

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

XXVI Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego, Bukareszt, 21-24 września 2011 r.

W dniach 21-24 września 2011 r. w Bukareszcie odbyły się XXVI Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego. Organizatorem spotkania był Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural, CEDR) we współpracy z Rumuńskim Stowarzyszeniem Prawa Rolnego i Uniwersytetem Przyrodniczym w Bukareszcie. Przez trzy dni w centrum stolicy Rumunii odbywały się sesje naukowe i debaty, w których uczestniczyło ponad 150 przedstawicieli zarówno teorii, jak i praktyki prawa rolnego z Europy, Ameryki Południowej i Stanów Zjednoczonych. Podczas kongresu przedstawiono 40 raportów krajowych i indywidualnych, stanowiących podstawę analiz, dyskusji i wniosków wypracowanych podczas prac trzech komisji.

Tematem obrad komisji I, której przewodniczyła prof. M. Dutu (Rumunia), była problematyka dotycząca rolnictwa w kontekście wymogów zrównoważonego rozwoju. Poruszone zostały między innymi kwestie prawne zasady zrównoważonego rozwoju, która – jak zauważono – nie jest jednakowo traktowana we wszystkich państwach. Na przykład w Niemczech zasada ta jest wiążąca, podczas gdy w innych państwach europejskich (w tym w Polsce, Francji i Szwajcarii) ma raczej charakter pomocniczy w procesie wykładni przepisów prawa.

W dyskusji podkreślano sprzeczności, które zachodzą między wymogami wynikającymi z zasady zrównoważonego rozwoju a potrzebą intensyfikacji produkcji rolnej i zapewnienia odpowiedniego dochodu dla rolników. W obszarze zainteresowania komisji I znalazła się także definicja zrównoważonego rolnictwa. Pojęcie to nie jest precyzyjnie określone we wszystkich krajach – definicje różnią się przede wszystkim zakresem (np. niektóre z nich uwzględniają takie elementy, jak piękno krajobrazu, kwestie związane z energetyką czy ze zmianami klimatu). Reprezentanci Francji wyrazili pogląd, że należy wyraźnie odróżnić rolnictwo wielofunkcyjne od zrównoważonego, a także oddzielić podejście sektorowe i globalne w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju w rolnictwie. Innym rezultatem obrad I komisji był

wniosek, że usprawnienie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju wymaga jeszcze silniejszego powiązania płatności bezpośrednich ze spełnieniem wymogów wzajemnej zgodności (w kontekście rozporządzenia nr 73/2009). Do instrumentów realizacji zasady zrównoważonego rozwoju zaliczone zostały między innymi obowiązki, zakazy, wynagrodzenie za konkretne usługi wynikające z umów w prawie administracyjnym (przykład Niemiec).

Ponadto zauważono, że polityka rolna nie jest autonomiczna w odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju, musi się bowiem łączyć co najmniej z polityką ochrony środowiska i realizować założone cele. Wymogi zrównoważonego rozwoju są szczególnie trudne do stosowania w młodszych państwach członkowskich UE (zwłaszcza na Węgrzech, w Polsce i Rumunii), w których rolnictwo ma duże znaczenie, a rozdrobnienie gospodarstw rolnych i fragmentacja terenów rolniczych ograniczają wydajność produkcji rolnej. Ogólny wniosek podsumowujący obrady I komisji odnosi się do nieuchronności trudnych zmian w prawodawstwie oraz w produkcji rolnej w odniesieniu do wymogów zrównoważonego rozwoju.

Tematem prac II komisji, której przewodniczył dr E. Hollo (Finlandia), były kwestie związane z przeznaczeniem i ochroną gruntów rolnych. Temat ten od 1977 r. jest stale obecny w programach naukowych kongresów prawa rolnego CEDR. W 2011 r. członkowie komisji podkreślili rosnące znaczenie przeznaczenia, ochrony i rekultywacji gruntów rolnych na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym. Konieczność ochrony gruntów rolnych wynika między innymi ze stale malejących zasobów tych gruntów. W kontekście regulacji ochronnych rodzi się problem ograniczania praw przysługujących właścicielom. Z punktu widzenia teorii prawa normy prawne, które ograniczają nabycie i korzystanie z gruntów rolnych, mogą być rozumiane jako ograniczanie konstytucyjnej zasady ochrony własności. Zwrócono także uwagę na sytuacje, w których ograniczenia są tak znaczne, że prowadzą do wywłaszczenia za odszkodowaniem.

Inną poruszaną podczas obrad II komisji kwestią było planowanie zagospodarowania przestrzennego. Powinno się ono odbywać na wielu szczeblach (centralnym, regionalnym i lokalnym) i podlegać zasadzie hierarchiczności, w takiej kolejności, w której plan o najszerszym zasięgu byłby nadrzędny. Obecnie prawo zagospodarowania przestrzennego wchodzi przede wszystkim w obszar regulacji prawa krajowego. Kompetencje Unii Europejskiej w tym zakresie są ograniczone (art. 4 TFUE), jednakże reprezentanci Francji zwracali uwagę na pozytywny, bezpośredni wpływ prawa europejskiego na krajowe regulacje dotyczące gospodarki przestrzennej na obszarach rolniczych. Wpływ ten widoczny jest zarówno w pierwszym, jak i w drugim filarze Wspólnej Polityki Rolnej. W tym kontekście zwracano uwagę zwłaszcza na takie formy wyodrębnienia pewnych terenów, jak status obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, obszarów górskich czy obszarów „Natura 2000”.

Dyskusje podczas sesji II komisji dotyczyły między innymi instrumentów ochrony terenów rolniczych, wśród których wymienione zostały: ograniczony dostęp do własności i dzierżawy, obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa (Szwajcja-

ria), obowiązek zamieszkania i zameldowania (Norwegia), prawo pierwokupu dzierżawcy rolnego (Belgia, Francja), prawo pierwokupu państwa, kontrola kosztów dzierżawy rolnej (Szwajcaria, Norwegia), długi czas dzierżawy (np. w Szwajcarii – 9 lat, w Norwegii – 10 lat). Różnica między poszczególnymi państwami w odniesieniu do prawnej ochrony terenów rolniczych związana jest także z charakterem i systematyką regulacji prawnych w tym obszarze. Na przykład w niektórych państwach dzierżawa rolna podlega specjalnym przepisom prawnym (Rumunia, Szwajcaria), podczas gdy w innych krajach podlega przepisom przede wszystkim prawa cywilnego (Niemcy, Polska).

Ostatnia, III komisja, pod przewodnictwem prof. J. Hudaulta (Francja), zajmowała się tematem, który od samego początku towarzyszy kongresom prawa rolnego, a który odnosi się do rozwoju nauki i praktyki prawa rolnego w ciągu dwóch lat, które upłynęły od ostatniego kongresu. Od poprzedniego spotkania agrarystów w Cambridge w 2009 r. zasadniczo nie zauważono głębokich zmian na poziomie krajowym i unijnym. Wyjątkiem w tym zakresie jest Francja, której obszerny raport krajowy szczegółowo wyjaśnia zmiany, jakie zaszły we francuskim prawie rolnym po przyjęciu kilku ważnych ustaw (m.in. ustawy w sprawie ochrony środowiska i ustawy o modernizacji rolnictwa z 2010 r.).

Obszerna dyskusja w ramach III komisji dotyczyła zniesienia kwot mlecznych w 2015 r. Przypomniano, że interwencja na rynku mleka okazała się konieczna w latach 2009 i 2010 w Niemczech i Hiszpanii. Propozycje dotyczące przygotowania sektorów rolnych na nadchodzące zmiany nawiązywały między innymi do stworzenia organizacji producentów mleka i organizacji zawodowych, aby wzmocnić ich pozycję na rynku. Niektóre państwa w ogóle nie chcą zniesienia kwot mlecznych (np. Węgry). Reprezentanci Niemiec wspomnieli o rosnącym znaczeniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w kontekście ochrony zasad ogólnych prawa, zwłaszcza pewności prawa i zasady proporcjonalności. Konkluzje debat w ramach obrad III komisji odnosiły się między innymi do potrzeby wprowadzenia na rynkach rolnych mechanizmów kryzysowych, wzmocnienia indywidualnej odpowiedzialności podmiotów na nich działających oraz promocji rozwiązań innowacyjnych.

W ciągu dwóch ubiegłych lat widoczne były problemy strukturalne w rolnictwie europejskim, które przejawiały się w kontraście między ogromną liczbą producentów rolnych a małą liczbą dużych przedsiębiorstw rolno-przemysłowych. Na tym tle wiele państw zgłosiło postulat utrzymania płatności jednolitych i unikania systemów, w których prawo konkurencji sprzyjałoby dużym przedsiębiorstwom dyktującym ceny na rynkach rolnych.

Komisja ta rozważała także kwestie związane z godzeniem modeli produkcji, dystrybucji i konsumpcji w przemyśle rolnym z wymogami zrównoważonego rozwoju oraz bezpieczeństwa żywnościowego. Zwrócono uwagę na problem nadmiernego zużycia energii ze źródeł kopalnych oraz na konieczność wprowadzania zachęt do wytwarzania produktów ekologicznych.

Młodsze państwa członkowskie przypominały o potrzebie wyrównania wysokości dopłat bezpośrednich w rolnictwie. Polski raport wzbogacił wnioski obrad III komisji o enumerację tendencji, które można było obserwować w ostatnich latach – chodzi o internacjonalizację, europeizację, ekologizację, instytucjonalizację prawa rolnego, a zwłaszcza jego kontraktualizację i publicyzację w odniesieniu do działań wynikających z WPR.

XXVI Europejski Kongres Prawa Rolnego był istotnym wydarzeniem naukowym w skali europejskiej i międzynarodowej. Raporty krajowe i generalne stanowią ważne punkty odniesienia praktyki i teorii prawa rolnego. Polskie raporty wygłosili: I Komisja – dr P. Blajer, pod kierownictwem naukowym prof. E. Kremer (UJ); II Komisja – prof. T. Kurowska (UŚ); III Komisja – mgr Kamila Błażejewska, pod kierownictwem naukowym prof. Romana Budzinowskiego (UAM) i dr Anety Suchoń (UP w Poznaniu). W ramach komisji III z raportem indywidualnym na temat rozwoju prawa żywnościowego wystąpiła prof. M. Korzycka-Iwanow.

CEDR jest niewątpliwie najważniejszą organizacją zajmującą się prawem rolnym w Europie. W sesji podsumowującej kongres przez aklamację wybrano przewodniczącego CEDR, którym został pełniący uprzednio tę samą funkcję prof. Donald Rennie. Uznano też, że prawo rolne nieustannie dostarcza tematów do dyskusji i pytań, na które należy poszukiwać odpowiedzi. Pracy w tej dziedzinie do następnego kongresu CEDR na pewno nie zabraknie, a co więcej – należy się spodziewać, że pojawią się nowe problemy stanowiące przedmiot zainteresowania zarówno praktyków, jak i teoretyków prawa rolnego. Publikacja pokonferencyjna w formie książki ukaze się na początku 2012 r. nakładem wydawnictwa Harmattan.

KAMILA BŁĄŻEJEWSKA

Konferencja
„Wspólna Polityka Rolna przed nowymi wyzwaniami”
(„Die gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen”)
Getynga, 3-4 listopada 2011 r.

W dniach 3-4 listopada 2011 r. odbyła się w Getyndze druga konferencja z cyklu „Göttinger Gespräche zum Agrarrecht”, zorganizowana przez Instytut Prawa Rolnego tamtejszego uniwersytetu. Wzięli w niej udział prawnicy i ekonomiści oraz praktycy związani z rolnictwem, zarówno z państw niemieckojęzycznych, jak i z innych państw (Węgier, Turcji, Japonii i Polski¹). Prezentowane referaty dotyczyły nie tylko

¹ Ze strony polskiej w konferencji wzięli udział: prof. Roman Budzinowski, dr Aneta Suchoń oraz autor sprawozdania.

kwestii prawnych, ale – zgodnie z tematem obrad – także ekonomicznych oraz politycznych. Konferencja była też elementem uroczystych obchodów 50-lecia Instytutu Prawa Rolnego (Institut für Landwirtschaftsrecht) w Getyndze. Jak powiedziała prof. Barbara Veit w przemówieniu powitalnym, Instytut jest jednostką bardzo zasłużoną dla rozwoju prawa rolnego, chlubiącą się najbogatszą w literaturę agrarystyczną biblioteką w Europie, współpracującą z wieloma ośrodkami zagranicznymi. Uroczysty charakter miał również odczyt prof. Wolfganga Winklera, który przedstawił referat dotyczący rozwoju Instytutu (*Die Entwicklung des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen*). Referent wskazał między innymi na rozszerzanie się przedmiotu badań Instytutu i jego działalność edytorską oraz współpracę z partnerami zagranicznymi. Określił też perspektywy jego rozwoju w przyszłości. Dopelnieniem merytorycznym uroczystej części konferencji był referat prof. V. Götza (*Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik. Kontinuität, Wandel, Systematik*), który – charakteryzując proces tworzenia i zmian Wspólnej Polityki Rolnej – zwrócił uwagę na trzy aspekty: integrację rolnictwa w ramach wspólnego rynku, subwencjonowanie rolnictwa oraz solidarność finansową państw członkowskich. W szczególności referent przedstawił kształtowanie się mechanizmów służących zwiększaniu dochodu ludności rolniczej oraz działań o charakterze ekologicznym.

Dalsza część obrad była poświęcona zagadnieniu przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej. Rozpoczął ją referat prof. Matthiasa Domberta, stanowiący w gruncie rzeczy wprowadzenie do tematu konferencji (*Die Herausforderungen der gemeinsamen Agrarpolitik: Einführung*). Przedmiotem analizy były projekty rozporządzeń dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Z tą problematyką wiązał się również referat prof. Rolanda Norera (*Künftige Herausforderungen der europäischen Agrarrechtswissenschaft*), który mówił o przyszłych wezwaniach europejskiej nauki prawa rolnego. Referent krótko naszkicował rozwój prawa rolnego w przeszłości, natomiast – co do przyszłości – zwrócił uwagę na rozbudowę legislacji ponadnarodowej oraz zjawisko publicyzacji prawa rolnego i rozbudowę jego przedmiotu.

Projekty aktów prawnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej przedstawione przez Komisję Europejską w październiku 2012 r. przeanalizował dr Rudolf Mögele z Komisji Europejskiej. Scharakteryzował on między innymi wydatki ponoszone w ramach obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej oraz proces stopniowego wyrównywania poziomu płatności bezpośrednich w państwach członkowskich. Przedmiotem rozważań była też instytucja tzw. aktywnego rolnika oraz zagadnienie unormowania sytuacji prawnej drobnych rolników pobierających dopłaty bezpośrednie w kwocie poniżej 5000 euro rocznie. Ocenę planowanego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. z punktu widzenia rolników bawarskich przedstawił z kolei Rudolf Fietz (*Der Blickwinkel der betroffenen Landwirte in Deutschland*). Pozytywnie został odebrany projektowany kształt Wspólnej Polityki Rolnej, aczkolwiek ze słowami krytyki spotkało się przede wszystkim wprowadzenie komponentu ekologicznego do mechanizmu ustalania dopłat bezpośrednich. Dwa kolejne referaty dotyczyły przede wszystkim zagadnień o charakterze gospodarczym. Prof. Stefan Tangermann naświetlił aspekty ekono-

miczne Wspólnej Polityki Rolnej. Referent sformułował zasadniczo negatywną ocenę przedłożonych projektów rozporządzeń, albowiem sposób podziału środków uniemożliwia skuteczną poprawę poziomu życia ludności rolniczej. Natomiast prof. Gülcan Eraktan z Uniwersytetu w Ankarze przedstawiła sytuację ekonomiczną sektora rolniczego w Turcji. Omówiła między innymi kształtowanie się cen na poszczególne produkty rolne oraz podkreśliła fakt, że produkcja rolna w Turcji jest subwencjonowana przez państwo tylko w nieznacznym stopniu.

Przedmiotem referatu prof. Romana Budzinowskiego (*Die Zukunft der EU-Agrarpolitik aus polnischer Perspektive*) było zagadnienie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej z perspektywy Polski. Referent przedstawił oczekiwania Polski co do przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Rolnej na tle czynników determinujących rozwój tej polityki w przyszłości. Z żywą reakcją oraz dyskusją spotkał się między innymi zgłaszany przez Polskę postulat wyrównania płatności bezpośrednich.

Konferencję dopełniło przyjęcie w Kościele Uniwersyteckim St. Nikolai.

MICHAŁ MARCINKOWSKI