

CHRISTIAN BUSSE

Nowa niemiecka ustawa o strukturze rynku rolnego z 2013 r. – rolnicze organizacje producentów i związki branżowe w prawie niemieckim*

1. Pakiet mleczny UE

W 2012 r. Unia Europejska (UE) po raz pierwszy wprowadziła regulację dotyczącą kwestii uznawania przez państwo organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów, jak również związków branżowych. Głównym celem tych regulacji, które wraz z innymi postanowieniami dotyczącymi sektora mlecznego noszą nazwę pakietu mlecznego UE¹, jest wzmocnienie pozycji producentów mleka w łańcuchu wprowadzania produktów na rynek. Producenci mleka powinni połączyć się w ramach organizacji producentów, aby móc wspólnie wprowadzać na rynek surowe

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego na niemiecko-polskiej konferencji prawa rolnego „Das vergleichende Agrarrecht als Erkenntnisquelle”, zorganizowanej w dniach 26-27 kwietnia 2013 r. przez Instytut Prawa Rolnego Uniwersytetu w Getyndze (tłumaczenie: Barbara Kaczmarek).

¹ Pakiet mleczny EU składa się z rozporządzenia (UE) 261/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz. UE nr L 94/38) oraz rozporządzenia delegowanego (UE) nr 880/2012 (Dz. Urz. UE nr L 263/8) oraz rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 511/2012 (Dz. Urz. nr L 156/39). Ustawa o strukturze rynku rolnego (AgrarMSG) została opublikowana w „Federalnym Dzienniku Ustaw”, część I, 2013, s. 917, a uzasadnienie – w druku Bundestagu 17/11294 z 5 listopada 2011 r., które wraz z zapisem przebiegu obrad parlamentarnych w sprawie AgrarMSG jest dostępny na stronie internetowej niemieckiego parlamentu.

mleko, dlatego ustanowiono wyjątek od ogólnego zakazu porozumień kartelowych.

Ponadto mogą oni wspólnie przetwarzać swoje mleko na produkty mleczne. Kilka organizacji producentów może również utworzyć zrzeszenie organizacji producentów, aby w ten sposób przyczynić się do polepszenia pozycji poszczególnych organizacji producenckich na rynku. Producenci mogą też połączyć swoje siły na płaszczyźnie przetwórczej i handlowej, aby wspólnie wzmocnić rynek mleczny. Takie związki branżowe nie mogą jednak samodzielnie działać na rynku. W przeciwnym razie duże kartele mogłyby stworzyć zagrożenie dla całego łańcucha produkcji mleka.

2. Niemiecka ustawa o strukturze rynku z 1969 r.

Rozmowy na temat pakietu mlecznego UE prowadzone były na początku z High Level Group Milch (instytucją ustanowioną przez Komisję Europejską) i odbywały się od połowy 2009 r. do końca 2011 r.; trwały zatem dwa i pół roku. W kwestii uznawania organizacji rolniczych za takie, które mogą łączyć w sobie trzy rodzaje organizacji (organizacje producentów, zrzeszenia oraz związki branżowe), dla Niemiec jedynym nowym aspektem były zasadniczo związki branżowe. W 1969 r. została wydana ustawa o strukturze rynku, która przewidywała dla wszystkich obszarów przetwórstwa, i tym samym również dla mleka, uznanie organizacji producentów i ich zrzeszeń, nie przewidywała jednak uznania związków branżowych.

Powodem wydania tej ustawy był tworzony od 1962 r. wspólny rynek rolny UE. Niemieckie rolnictwo charakteryzowało się wówczas istnieniem wielu małych i bardzo małych gospodarstw. Dlatego pojawiły się obawy, że mogłoby ono znaleźć się pod naciskiem europejskiego rynku rolniczego. W Holandii istniał już dzięki *Productschappen* system współpracy gospodarstw rolnych, który był współkierowany przez państwo. System nawiązywał do systemu rynkowego Stanu Żywicieli Rzeszy, który wskutek okupacji Holandii podczas drugiej wojny światowej został wprowadzony również w tym kraju. Podczas gdy w Niemczech po 1945 r. alianci dokonali stopniowego rozwiązania Stanu Żywicieli Rzeszy, Holandia zachowała ten system, który jest podobny do koncepcji związków branżowych, choć w nieco zmodyfikowanej formie.

We Francji wraz z ustawą o ukierunkowaniu rolnictwa z 1962 r. położono nacisk na silniejsze wsparcie przez państwo współpracy organizacji producenckich i branżowych. Niemcy nie chciały ustąpić w tym zakresie krajom partnerskim w UE i szukały własnej drogi, aby w krótkim czasie móc wesprzeć producentów rolnych. Wynikiem prac w tym zakresie było wniesienie w 1964 r. do Bundestagu odpowiednich projektów ustaw. Głównym założeniem tych projektów było zagwarantowanie korzystniejszej pozycji producentom, aby mogli oni przede wszystkim zmodernizować gospodarstwa. Ponieważ w 1965 r. odbywały się wybory parlamentarne, nie udało się więc zakończyć obrad w sprawie przyjęcia projektów ustaw, więc w 1966 r. ponownie zostały one złożone w parlamencie.

Tymczasem na kwestię uznawania organizacji rolniczych zwróciła uwagę UE. W 1966 r. zdecydowała się ona rozbudować nowo stworzoną organizację rynku dla świeżych owoców i warzyw na wzór uznawanych przez państwo organizacji producentów. W 1967 r. Komisja Europejska przedłożyła dodatkowo projekt obowiązującej bezpośrednio regulacji UE w sprawie uznawania organizacji producentów w zasadniczo wszystkich istotnych sektorach produkcyjnych. Wskutek tego parlament niemiecki odłożył obrady dotyczące regulacji krajowej. Gdy jednak Rada Ministrów Rolnictwa UE nie wypracowała szybko zgody w sprawie tej propozycji, a Parlament Europejski również jej nie zaakceptował, w Niemczech podjęto przerwane prace. Doprowadziły one do wydania ustawy o strukturze rynku.

Ustawa ta składała się w głównej mierze z trzech elementów: uznawania przez państwo organizacji producentów i ich zrzeszeń, gdy spełniają one określone wymogi uznawalności, wsparcia finansowego państwa dla uznanych organizacji rolniczych oraz związanego z tym uznaniem wyłączenia od ogólnego zakazu kartelowego. Aby nie popaść w konflikt z regulacjami UE dotyczącymi owoców i warzyw, w niedługim czasie ten sektor produkcji został wyjęty z regulacji ustawy. W prawie UE nie zostało zrealizowane założenie horyzontalne, ponieważ kraje członkowskie obawiały się m.in. ograniczenia swoich krajowych systemów organizacji. W następstwie tego UE zdecydowała się na podejście sektorowe, które stopniowo wprowadzało organizacje rolnicze w poszczególnych sektorach: najpierw w sektorze rybnym, następnie w sektorach chmielu, jedwabników, oliwy z oliwek, bawełny, tabaki, bananów, a w końcu w 1999 r. – w sektorze wina. W ten sposób powstała względnie niejasna mozaika regulacji, które wprawdzie posiadały cechy wspólne, różniły się jednak w szczegółach.

W 2007 r. przepisy dotyczące organizacji rolniczych zostały zebrane i ujęte w formie nowo stworzonej jednolitej wspólnej organizacji rynku (JWOR) w rozporządzeniu (WE) nr 1234/2007. Częściowo znaczne różnice w poszczególnych sektorach produkcji, m.in. dotyczące cech uznawania i ustanowionych celów, zostały jednak zachowane, gdyż wspomniane rozporządzenie było efektem połączenia 21 regulacji poszczególnych branżowych rynków rolnych, a nie wynikiem kodyfikacji zakładającej zmiany merytoryczne.

3. Niemiecka ustawa o strukturze rynku rolnego z 2013 r.

Wprowadzenie w UE w 2012 r. pakietu mlecznego zrodziło pytanie, w jaki sposób niemiecka ustawa dotycząca struktury rynku powinna zostać dostosowana do nowej regulacji unijnej systemu organizacji rolniczych. Względnie szybko porzucono możliwość ustanowienia samodzielnej ustawy tylko w celu wprowadzenia wspomnianego pakietu. Zniszczyłoby to podejście horyzontalne istniejącej ustawy o strukturze rynku. Zdecydowano się zreformować tę ustawę, nie odstępując od sprawdzonych elementów podstawowych, gdyż one (uznanie przez państwo związków producentów wraz ze związaniem z tym zwolnieniem kartelowym) znalazły odbicie w regulacji unijnej. Powstał projekt ustawy zmieniającej, która nosi tytuł skrócony „Ustawa o strukturze rynku rolnego”. Już nawiązanie do tradycyjnego tytułu „Ustawa o strukturze rynku”, uzupełnione o określenie „rolniczego” wskazuje na kontynuację dotychczasowej regulacji. Cały tytuł brzmi natomiast „Ustawa dotycząca dalszego rozwoju struktury rynku w sektorze rolniczym” (AgrarMSG).

Jesienią 2012 r. wspomniana ustawa została przedłożona jako AgrarMSG w formie projektu rządowi w celu przeprowadzenia debaty. Bez wprowadzenia jakiegokolwiek poprawki została przyjęta przez Parlament, a następnie opublikowana w kwietniu 2013 r. w „Federalnym Dzienniku Ustaw”. AgrarMSG składa się z jedenastu paragrafów i zawiera w głównej mierze delegacje co do wydawania rozporządzeń przez Federalne Ministerstwo ds. Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów (BMVEL). W tym zakresie różni się nieco od dotychczasowej ustawy o strukturze rynku, która pozostawiła rozporządzeniom sformułowanie poszczególnych kryteriów uznawania, przede wszystkim dla każdego sektora produkcyjnego, i ustalenie obowiązującej minimalnej liczby członków oraz minimalnej ilości towaru wprowadzanego na rynek.

Ze względu na zmiany strukturalne w rolnictwie oraz w strukturze produkcyjnej potrzebny jest w miarę elastyczny instrument, który pozwalałby na stosunkowo szybkie reagowanie na nową rzeczywistość gospodarczą. Ponadto pod uwagę wziąć należy często zmieniające się prawo UE. Inaczej niż dotychczasowa ustawa o strukturze rynku nowa ustawa ukierunkowana jest na wykonanie prawa UE w kwestii organizacji rolnictwa w taki sposób, by możliwe było szybkie dostosowanie prawa niemieckiego do zmieniającego się prawa unijnego. Umożliwia to ustawa ramowa, która – przy uwzględnieniu każdorazowych ram prawnych UE – pozwala na wydanie rozporządzeń wykonawczych, jeśli oczywiście regulowana materia nie wymaga formy ustawy.

AgrarMSG w § 1 określa zakres stosowania ustawy, a tu uwzględnia uznanie przez państwo i zwolnienie kartelowe. Pominęty jest, inaczej niż w wypadku dotychczasowej ustawy o strukturze rynku, aspekt finansowego wsparcia, uregulowany w innym miejscu. Zasadnicza nowość polega na wymienieniu, oprócz organizacji producentów i zrzeszeń, również związków branżowych. Niemieckie rolnictwo w większości nastawione jest bardzo sceptycznie do takiego instrumentu rolno-politycznego, co odróżnia je od rolnictwa francuskiego. Ponieważ jednak prawo rolne UE już obecnie zna ten instrument w poszczególnych sektorach produkcyjnych, więc również AgrarMSG powinno w tej kwestii oferować ramy umożliwiające jego wprowadzenie.

Należy zauważyć jednak, że § 1 AgrarMSG tylko ogólnie określa przedmiot regulacji ustawy. Decyzja, czy dla konkretnego sektora produkcyjnego zostaną uznane organizacje rolnicze i czy to uznanie dotyczy każdorazowo trzech wspomnianych typów organizacji rolniczych, zostanie podjęta dopiero w drodze rozporządzeń, których podstawę wydania stanowi AgrarMSG. To prawo wykonawcze w postaci „Rozporządzenia o dalszym rozwoju struktury rynku sektora rolniczego” (AgrarMSV) znajduje się obecnie w fazie przygotowania.

Postępowanie w zakresie uznania organizacji rolniczej należy do właściwości niemieckich krajów związkowych, tak jak jest to uregulowane w § 3 AgrarMSG. Dana organizacja rolnicza zobowiązana jest więc złożyć we właściwej instytucji kraju związkowego wniosek, do którego należy dołączyć wszelkie istotne informacje. W drodze postanowienia zostanie podjęte rozstrzygnięcie o uznaniu albo – w wypadku niespełnienia wymogów uznania – o jego odrzuceniu. Urzędy krajów związkowych odpowiadają również za monitorowanie (po wydaniu postanowienia o uznaniu), czy wymogi konieczne do jego wydania nadal są zachowywane. Jeśli

wymagania nie są spełnione, uznanie zostaje cofnięte. Wszelkie decyzje mogą zostać zweryfikowane przez sądy administracyjne. W tej kwestii od 1969 r. kontynuowane jest postępowanie administracyjne praktykowane na podstawie ustawy o strukturze rynku.

W rozstrzygnięciu o uznaniu nie jest istotne, jaką postać cywilnoprawną posiada dana organizacja rolnicza. Musi być jednak osobą prawną lub zrzeszeniem osób. W praktyce powszechnie spotykane są spółki cywilne, zrzeszenia zarejestrowane oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Prawidłowe założenie organizacji rolniczej należy odpowiednio potwierdzić w ramach postępowania wnioskowego.

4. Przykładowe kwestie prawa organizacji rolniczych

Prawo uznanych organizacji rolniczych, dla którego można używać zbiorczego określenia prawa organizacji rolnictwa, niesie ze sobą wiele interesujących pod względem prawnym kwestii, które nasuwają się nie tylko przy wdrażaniu pakietu mlecznego EU, lecz znacznie szerzej. Kilka z nich zostanie przedstawionych, dla przykładu, w dalszej części opracowania.

A. Stosunek pomiędzy prawem UE a prawem krajowym

Ponieważ obecna JWOR skupia organizacje rolnicze z różnych sektorów wytwórczych o najróżniejszej ilości regulacji, a dodatkowo istnieje obszerne prawo wykonawcze Komisji Europejskiej przede wszystkim dla sektora owoców i warzyw, a także chmielu, pojawia się problem, jak głęboko należy zmienić prawo krajowe. Tak więc dla każdego sektora produkcyjnego mogłoby zostać ustanowione odpowiednio dopasowane do danego prawa UE krajowe prawo wykonawcze. Taka regulacja mogłaby być mało przejrzysta. Prawo UE na przykład w sektorze owoców i warzyw w dużej mierze samodzielnie reguluje kryteria uznawalności, podczas gdy w sektorze zboża takich kryteriów uznawalności istnieje niewiele. Z kolei w sektorze wina prawo UE przewiduje w dużym stopniu kompetencje krajów członkowskich, natomiast w sektorze chmielu prawo wykonawcze Komisji zawiera kilka kryteriów uznawalności, które są obowiązujące dla tych krajów. Również wymagania dotyczące kontroli i sankcji różnią się w poszczególnych sektorach.

AgrarMSG i przede wszystkim przyszłe AgrarMSV decydują się na jedno rozwiązanie. Ponieważ rozporządzenia UE zasadniczo mają pierwszeństwo przed prawem krajowym, możliwe jest, że zachowane zostanie podejście horyzontalne ustawy o strukturze rynku. AgrarMSV już na początku podkreśla, że w kwestii uznawalności organizacji rolniczych najpierw stosowane jest prawo UE, a dopiero w dalszej kolejności – prawo niemieckie. W ten sposób daje się wyraz wymaganiu, że również pod względem formalnym prawo UE nie może być przeciwstawiane prawo zostanie krajowe. Jeśli prawo UE zawiera opcje regulacji, są one automatycznie wypełnione horyzontalnym prawem niemieckim. Jeśli konieczne jest wprowadzenie krajowych regulacji dotyczących wykonania prawa UE, które nie są zawarte w horyzontalnej ramie prawnej niemieckiego prawa uznawania, to wzięte pod uwagę w odrębnym rozdziale AgrarMSV.

B. Zachowanie obowiązku zgłaszania

W dalszej części należy wymienić kwestię tzw. obowiązku zgłaszania. Ponieważ obok wsparcia finansowego celem ustawy o strukturze rynku z 1969 r. było powiązanie pierwotnych producentów rolnych w celu wzmocnienia ich pozycji na rynku, ustawa ta zawierała bezwzględnie obowiązujące kryterium uznawalności. Wymagało ono, aby członkowie organizacji producentów zobowiązani byli zaoferować wytworzone przez siebie produkty rolne ich organizacji producentów do wspólnej sprzedaży lub do wspólnego przetworzenia. Pakiet mleczny UE przewiduje zakaz bycia jednocześnie członkiem dwóch organizacji producentów, które sprzedają produkty mleczne. W tym względzie pojawia się pytanie, czy krajowa regulacja dotycząca obowiązku zgłaszania powinna zostać zachowana.

Przyszłe AgrarMSV zawiera twierdzącą odpowiedź na to pytanie i tym samym opowiada się za kontynuacją tradycyjnego obowiązku zgłaszania zawartego w niemieckim rolnym prawie strukturalnym, które pochodzi z prawa spółdzielni zajmujących się sprzedażą i przetwórstwem. Punktem odniesienia jest prawo UE, które przewiduje, że tylko takie organizacje producenckie mogą zostać uznane przez państwa członkowskie, które – jak nazywa się to np. w pakiecie mlecznym – „oferują wystarczające bezpieczeństwo właściwego wykonywania swojej działalności zarówno w odniesieniu do zakładanego czasu, jak i w odniesieniu do wydajności i połączenia oferty”.

5. Stosunek prawa organizacji rolniczych do prawa kartelowego

Szczególnie trudny i kompleksowy jest stosunek prawa organizacji rolniczych do prawa kartelowego. Chociaż chodzi w tym wypadku o kwestię o ogromnym znaczeniu dla tych organizacji rolniczych i tym samym dla całego systemu prawa dotyczącego uznawania, prawo UE nie jest jasne w tej kwestii. Inaczej niż niemieckie prawo dotyczące uznawania wraz z § 11 dotychczasowej ustawy o strukturze rynku oraz § 5 AgrarMSG prawo UE nie zawiera żadnych wyraźnych zwolnień kartelowych dla uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń. Jednakże takie zwolnienie należy uznać za przyjęte w sposób domniemany, ponieważ w innym wypadku cel prawa UE (uznania organizacji producenckich i ich zrzeszeń m.in. w celu wzmocnienia ich możliwości negocjowania ze strony pierwotnych producentów) zostałyby od samego początku zakwestionowane. Dodatkowo prawo UE od 1962 r. zna dokładnie tę myśl w ramach ogólnego prawa rolno-kartelowego. Obecnie art. 176 ust. 1 ppkt 2 JWOR stanowi, że ustalenia dotyczące rolniczych zakładów producenckich zostają wyjęte z ogólnego zakazu kartelowego. Ten przepis powstał na przykładzie istniejącej jeszcze dziś regulacji w niemieckim prawie rolnym.

Jeśli odrzucone zostanie domniemane zwolnienie organizacji producentów i ich zrzeszeń, można stwierdzić, że zastosować należy wymienione ogólne zwolnienie z JWOR. Za takim rozstrzygnięciem przemawia również fakt, że dział dotyczący prawa kartelowego JWOR zawiera wyraźne regulacje odnoszące się do zwolnienia uznanych związków branżowych. Jednocześnie wyjaśnia, że uznane związki branżowe, inaczej niż uznane organizacje producenckie i ich zrzeszenia, nie mogą samodzielnie działać na rynku. W zakresie mleka przysparza to Holandii wielu trudności, ponieważ tamtejszy *Productschap* dla mleka został sklasyfikowany jako uznany związek branżowy, który w widoczny sposób sam działa na rynku. Z tego powodu pojawiły się próby rozwiązania systemu *Productschapen*.

Ponieważ zwolnienie z kartelu jest istotne w zakresie uznawania organizacji producenckich i ich zrzeszeń, AgrarMSG nadal zawiera zwolnienie zawarte w ustawie o strukturze rynku. Od 1969 r. przewidziany jest w nim, jako kryterium uznawalności, zakaz wykluczania konkurencji. Kartelowy nadzór dotyczący nadużyć stosuje się nadal, tak jak w prawie rolnym EU, w sposób nieograniczony. Urzędy kartelowe mogą podjąć

kroki, jeśli stwierdzą, że uznana organizacja rolnicza w niewłaściwy sposób wykorzystuje swoją pozycję na rynku.

Opisane związki prawa kartelowego z prawem organizacji rolnictwa prowadzą do kolejnego pytania, w jakim stosunku znajdują się urzędy decydujące o uznaniu organizacji do urzędów kartelowych. Również w tej kwestii prawo UE nie jest jednoznaczne. O ile w ramach prawa organizacji rolniczej nawiązuje się do prawa kartelowego, przede wszystkim przy wykorzystywaniu kryteriów prawa kartelowego jako kryteriów uznawalności, o tyle prawo UE wychodzi najwidoczniej z założenia, że kwestie te weryfikowane będą przez urzędy krajów związkowych właściwe do spraw uznawania. Ponieważ jednak nie dysponują one w większości, jako ogólne organy administracji rolnictwa, żadną wiedzą w zakresie prawa kartelowego, w wypadku wątpliwości w kwestiach dotyczących tego prawa może pomóc tylko współpraca z urzędami kartelowymi.

W zakresie prawa kartelowego pojawia się jeszcze kwestia, jak traktowane są z punktu widzenia prawa kartelowego organizacje rolnicze, które nie chcą być uznane lub nie mogą zostać uznane. Ponieważ zarówno odpowiednie prawo uznawania UE, jak i dotychczasowa ustawa o strukturze rynku nie zawierają przesłanki, że tylko uznana organizacja rolnicza jest uprzywilejowana pod względem prawa kartelowego, należy wyjść z założenia, że w stosunku do nieuznanych organizacji rolniczych nadal należy stosować wyjątki dotyczące prawa rolnego i kartelowego. Taka wykładnia odpowiadałaby dotychczasowej praktyce stosowania prawa kartelowego w Niemczech. AgrarMSG w § 4 stanowi, że w odniesieniu do nieuznanych organizacji rolniczych należy stosować prawo ogólne, a tym samym również ogólne prawo rolno-kartelowe wraz z przewidzianymi w nim wyjątkami. Ponadto ustanowiono w nim zakaz skierowany do nieuznanych organizacji rolniczych, aby nie określały się one mianem organizacji uznanych. Zakaz ten sprzyja wyraźnemu rozróżnieniu między uznanymi i nieuznanymi organizacjami rolniczymi.

6. Zasięg prawa organizacji rolniczych

Kolejną kwestią jest zasięg prawa organizacji rolniczych. Jego kluczowymi elementami są: uznanie organizacji rolniczych oraz uznanie praw i obowiązków automatycznie związanych z uznaniem. Dla przykładu, na podstawie praw związanych z uznaniem automatycznie następuje zwolnienie z zakazu kartelowego tylko w zakresie wytwarzania, dla któ-

rego dana organizacja rolnicza została uznana. Prawa i obowiązki, które nie są w ten sposób bezpośrednio związane z uznaniem, mogą być traktowane jako skutki uznania nienależące do właściwego prawa o organizacjach rolniczych.

Przykładowo, jeśli prawo o wsparciu rolnictwa przewiduje finansowe wsparcie organizacji rolniczych na ich wnioski, to znajduje się to w bezpośrednim związku z postępowaniem o uznaniu, a więc także z kontrolą spełnienia przewidzianych kryteriów. To samo dotyczy ewentualnych przywilejów podatkowych i porównywalnych regulacji z innych obszarów prawa. Jeśli nie zostałby przyjęty taki sposób rozumowania, to pojawiłoby się niebezpieczeństwo wyjęcia tych organizacji spod kontroli. Tak więc, dla przykładu, prawo cywilne dotyczące zrzeczeń ogranicza się również do zakładania i rozwiązywania zrzeczeń i nie zawiera wszystkich postanowień związanych z ich organizacją i funkcjonowaniem; regulowane są one przez inne dziedziny prawa.

AgrarMSG przez usunięcie postanowień dotychczasowej ustawy o strukturze rynku dotyczących finansowego wsparcia organizacji rolniczych konsekwentnie podąża w innym kierunku. Prawo UE jest mniej konsekwentne w tej kwestii. Rozciągnięcie uchwał organizacji rolniczej na nieczłonków w drodze państwowego zarządzenia i związany z tym obowiązek tych nieczłonków do finansowania tych organizacji mogą być odebrane jako wyraz statusu organizacyjnego organizacji rolniczej, który jest podstawą jej uznania. W przeciwieństwie do tego pakiet mleczny UE wprowadza do JWOR, do działu dotyczącego organizacji producenckich, instrument kierowania ofertą w wypadku sera z podlegającym ochronie określeniem pochodzenia lub podlegającymi ochronie danymi geograficznymi.

Jest to środek interwencji rynkowej, która nie musi być obowiązkowo związana z organizacją rolniczą. To samo dotyczy zasadniczo szczególnego wyjątku kartelowego, który przyznawany jest na wnioski organizacjom wytwórczym i ich zrzeczeniom w odniesieniu do mleka. W obu wypadkach dany instrument dotyczący prawa rolnego nawiązuje do istniejącego uznania, nie ma jednak bezpośredniego wpływu na sprawdzenie i kontrolę uznania. Tak więc JWOR normuje postanowienia dotyczące wsparcia uznanych organizacji rolniczych w zakresie wytwórstwa owoców i warzyw poza działem dotyczącym uznania organizacji rolniczych.

W zakresie regulacji ilości w odniesieniu do określonego sera nie powstało pytanie, gdzie kwestia ta miałaby zostać uregulowana w momencie tworzenia AgrarMSG, ponieważ zdecydowano, że ta opcjonalna dla kra-

jów członkowskich pod względem prawa UE regulacja nie zostanie zastosowana dla Niemiec. Opcjonalny instrument powszechnego obowiązywania nie przyda się również Niemcom, więc również w tej kwestii AgrarMSG nie zawiera żadnych regulacji.

7. Reguły intertemporalne stosowane wobec uznanych organizacji rolniczych

Kolejnym interesującym aspektem jest prawo intertemporalne dla istniejących organizacji rolniczych. Zawsze należy zwracać uwagę na to, w jaki sposób prawo UE wpływa na istniejące organizacje rolne. Jeśli kryteria uznawania zostaną zaostrzone (np. przez zwiększenie minimalnej liczby członków), to należy rozstrzygnąć, czy konieczne jest dostosowanie się organizacji rolniczych do tych zaostrzonych wymogów. Kwestia ta została uregulowana i przewidziano okres przejściowy w celu dostosowania. Jeśli organizacja rolnicza w ciągu trwania okresu przejściowego nie dostosuje się do nowych wymogów, to traci uznanie. Pakiet mleczny EU przewidywał okres przejściowy trwający kilka miesięcy: rozpoczynał się w marcu, a kończył w październiku 2012 r. Podobne regulacje zostały już wprowadzone wcześniej dla innych sektorów produkcyjnych.

Punktem wyjścia takiego sposobu regulowania jest fakt, że istniejące organizacje rolnicze wraz z wejściem w życie nowego prawa nie tracą automatyczne uznania, lecz nadal je posiadają. Każde inne rozwiązanie spowodowałoby tylko znaczny nakład pracy administracji, ponieważ dla wszystkich istniejących organizacji rolniczych konieczne byłoby przeprowadzenie nowego postępowania w zakresie uznania, a nadto powstałyby również pytania dotyczące ochrony zaufania. Z tego względu § 11 AgrarMSG stanowi, że istniejące uznania nie zostaną naruszone przez zmianę ustawy o strukturze rynku, a AgrarMSG przewiduje, że do istniejących organizacji rolniczych stosuje się okres przejściowy, w którym są one zobowiązane dostosować się do nowego prawa.

Ponieważ nowe niemieckie prawo organizacji rolnictwa w kwestii kryteriów uznawalności odpowiada w dużym stopniu dotychczasowemu prawu struktury rynku i jego rozporządzeniom wykonawczym, nie występuje większa konieczność dostosowania się. W celu ułatwienia administracji może zażądać od organizacji rolniczych, aby poinformowały, czy istnieje konieczność dostosowania oraz czy przeprowadzono dostosowanie w okresie przejściowym. Jeśli nie dokonano dostosowania albo dana

organizacja rolnicza nie przekazała informacji, uznanie wygasa wraz z upływem okresu przejściowego.

Według Rocznika Statystycznego z 2012 r. Federalnego Ministerstwa ds. Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów (BMELV) w 2011 r. największej liczby uznań organizacji producentów dokonano w zakresie zboża jakościowego – 226. Następne były organizacje producentów w zakresie produkcji wina – 187, dalej organizacje z zakresu organizacji mleka – 128 oraz organizacje produkcyjne w zakresie zwierząt rzeźnych i prosiąt – 112. W następnej kolejności pojawiły się organizacje z zakresu produkcji jaj i drobiu, bydła, ziemniaków, kwiatów i roślin ozdobnych, rzepaku, świeżych owoców i warzyw, chmielu, jak również – na podstawie wspólnej organizacji EU dla ryb i akwakultury – ryb. Łącznie statystyka wykazuje 904 organizacje producentów. Do tego dochodzi 21 uznanych zrzeszeń organizacji producentów, z tego najwięcej: 8 – z zakresu zboża wysokojakościowego.

8. Rolniczy rejestr informacji

Nowością jest wprowadzony w § 6 AgrarMSG rolniczy rejestr informacji. Jest to rejestr dostępny do publicznego wglądu (przede wszystkim w Internecie), który zawiera spis organizacji rolniczych, wraz z ich nazwami, adresami, datą uznania oraz przedmiotem działalności. AgrarMSV przewiduje, że rejestr ten prowadzony będzie centralnie dla wszystkich niemieckich krajów związkowych przy urzędzie federalnym, któremu kraje związkowe regularnie będą przekazywały odpowiednie dane. W ten sposób każdy będzie miał możliwość zasięgnąć informacji na temat organizacji rolniczych uznanych w Niemczech. Taka regulacja służy rolnikom nie należącym jeszcze do żadnej organizacji rolniczej, jeśli by chcieli się dowiedzieć, które organizacje odpowiadają profilowi ich produkcji.

9. Reforma wspólnej polityki rolnej w 2013 r.

Należy również zwrócić uwagę na bieżącą reformę wspólnej polityki rolnej UE. W ramach propozycji nadania nowego brzmienia JWOR, które wejdzie w życie najprawdopodobniej pomiędzy rokiem 2014 a 2015, Komisja Europejska sporządziła zupełnie nową wersję rozdziału JWOR

dotyczącego organizacji rolniczych. Przy tej okazji zakwestionowano podejście, które Komisja Europejska przyjęła już w 1967 r., polegające na stworzeniu (podobnie do niemieckiej ustawy o strukturze rynku, a obecnie AgrarMSG), regulacji horyzontalnej dla organizacji rolniczych we wszystkich sektorach wytwórczych. Propozycja ta spotkała się zasadniczo z akceptacją w krajach członkowskich.

Obecnie Rada Ministrów Rolnictwa UE prowadzi dyskusję na temat szczegółów tej propozycji. Sporne są m.in. cztery zagadnienia. Po pierwsze, Komisja Europejska opowiada się zasadniczo za ustaleniem dla krajów członkowskich w sposób bezwzględnie obowiązujący kwestii uznawania, natomiast większość krajów członkowskich opowiada się za tym, aby bezwzględnie obowiązujące uznania były przewidziane w sytuacjach występujących dotychczas w JWOR. W pozostałej części kraje członkowskie, tak jak do tej pory, same mają decydować, czy uznają organizacje rolnicze.

Po drugie, większość krajów członkowskich sceptycznie odnosi się do pomysłu Komisji Europejskiej dotyczącego zastąpienia kryterium zakazu wykluczenia konkurencji, który obowiązuje od 1962 r., zakazem zajmowania pozycji dominującej na rynku. Wskutek zastosowanie takiego kryterium osłabieniu uległaby pozycja organizacji wytwórczych i ich zrzeszeń, a nawet Komisja Europejska wraz z nową JWOR chciałaby wzmocnić pozycję rynkową pierwotnych producentów.

Po trzecie, nie ma konsensusu co do tego, czy zgodnie z propozycją Komisji powinna zostać poszerzona możliwość składania ogólnie obowiązującego oświadczenia, które do tej pory obowiązywało tylko w kilku sektorach produkcyjnych, a które to teraz obowiązywałoby we wszystkich sektorach produkcyjnych i wszystkich typach organizacji. Dzięki temu – taki jest argument strony przeciwnej – nastąpiłoby odejście od ścieżki liberalizacji w zakresie polityki rolnej. Istnieją również wątpliwości wynikające z prawa konstytucyjnego, ponieważ omawiana propozycja poważnie narusza wolność działania i prawo zrzeszania się.

Po czwarte, propozycja Komisji Europejskiej, aby w JWOR nie przewidywać kryteriów uznawania, lecz pozostawić je Komisji w ramach delegacji, jest sprzeczna z Pakietem mlecznym UE. Zdecydowano w nim, zgodnie z regulacjami w zakresie produkcji owoców i warzyw oraz wina, aby w JWOR znalazły się główne kryteria uznawania. Przy tym niemal we wszystkich krajach członkowskich UE istnieje zgoda co do tego, że Pakiet mleczny, który dopiero w 2012 r. wszedł w życie, nie powinien zostać politycznie rozwiązany, ponieważ regulacja różniąca się od niego,

która dla wszystkich sfer produkcyjnych, poza sektorem mlecznym, pozostawia ustalenie kryteriów uznawalności Komisji, przeczyłaby podejściu horyzontalnemu.

Parlament Europejski jako współustawodawca w marcu 2013 r. zajął stanowisko, które również zasadniczo wspiera podejście Komisji Europejskiej, w zakresie regulacji rynkowej chciałby je jednak dalej rozbudowywać przy udziale organizacji rolniczych. Najwidoczniej, zgodnie z wyobrażeniami Parlamentu Europejskiego, organizacje rolnicze powinny tworzyć rodzaj zastępstwa dla stopniowo usuwanych od 1992 r. mechanizmów wsparcia. Takie podejście jest widoczne od 1966 r. na rynku owoców i warzyw wraz z połączeniem uznanych organizacji rolniczych i systemu interwencyjnego. Okazało się ono jednak mało wydajne, dlatego nie zostało wprowadzone w zakresie rybołówstwa i akwakultury.

Instrument uznawania organizacji rolniczych wraz ze związanym z nim zwolnieniem z zakazu porozumień kartelowych i finansowe wsparcie rozbudowy tych organizacji jest właściwym instrumentem do wzmocnienia samopomocy gospodarstw rolnych i dialogu w ramach łańcucha żywnościowego. Wątpliwe jest jednak, czy dobrze służy on stabilizacji rynku rolnego, szczególnie w razie kryzysów cenowych, a ponadto wymaga przeprowadzenia badań, przede wszystkim ekonomicznych. Niezależnie od tego, jak zakończą się rozmowy o reformie WPR w zakresie uznanych organizacji rolniczych, kraje członkowskie UE będą musiały się wkrótce zmierzyć z przedstawionymi powyżej problemami.

NEW LEGISLATION ON THE STRUCTURE OF THE AGRICULTURAL MARKET 2013 – AGRICULTURAL PRODUCERS ORGANISATIONS AND BRANCH ASSOCIATIONS UNDER GERMAN LAW

S u m m a r y

In 2012 the European Union regulated for the first time the issue of recognition of producers organisations, associations and unions by the state. Thus a question arises how German law on the structure of the agricultural market should be harmonised with the new EU regulation. The author analyses the new situation and concludes that the introduced instrument of recognition of agricultural organisations and related to it abolition of the cartel agreement prohibition combined with financial support offered to those organisations is adequate to enhance the mutual assistance system existing among agricultural holdings and to improve the dialogue along the food chain. However, its role is doubtful, particularly when it comes to a price crisis. Regardless of how the CAP negotiations end, member states will soon have to face the new challenges identified in the paper.

LA NUOVA LEGGE TEDESCA SULLA STRUTTURA DEL MERCATO AGRICOLO 2013 – ORGANIZZAZIONI DI PRODUTTORI E ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI NEL DIRITTO TEDESCO

R i a s s u n t o

Nel 2012 l'Unione europea (UE) per la prima volta ha introdotto la regolazione concernente la questione del riconoscimento da parte dello stato delle organizzazioni di produttori, delle associazioni delle organizzazioni di produttori nonché delle associazioni professionali. Su questo sfondo sorge la domanda di come la legge tedesca riguardante la struttura del mercato dovrebbe essere adattata alla nuova regolazione dell'UE in riferimento al sistema delle organizzazioni agricole. Concludendo, l'autore afferma che lo strumento di riconoscimento delle organizzazioni agricole, insieme con la relativa esenzione, legata ad esso, dal divieto di fare cartelli e con il sostegno finanziario a queste organizzazioni, è adeguato al fine di rafforzare l'autoaiuto delle aziende agricole e il dialogo nell'ambito della catena alimentare. È dubbioso, tuttavia, se esso serva bene a stabilizzare il mercato agricolo, soprattutto nel caso delle crisi dei prezzi. Indipendentemente dall'esito dei colloqui sulla riforma della PAC in materia di organizzazioni agricole riconosciute, gli Stati membri dell'UE dovranno affrontare a breve i problemi presentati in questo articolo.