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural – CEDR) we współpracy z Uniwersytetem w Poczdamie oraz Niemieckie Stowarzyszenie Prawa Rolnego (Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht – Vereinigung für Agrar- und Umweltrecht e.V. – DGAR). Jak w poprzednich latach w kongresie udział wzięli przedstawiciele nauki prawa rolnego, praktycy oraz członkowie krajowych stowarzyszeń prawa rolnego z państw członkowskich UE. W tegorocznym spotkaniu uczestniczyło 250 osób z 23 krajów, w tym także przedstawiciele państw spoza Europy (Turcji, Stanów Zjednoczonych, Argentyny, Brazylii, Kolumbii, Nepalu, Mozambiku oraz Nigerii). Wygłoszono 43 raporty krajowe oraz 9 raportów indywidualnych.

Tradycyjnie prace toczyły się w ramach trzech komisji. Pierwsza z nich obejmowała zagadnienia związane z organizacją rynków rolnych, ich uregulowaniem i wdrażaniem nowych rozwiązań legislacyjnych. Komisji przewodził prof. Pablo Amat Llombart z Universidad Politécnica w Walencji (Hiszpania). Przedstawione raporty narodowe wraz z dyskusją umożliwiły dokonanie wstępnego przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej w omawianym zakresie. Zwrócono szczególną uwagę na konieczność poprawy techniki legislacyjnej w kwestii regulacji rolnych. Jak wielokrotnie podkreślał prof. José Martínez, przeprowadzając liberalizację rynku rolnego, należy zwrócić szczególną uwagę na transparentność przepisów nań oddziałujących. Ponadto liberalizacji powinna towarzyszyć kompleksowa ocena skutków jej realizacji dokonywana przez prawodawcę. W szczególności należy poprawić ich „czytelność” oraz ograniczyć liczbę już i tak rozproszonych aktów. Wielokrotnie była podejmowana kwestia skutków zniesienia kwot produkcyjnych na mleko i kryzysowej sytuacji wśród jego producentów.

Przedstawicielka Wielkiej Brytanii, dr Nerys Llewelyn Jones, podkreśliła w swym raporcie konieczność wspierania młodych rolników w obejmowaniu przez nich gospodarstw, w tym konieczność ich właściwej edukacji. Według niej prowadzenie gospodarstwa rolnego jest nadal uznawane za „niewdzięczne” i nisko płatne zajęcie dla młodych ludzi. Z tego względu należy podejmować wszelkie możliwe środki, by umożliwić wdrażanie nowoczesnych technologii i innowacji. Zauważyła ona także, że z uwagi na istniejący podział administracyjny i różne uwarunkowania organizacyjno-prawne w Wielkiej Brytanii wdrażanie instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej odbywa się w sposób niejednorodny.

W aspekcie konsekwencji reformy WPR w 2013 r. w odniesieniu do zmiany struktury dochodów rolników dr Franci Avsec ze Słowenii zaakcentował, że ustalony tzw. model częściowej równowagi dochodu ma umiarkowany wpływ na sektor rolny. Jakkolwiek spodziewana jest redystrybucja dochodu pomiędzy gospodarstwami. Ponadto stopniowe znoszenie rozróżnienia w płatnościach regionalnych będzie miało negatywne skutki dla rolników posiadających grunty uprawne.

O spadku dochodów we włoskim rolnictwie jako efekcie wdrażania WPR wspomniął również prof. Luigi Russo z Uniwersytetu w Ferrarze. Wskazał on, że najwięcej kontrowersji niesie za sobą płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. *zazielenianie* – *greening*), jako obowiązkowy komponent nowego systemu płatności bezpośrednich. Wynika to przede wszystkim ze wzrostu biurokracji, przyjmowania przez rolników dodatkowych obciążeń i kosztów wynikających z *zazieleniania*. W przypadku włoskiego rolnictwa beneficjentami będą głównie duże gospodarstwa rolne, będące w stanie ponosić dodatkowe koszty związane z dostosowaniem się do założeń omawianych praktyk. Zatem wsparcie będzie dotyczyło niewielkiej grupy gospodarstw, we Włoszech bowiem dominują małe powierzchniowo jednostki. Jednocześnie podniesiona została sprawa włoskiego rynku mleka. Mianowicie w czerwcu 2015 r. rząd na skutek starań organizacji producentów mleka przyjął dekret nr 51/2015 (*Decreto legge*) wprowadzający pewne założenia rozporządzenia nr 1308/2013 w zakresie zawierania pisemnych umów na produkcję i dostawę mleka, co znacznie wzmacnia siłę przetargową jego producentów na zliberalizowanym rynku rolnym.

Do nowych rozwiązań prawnych w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego odniosła się także dr Monika Król z Uniwersytetu Łódzkiego. Podniosła, że następuje reorientacja instrumentów polityki rolnej, której celem ma być eliminacja grupy właścicieli gospodarstw utrzymujących grunty wyłącznie w celu otrzymywania dopłat (tzw. *sofa farmers*), oraz redukcja dopłat dla największych gospodarstw. Stwierdziła ona, że pomimo zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie utrzymania na odpowiednim poziomie dochodów rolniczych, nowy model wsparcia bezpośredniego ma służyć również wspieraniu prośrodowiskowych praktyk rolniczych. Nowe środki prawne odnoszą się również do ochrony różnorodności biologicznej i krajobrazu przez dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych etc. Z punktu widzenia krajowej

polityki rolnej – jak podnosił w swoim raporcie dr Adam Niewiadomski – wprowadzone zmiany oceniane są pozytywnie, tym bardziej że polskie rolnictwo w dużej mierze jest tradycyjne, co pozwala na wypełnienie wymogów stawianych w WPR po 2013 r. Postawił on także pytanie, czy idea dbania o środowisko naturalne przekona rolników do korzystania z pomocy z funduszy europejskich w zamian ze pewną reorganizacją części swojej produkcji rolnej. Współczesny system zachęt dla rolników może okazać się niewystarczający.

Zasadniczym tematem prac drugiej komisji była problematyka wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz ochrony (zachowania) społeczności wiejskich w Unii Europejskiej w nowym okresie programowania, tj. w latach 2014-2020. Tematem dodatkowym zaś ustanowiono kwestie transgranicznego nabywania nieruchomości rolnych oraz nabywania nieruchomości rolnych przez kapitał pozarolniczy. Komisji przewodził prof. dr János Ede Szilágyi z Uniwersytetu w Miskolcu (Węgry).

W toku obrad okazało się, że to właśnie problematyce transgranicznego nabywania nieruchomości rolnych oraz nabywania ich przez kapitał pozarolniczy poświęcono zasadniczą część prac drugiej komisji, a ponadto to właśnie ta problematyka wzbudziła szczególne emocje, a także uwidoczniała duże różnice poglądów. Także w tej części wygłoszony został raport polski przygotowany przez dr hab. Teresę Kurowską, dr hab. Dorotę Łobos-Kotowską oraz dr. Pawła Gałę z Uniwersytetu Śląskiego.

Podczas dyskusji poświęconej problematyce polityki rozwoju obszarów wiejskich w UE podkreślano, że jej zasadniczym celem jest utrzymanie społeczności wiejskich. Dla realizacji tego celu konieczne jest zbudowanie silniejszej integracji pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, a także skoncentrowanie się na precyzyjnym określeniu potrzeb poszczególnych społeczności wiejskich. Wielu referentów podkreślało, że właściwym miejscem do sprecyzowania potrzeb lokalnych społeczności wiejskich są regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślano, że te pierwsze oraz krajowe programy rozwoju obszarów wiejskich również w znacznie większym stopniu powinny promować ochronę przyrody, a także wskazywać na zasady ochrony i udostępniania zasobów naturalnych, takich jak ziemia i woda. Prelegenci również wspominali o potrzebie ujmowania w takich programach rozwiązań mających na celu wspieranie kobiet prowadzących lub zamierzających prowadzić gospodarstwa rolne, a także wspierających młodych rolników.

W toku prac komisji można było dostrzec, że w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich także w krajach spoza UE funkcjonują rozwiązania podobne do europejskich. Podsumowaniem prac komisji drugiej w tej części były zgodnie wypracowane rekomendacje obejmujące wszystkie wymienione aspekty, których celem ma być powstrzymanie procesu wyludniania obszarów wiejskich.

Dyskusja dotycząca kwestii transgranicznego nabywania nieruchomości rolnych oraz nabywania nieruchomości rolnych przez kapitał pozarolniczy koncentrowała się na kilku zasadniczych kwestiach. Po pierwsze, wskazywano na problemy dotyczące definiowania podstawowych pojęć analizowanej materii, takich jak: grunt rolny, społeczność wiejska, czy też transgraniczne nabywanie nieruchomości rolnych. Po dru-

gie, w treści raportów krajowych wskazywano, że transgraniczne nabywanie nieruchomości rolnych może mieć różne cele: a) prowadzenie działalności rolniczej, b) spekulacyjne, c) inwestycyjne, d) mieszane. Po trzecie, podkreślano, że problematyka ta ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście tego, że w przypadku większości tzw. nowych krajów Unii Europejskiej (krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r.) właśnie teraz doszło do wygaśnięcia moratoriów na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców z UE. Wszystko to prowadzić może do nasilenia procederu określanego mianem *land-grabbing*, czyli zawłaszczania gruntów rolnych na cele nierolnicze. W toku dyskusji ścierały się dwa zasadnicze poglądy: pierwszy wskazujący na potrzebę traktowania wszystkich nabywców gruntów rolnych (zarówno krajowych, jak i z innych krajów UE) w jednakowy sposób oraz drugi – zakładający konieczność ochrony krajowych nabywców gruntów rolnych przed silniejszymi kapitałowo nabywcami z innych krajów UE. W sporze tym obie strony zaprezentowały szereg niezwykle ciekawych argumentów. Debata zaś w tej materii nie doprowadziła do zgodnych konkluzji. Ta część obrad zatem nie została w komisji drugiej zamknięta wypracowaniem wspólnych rekomendacji, lecz wskazaniem szeregu problemów, które winny być poddane dalszej analizie. Wśród takich kwestii wskazano dwie zasadnicze: a) rosnące zapotrzebowanie na szczególne uregulowania w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, b) szczególna rola gruntów rolnych oraz możliwość ograniczenia swobody obrotu takimi gruntami (nieruchomościami) w kontekście zasady swobodnego przepływu ludzi i kapitału.

Ostatniej, trzeciej komisji przewodzili prof. Alessandra di Lauro z Università degli Studi di Pisa we Włoszech oraz dr Luc Bodiguel z Uniwersytetu w Nantes we Francji. Zakres jej prac objął główne zmiany w prawie rolnym od ostatniego Kongresu, określenie ich źródeł i przyczyn oraz oddziaływanie prawa międzynarodowego na unijne i regionalne stosunki prawnorolne. W przedstawionych raportach podnoszone były kwestie programu Natura 2000, regulacji prawnych z zakresu inwazyjnych obcych gatunków roślin, 7 Ramowego Programu Działań w zakresie Środowiska Naturalnego (7EAP), formułowania nowego prawa zootechnicznego oraz upraw modyfikowanych genetycznie. Zauważano, że dużego znaczenia nabiera prawo międzynarodowe, czego przykładem, jak wynika z raportu Marianne Barstad z Norweskiej Agencji Rolnej, może być europejska Konwencja o ochronie praw człowieka. Mia nowicie na jej podstawie wskazano, że narodowa ustawa o dzierżawie gruntów jest sprzeczna z Protokołem I do Konwencji. Innym przykładem oddziaływania prawa międzynarodowego na prawo unijne jest kwestia ustanawiania ochrony biopatentów przez Europejski Urząd Patentowy. W tej kwestii wydano orzeczenie, na podstawie którego rośliny i zwierzęta będące rezultatem procesów biologicznych mogą być objęte patentem, nawet gdy zastosowana hodowlana metoda ich pozyskania nie podlega opatentowaniu. Wymiar międzynarodowy jest także zauważalny przy okazji negocjacji Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP), którego celem jest ustanowienie wolnego handlu pomiędzy Unią Europejską a USA. Poza nim

na prawo rolne oddziałują, przykładowo, Konwencja berneńska, Konwencja ramsarska czy Protokół z Kioto w sprawie zmian klimatu.

Pewne modyfikacje pojawiły się także w zakresie prawa krajowego. Przykładowo z raportu belgijskiego, przygotowanego przez Franza, Louise et Henry'ego Van Malleghem, wynika że został przyjęty przez rząd Waloński kodeks rolny (Code Wallon de l'Agriculture), który kompleksowo obejmuje kwestie prawnorolne. Zatem już nie tylko Francuzi mogą się poszczycić takim osiągnięciem.

Jak zauważa prof. dr Roland Norer z Uniwersytetu w Lucernie w Szwajcarii, „skoordynowanie” prawa krajowego i prawa unijnego ma istotne znaczenie w szczególności w określaniu systematyki samego prawa rolnego. Rola prawodawcy krajowego i jego kreatywność ustawodawcza mogą mieć wpływ na prawo unijne. Odpowiednio zniesienie kwot mlecznych spowodowało w Holandii wzrost produkcji mleka, a to z kolei pociągnęło za sobą wzrost produkcji szkodliwych substancji przez zwierzęta. Kwestia ta została uregulowana w dyrektywie azotanowej i dyrektywie siedliskowej, a w Holandii została implementowana jako nowy system w 2014 r. Szczegóły jej rozwiązań zostały wskazane w raporcie holenderskim przygotowanym przez prof. dr. Willema Bruila z Uniwersytetu w Gorningen w Holandii.

Prace komisji objęły także problematykę prawną bezpieczeństwa żywności, do czego zapewne przyczyniła się wystawa EXPO 2015 w Mediolanie. Dyskusja dotyczyła fundamentalnego prawa do żywności Giuliana Strambi z Włoch podjęła tę problematykę w aspekcie redukcji jej marnowania i niszczenia, a także przepisów dotyczących informowania o żywności. Reforma polityki rolnej w Szwajcarii przyniosła z kolei wprowadzenie do ustawodawstwa pojęcia suwerenności żywnościowej, o czym poinformowała Christa Preisig z Uniwersytetu w Lucernie w Szwajcarii. Należy przez nie rozumieć prawo do prowadzenia polityki w zakresie rolnictwa i żywności, która jak najlepiej dostosowana jest do potrzeb miejscowej ludności, a jednocześnie nie ma negatywnego wpływu na ludność innych krajów.

W podsumowaniu prac komisji prof. dr Roland Norer stwierdził, że przedstawione raporty nakreślają pewien demoralizujący obraz obecnej sytuacji prawa rolnego: dominująca rola prawodawcy unijnego i słaba pozycja ustawodawcy krajowego, którego główną rolą jest implementowanie dorobku prawnego UE. Jakkolwiek prawo europejskie pozostawia pewną swobodę państwom członkowskim, czego przykładem może być Waloński kodeks prawa rolnego.

XXVIII Europejski Kongres Prawa Rolnego był bardzo ważnym wydarzeniem naukowym, w czasie którego podejmowano problematykę z zakresu prawa rolnego, rozwoju obszarów wiejskich i bezpieczeństwa żywności. Umożliwił on wymianę doświadczeń z zakresu teorii prawa rolnego, a także praktycznych w odniesieniu do najbardziej kluczowych przemian, jakie w nim obecnie zachodzą, i to zarówno na poziomie Europy, jak i całego świata.

Polska była reprezentowana we wszystkich trzech komisjach. W ramach pierwszej raport wygłosili dr Monika Król (UŁ) oraz dr Adam Niewiadomski (UW),

w II komisji został wygłoszony referat przez dr hab. Dorotę Łobos-Kotowską (UŚ) oraz dr. Pawła Gałę, który został przygotowany pod kierunkiem prof. dr hab. Teresy Kurowskiej (UŚ), natomiast w III zostały zaprezentowane trzy raporty indywidualne. Wygłosiły je: dr Izabela Lipińska (UP w Poznaniu), dr Anna Kapała (UP we Wrocławiu) oraz dr Aneta Suchoń (UAM). Raporty te zostały przygotowane pod kierownictwem prof. dr. hab. Romana Budzinowskiego (UAM), a obejmowały problematykę z zakresu prawnych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym w rolnictwie, sprzedaży bezpośredniej produktów rolnych oraz spółdzielczości na terenach wiejskich.

Kongres zakończył się wspólnym posiedzeniem naukowym, w czasie którego zostały przedstawione projekty raportów końcowych wszystkich komisji. Dokonano także wyboru wiceprezydentów Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego (CEDR). Jednym z nich został prof. dr hab. Roman Budzinowski (UAM). Ponadto podsumowano działalność CEDR na przestrzeni dwóch lat od Kongresu w Lucernie. Na zakończenie obrad ustalono, że kolejny Kongres Prawa Rolnego odbędzie się w 2017 r. w Lille we Francji, a jego organizację powierzono Francuskiemu Stowarzyszeniu Prawa Rolnego.

IZABELA LIPIŃSKA, PAWEŁ GAŁA

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

Nr 2 (17) – 2015, 343-348

DOI: 10.14746/ppr.2015.17.2.25