

I. ARTYKUŁY

KAMILA BŁAŻEJSKA

Pozyskiwanie biomasy z gruntów rolnych a bezpieczeństwo żywnościowe – wybrane aspekty prawne*

1. Uwagi ogólne

Biomasa należy do najbardziej dostępnych i tanich odnawialnych źródeł energii. W Unii Europejskiej w najbliższych latach wielkość produkcji energii z biomasy powinna rosnąć, co można przypisać między innymi obowiązkowi wypełnienia celów zawartych w dyrektywie nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹. Z Krajowych Planów Działań, przedstawionych Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie UE, wynika, że do 2020 r. ponad połowa energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych będzie pochodzić z biomasy². Oznacza to, że do tego czasu 10% końcowego

* Artykuł powstał w ramach projektu *Prawne aspekty produkcji i wykorzystania bioenergii*, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/01/N/HS5/04692.

¹ Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r. (dalej jako: dyrektywa nr 2009/28/WE).

² W 2020 r. energia z biomasy ma stanowić 19% energii elektrycznej i ponad 80% energii termicznej wytworzonej ze źródeł odnawialnych w UE; zob. L. W. M. Beurskens, M. Hekkenberg, P. Vethman, *Renewable Energy Projections as Published in the National Renewable Energy Action Plans of the European Member States*, Raport ECN i Europejskiej Agencji Środowiska, listopad 2010, s. 21 i n.

zużycia energii brutto we wszystkich państwach członkowskich będzie pochodzić z tego źródła³.

Biomasa, poza tym, że jest łatwo dostępna (składa się na nią niemalże wszelka biodegradowalna materia pochodzenia rolniczego, leśnego lub z gospodarki komunalnej), stanowi też praktycznie jedyne odnawialne źródło energii, które można magazynować. Jest to bardzo istotna zaleta z punktu widzenia stabilności systemów energetycznych. Dodatkowo dzięki zjawisku akumulacji dwutlenku węgla, występującym w fazie wzrostu materii organicznej, biomasę uznaje się za alternatywę dla paliw kopalnych nie tylko ze względu na odnawialność zasobów, lecz także ze względu na ochronę klimatu. Jak zauważa P. Lattanzi, to właśnie dzięki tym licznym korzyściom społeczno-gospodarczym produkcję energii z biomasy w najbliższych latach rozwijać będą zarówno państwa bogate, jak i biedne⁴.

Na tym tle należy jednak odnotować, że pozytywne skutki wykorzystywania biomasy do celów energetycznych są dziś coraz częściej kwestionowane. Wątpliwości odnoszą się przede wszystkim do problematyki zmian użytkowania gruntów (ang. *land use change*, LUC), które mogą zagrażać podaży żywności, różnorodności biologicznej i ochronie klimatu. Wszystkie potencjalnie zagrożone dobra należą do dóbr o charakterze publicznym i stanowią przedmiot regulacji publicznoprawnej.

Dlatego przedmiotem opracowania są zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego (ang. *food security*) w kontekście wzrostu podaży energii ze źródeł odnawialnych, w tym zwłaszcza z biomasy rolniczej. Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytania, w jakim stopniu prawo UE uwzględnia wymogi bezpieczeństwa żywnościowego na tle zwiększonego popytu na biomasę oraz jak kwestie te powinny być uregulowane w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich.

Realizacja tak sformułowanego celu badań wymaga analizy unijnych aktów prawnych regulujących kwestie bezpieczeństwa żywnościowego

³ Prawodawca unijny definiuje biomasę jako ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nimi przemysłów, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich (art. 2 lit. e dyrektywy nr 2009/28/WE).

⁴ P. Lattanzi, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, w: M. D'Addeo (red.), *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Udine 2012, s. 44.

i promocji energii ze źródeł odnawialnych. Przedmiotem zainteresowania są zwłaszcza postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz dyrektywy nr 2009/28/WE. Poruszana tu tematyka badawcza stanowi przedmiot dociekań doktryny prawniczej, zwłaszcza włoskiej (można tu wymienić prace takich autorów, jak: L. Costato⁵, M. D'Adezzio⁶, P. Lattanzi⁷ czy L. Constantino⁸). W rozważaniach uwzględnione zostały też informacje i wnioski z wybranych opracowań naukowych o charakterze przyrodniczym, ekonomicznym i politycznym⁹.

Problematyka relacji zachodzących między zwiększonym popytem na biomasę a bezpieczeństwem żywnościowym jest przedmiotem kompleksowych analiz ekonomicznych i statystycznych. O randze i zainteresowaniu tym problemem świadczy powołanie przez FAO specjalnej grupy badawczej Bioenergy and Food Security (BEFS), która analizuje wpływ rozwoju bioenergetyki na bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście globalnym¹⁰. W analizach grupy BEFS brane są pod uwagę liczne aspekty tej problematyki: ekonomiczne, demograficzne, przyrodnicze, polityczne i społeczne. Zgodnie z raportem BEFS współczesny wzrost produkcji bioenergii wpływa na bezpieczeństwo żywnościowe w czterech aspektach: dostępności, osiągalności, wykorzystania i stabilności¹¹.

2. Pozyskiwanie biomasy i zmiany użytkowania gruntów a bezpieczeństwo żywnościowe

Za niewyczerpującą należałoby uznać analizę wzajemnych zależności między produkcją bioenergii a bezpieczeństwem żywnościowym, która

⁵ L. Costato, *Food Security e agroenergie*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, nr 3, s. 33-39.

⁶ M. D'Adezzio, *Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: nowe problemy prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 2, s. 13-34.

⁷ P. Lattanzi, op. cit.

⁸ L. Constantino, *La produzione e commercializzazione delle biomasse*, w: L. Costato et al. (red.) *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona i riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, Napoli 2011, s. 375-381.

⁹ C. F. Runge, B. Senauer, *How Biofuels Could Starve the Poor*, „Foreign Affairs”, maj/czerwiec 2007; M. A. Hanjra, M. E. Qureshi, *Global Water Crisis and Future Food Security in an Era of Climate Change*, „Food Policy” 2010, nr 35, s. 365-377.

¹⁰ *Impacts of Bioenergy on Food Security. Guidance for Assessment and Response at National and Projects Level*, Raport przygotowany w ramach projektu „Bioenergy and Food Security Criteria and Indicators” – BEFSCI, FAO, Rzym 2012.

¹¹ Ibidem.

nie uwzględniałyby zmian użytkowania gruntów¹². Zidentyfikowanie tego zjawiska (wyjaśnionego bliżej w dalszej części tekstu) zainicjowało falę krytyki i podważanie zasadności pozyskiwania biomasy na cele energetyczne na dużą skalę. Krytyka, o której mowa, odnosi się przede wszystkim do względów ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju i jest głównym argumentem na rzecz zmiany unijnych regulacji prawnych wspierających produkcję bioenergii.

Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy może, ale nie musi, wiązać się ze zmianą użytkowania gruntów rolnych. Na przykład pozyskiwanie biomasy pochodzącej z odpadów, produktów ubocznych i pozostałości roślinnych i zwierzęcych zasadniczo nie wymaga zagospodarowania dodatkowego arealu gruntów rolnych. Dopiero prowadzenie celowych upraw energetycznych wiąże się z zajęciem pewnej powierzchni gruntów rolnych oraz zmianą przeznaczenia upraw (z żywnościowego na energetyczne) lub zmianą przeznaczenia gruntów (np. z nieużytków na produkcję na cele energetyczne). Bez względu na to, czy chodzi o zmianę przeznaczenia upraw, czy zmianę przeznaczenia gruntów, wspomniane zjawiska należą, zarówno w świetle legislacji, jak i doktryny, do tak zwanych zmian użytkowania gruntów¹³.

Wyróżnia się dwie formy zmiany użytkowania gruntów: pośrednią i bezpośrednią. Obie formy mogą występować jednocześnie. Gdy chodzi o grunty rolne, bezpośrednia zmiana użytkowania odnosi się do zmiany przeznaczenia upraw prowadzonych na tych gruntach. Pośrednia zmiana użytkowania gruntów (ang. *indirect land use change*, ILUC)¹⁴ polega na tym, że wyparte z gruntów rolnych zajętych przez uprawy energetyczne uprawy na cele żywnościowe lub pastwiska zajmują nowe obszary, wcześniej niebędące gruntami rolnymi.

Warto także wiedzieć, że zmiana użytkowania gruntów w wielu przypadkach prowadzi do uwalniania zmagazynowanego w glebie pierwiastka

¹² Zmiana użytkowania gruntów jest ściśle związana z poruszonym w literaturze problemem „konsumpcji” gruntów rolnych; zob. G. Strambi, *Limiting Agricultural Land Consumption to Guarantee Food Security and Sustainable Development*, „EU Agrarian Law” 2012, nr 1, s. 4-9.

¹³ Określenie „land use change” występuje zarówno w przepisach prawa międzynarodowego (Protokół z Kioto), jak i unijnego (np. dyrektywy nr 2009/28/WE, 2009/30/WE i 2009/29/WE). Pojęcie to jest także powszechnie używane w literaturze, np. R. T. Watson et al., *Land Use, Land Use Change and Forestry: A Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge 2000.

¹⁴ Więcej na temat relacji między zmianą użytkowania gruntów a produkcją bioenergii zob. the U.S. Department of Energy, Office of Energy Efficiency and Renewable Energy, Biomass Program, *Land-Use Change and Bioenergy*, lipiec 2011.

węgla. Zjawisko to nie jest korzystne, ponieważ dzięki sekwestracji pierwiastka węgla w glebie osiągnięta jest nie tylko niższa emisja dwutlenku węgla do atmosfery, lecz także wyższa produktywność gruntów rolnych. Zatem bardzo ważne jest, aby intensywne gospodarstwo rolne oraz zbieranie całej materii organicznej z pól uprawnych (wykorzystywanej na cele energetyczne) nie doprowadziły do erozji i znacznego obniżenia jakości gruntów rolnych i wielkości plonów¹⁵.

Zarówno pośrednia, jak i bezpośrednia zmiana użytkowania gruntów mogą być niekorzystne z punktu widzenia dostępności gruntów uprawnych, ochrony gatunków roślin i zwierząt oraz krajobrazu, a także ze względu na bilans niektórych gazów cieplarnianych. Inaczej rzecz ujmując, zmiana przeznaczenia gruntów prowadzi do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego, utraty różnorodności biologicznej¹⁶ i uwalniania gazów cieplarnianych¹⁷. Zjawiska te powodują szczególne problemy prawne.

Ponadto, oprócz problemu zmian użytkowania gruntów, prawodawca stoi dziś w obliczu innych wielkich wyzwań, związanych z wzajemnymi zależnościami pomiędzy zmianami klimatu, wzrostem cen paliw kopalnych, przyrostem ludności i bogaceniem się społeczeństw. Otóż polityka klimatyczna i rosnące ceny paliw kopalnych powodują stały wzrost światowego zapotrzebowania na biomasę wykorzystywaną na cele energetyczne. Wzrost demograficzny prowadzi zaś do zwiększenia zapotrzebowania na żywność i energię. Bogacenie się społeczeństw wiąże się ponadto ze wzrostem popytu na produkty żywnościowe pochodzenia zwierzęcego, co powoduje dalsze uprzemysłowienie hodowli zwierząt i związaną z nią intensywną produkcję kukurydzy i soi¹⁸. Zasoby wody, gleby, różnorodności biologicznej i powierzchni ziemskiej są ograniczone – jednocześnie rozwijanie produkcji roślin na cele żywnościowe i pozażywno-

¹⁵ Por. R. Lal, *Soil Carbon Sequestration Impact on Global Climate Change and Food Security*, „Science” 2004, nr 304.

¹⁶ Bioróżnorodność stanowi przedmiot prawnej ochrony w ramach m.in. Konwencji o różnorodności biologicznej podpisanej 5 czerwca 1992 r. na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro oraz dyrektyw unijnych nr 92/43/EWG oraz 2009/147/WE.

¹⁷ Zob. np. oraz badania J. P. Boulanger, E. Gentile, *Land Use Change, Agriculture and Socio-Economic Implications*, Claris LPB WPB, Brussels 2009.

¹⁸ Intensyfikacja upraw rolnych wiąże się ze wzmożonym stosowaniem nawozów sztucznych, skoncentrowanych pasz, hormonów i antybiotyków, wykorzystaniem większej liczby maszyn rolniczych. Następuje przemysłowe upraszczanie agrosystemów, co oznacza zakładanie wielkohektarowych monokultur i rosnącą presją na stosowanie nasion roślin modyfikowanych genetycznie, T. Weis, *Światowa gospodarka żywnościowa. Batalia o przyszłość rolnictwa*, Warszawa 2011.

nościowe może drastycznie zmienić stan równowagi środowiskowej. Co więcej, ponieważ biomasa rolnicza, zwłaszcza przeznaczana do produkcji biopaliw, pochodzi między innymi z upraw soi, rzepaku czy zbóż, wspomniane wyżej zjawiska prowadzą do zaburzeń na globalnych rynkach żywności oraz zagrażają bezpieczeństwu żywnościowemu¹⁹.

Koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego powstała w latach siedemdziesiątych XX w. i od tego czasu ewoluowała; obecnie jest bardzo złożona, dlatego nie zostanie tu przedstawiona w wyczerpujący sposób²⁰. Dość stwierdzić, że bezpieczeństwo żywnościowe oznacza dostępność każdego do odpowiednich racji podstawowych produktów żywnościowych w celu podtrzymania konsumpcji żywności²¹. Uzupełnieniem tej definicji jest określenie K. Leśkiewicz: postrzega ona (za Ch. Chertomą) bezpieczeństwo żywnościowe jako optymalny stan zakładany przez ustawodawcę, który winien być osiągnięty z zachowaniem przepisów prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego²².

Powiązany z bezpieczeństwem żywnościowym problem głodu na świecie występuje współcześnie na olbrzymią skalę, o której świadczy między innymi fakt, że zgodnie z raportem Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) w 2010 r. ponad 925 mln ludzi na świecie cierpiało chroniczny głód²³. Z koncepcją bezpieczeństwa żywnościowego wiąże się też „prawo do żywności” (ang. *right to food*), które

¹⁹ Negatywne zjawiska, o których mowa, związane są przede wszystkim z popytem na biopaliwa. Biomasa stała i gazowa, wykorzystywane do produkcji ciepła i energii elektrycznej, a także biometanu, wciąż traktowane są jako najmniej szkodliwe dla środowiska źródła bioenergii. Mimo to dynamiczny rozwój bioenergetyki może doprowadzić do nasilenia niekorzystnych zjawisk związanych z popytem i na te rodzaje biomasy.

²⁰ Więcej na temat bezpieczeństwa żywnościowego zob.: K. Mechlem, *Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations*, „European Law Journal” 2004, nr 5, s. 631-648.

²¹ FAO, *Report of the World Food Conference*, Rzym, 5-16 listopada 1974 r. Jak zauważa M. Korzycka-Iwanow, bezpieczeństwo żywnościowe powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem kryterium ilościowego i jakościowego. Bezpieczeństwo żywnościowe, oprócz gwarancji odpowiednich ilości dostępnych surowców i produktów przeznaczonych do spożycia (bezpieczeństwo dostaw), obejmuje też zapewnienie jakości żywności w odniesieniu do ochrony zdrowia i konsumenta (zob. eadem, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 23).

²² K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 179 i powołana tam literatura.

²³ FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, Rome 2011.

jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i podlega prawnej ochronie w świetle przepisów prawa międzynarodowego²⁴.

W niektórych państwach prawo do wyżywienia znajduje się w grupie praw zagwarantowanych w ustawach zasadniczych²⁵. Niemniej nawet jeśli nie jest ono wyrażone *expressis verbis* przez ustawodawcę konstytucyjnego, to można domniemywać uznawania go, ponieważ jest ono blisko związane z przyrodzonym i niezbywalnym dobrem, jakim jest godność człowieka²⁶.

3. Pozyskiwanie biomasy a bezpieczeństwo żywnościowe w prawie Unii Europejskiej

Potrzeba przywrócenia bezpieczeństwa żywnościowego po II wojnie światowej w państwach Wspólnot Europejskich stanowiła jedną z głównych przesłanek stworzenia Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisanym w 1958 r., zawarte zostały główne cele WPR, z których jeden dotyczył zagwarantowania dostaw żywności „po rozsądnych cenach dla konsumentów”. Pierwotne cele WPR nie uległy zmianie i obecnie obowiązują na mocy art. 39 lit. c i d Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE).

Problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego został stosunkowo szybko zażegnany i od 1968 r., kiedy europejski komisarz do spraw rolnictwa Sicco Mansholt przedstawił swój plan, nie stanowił przedmiotu szczególnego zainteresowania UE²⁷. Wyzwanie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego stało się na nowo aktualne w obliczu konkurencji przeznaczania gruntów i upraw na cele żywnościowe i cele pozażywnościowe. Konkurencja, o której mowa, jest z kolei bezpośrednio związana z realizacją celów unijnej polityki energetycznej i klimatycznej. Przeznaczanie upraw na cele energetyczne oraz przeznaczanie

²⁴ Prawo do żywności wyrażone zostało już w 1948 r. w art. 25 Uniwersalnej deklaracji praw człowieka („każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie”) oraz w art. 11 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 1966 r.

²⁵ Prawo do żywności wpisane zostało bezpośrednio m.in. do konstytucji Kolumbii, Republiki Południowej Afryki, Gany, Białorusi i Brazylii. Zob. L. Knuth, M. Vidar, *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*, FAO, Rome 2011, s. 13-25.

²⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

²⁷ Zob. L. Costato, op. cit., s. 35; L. Constantino, op. cit., s. 379.

gruntów innych niż rolne pod uprawy energetyczne należy odróżnić od innego ważnego problemu, jakim jest przeznaczanie gruntów rolnych pod budowę elektrowni słonecznych²⁸. Trzeba jednak podkreślić, że oba problemy są sobie bliskie i powodują niekorzystne skutki o podobnym charakterze.

Warto mieć na uwadze, że od początku obowiązywania traktatów założycielskich zagwarantowanie dostaw żywności „po rozsądnych cenach dla konsumentów” oznacza zapewnienie dostaw żywności na rynkach UE oraz rozsądnych cen dla konsumentów europejskich. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w regionach poza terytorium UE nie została wyrażona *explicite* w unijnym prawie pierwotnym. Analiza innych niż rozdział poświęcony rolnictwu części TfUE pozwala jednak zauważyć, że kierunki działania UE na arenie międzynarodowej uwzględniają także potrzeby krajów rozwijających się, czyli krajów, z których pochodzi największa część importu biopaliw i biomasy do UE²⁹.

Z przepisów dotyczących współpracy na rzecz rozwoju (art. od 208 do 211) wynika, że głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest „zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa”. Cel ten ma być uwzględniany przy realizacji planów politycznych, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się. W tym miejscu nasuwa się pytanie, w jaki sposób jest on uwzględniony w polityce i regulacjach prawnych dotyczących promocji produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym zwłaszcza biomasy.

Obowiązek wypełniania krajowych celów ogólnych w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz dziesięcioprocentowego celu w odniesieniu do energii w sektorze transportu (ustanowionych na mocy przepisów dyrektywy nr 2009/28/WE) to obok rosnących cen paliw kopalnych główny czynnik zwiększający popyt na biomasę pochodzącą z państw spoza terytorium UE³⁰. Niewątpliwie zatem politykę klimatyczną i energetyczną UE można uznać za „mającą wpływ na kraje rozwijające się”. Dlatego też w świetle postanowień traktatowych powinna ona uwzględniać potrzebę walki z ubóstwem w tych krajach rozwijających się, których dotyczy ich realizacja. Ubóstwo rozumiane jest przy tym jako brak odpowiednich środków do życia, w tym niedostateczny dostęp do żywności. Obecnie brak bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się to następstwo przede wszystkim braku odpowiednich środków finansowych i niezdolności

²⁸ Problem ten jest zwłaszcza aktualny w Czechach, Włoszech i Niemczech.

²⁹ Eurostat, *Extra-EU27 Trade of Raw Materials (SITC 2+4), by Main Partners*, dokument nr TET00042 z 14 września 2012 r.

³⁰ Problem ten rozważa też P. Lattanzi, op. cit., s. 47-49.

wykreowania podaży, na którą popyt, wobec wciąż niewykorzystanego w pełni potencjału produkcji rolnej, byłby zapewniony. Podaż płodów rolnych lub leśnych przeznaczonych na rynek UE zaburza równowagę między siłą nabywczą a podażą w państwach rozwijających się³¹.

Poza tym wykładnia postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1337/2008 z 16 grudnia 2008 r. ustanawiającego instrument umożliwiający szybkie reagowanie na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się (rozporządzenie nr 1337/2008)³² pozwala stwierdzić, że postawa UE w odniesieniu do bezpieczeństwa żywnościowego poza jej granicami nie jest indyferentna. Oprócz pomocy doraźnej, polegającej na „bezpośredniej reakcji na wahania cen żywności w krajach rozwijających się”, UE zobowiązała się także do nawiązania współpracy na rzecz rozwoju w średniej i długiej perspektywie czasowej (art. 1 pkt 1). Celami pomocy i współpracy na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego są między innymi pobudzanie pozytywnej reakcji z zakresie podaży żywności oraz zwiększanie potencjału produkcyjnego i ulepszanie zarządzania w rolnictwie. Do instrumentów realizacji tych celów należą przede wszystkim dystrybucja środków finansowych UE, służąca wspomnianym celom poprzez wspieranie lokalnej produkcji rolnej, i polepszanie dostępu do towarów i usług z nią związanych (art. 3). Prawodawca określił też, że wdrożenie środków na podstawie omawianego rozporządzenia ma być skoncentrowane na małych i średnich gospodarstwach rolnych.

Przywołanie przepisów rozporządzenia nr 1337/2008 stanowi jedynie próbę wskazania wspólnej płaszczyzny polityki energetycznej i polityki rozwoju UE. Może ona bowiem wpływać na poziom bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się. Zatem uzasadnione jest domniemanie, że działania racjonalnego prawodawcy polegać będą na pogodzeniu tych działań w ten sposób, by zwiększony popyt na biomasę oraz przeciwdziałanie ubóstwu i deficytowi żywności nie były działaniami przeciwstawnymi. Inaczej rzecz ujmując, by efekty prowadzenia polityki energetycznej nie niwelowały rezultatów polityki rozwoju, a zwłaszcza by polityka energetyczna UE nie była przesłanką prowadzenia polityki rozwoju. Można bowiem uznać, że środki finansowe z unijnego budżetu przeznaczone na zapobieganie i łagodzenie skutków ubóstwa i głodu w państwach rozwijających się w niektórych przypadkach mogą pokrywać koszty zewnętrzne rozwoju energetyki odnawialnej w UE.

³¹ FAO, op. cit., passim.

³² Dz. Urz. UE L 354 z 31 grudnia 2008 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1337/2008).

Ponadto warto mieć na uwadze, że ograniczenie podaży produktów żywnościowych na unijnym rynku prowadzi do ograniczenia pomocy żywnościowej dla najbardziej potrzebujących, która od 1986 r. przydzielana jest w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Plany zniesienia tej pomocy jednoznacznie krytykuje D. Gadbin, twierdząc, że jeżeli nie będzie ona gwarantowana w prawie UE, to będzie zależeć już tylko od regulacji państw członkowskich i ustaleń typu *soft law*³³.

Regulacje prawne wpływające na poziom bezpieczeństwa żywnościowego należałoby oceniać przez pryzmat skutków krótko- i długoterminowych³⁴. Z jednej strony skutki długoterminowe wdrażania środków w ramach polityki klimatycznej i energetycznej UE pozwalają dostrzec korzyści płynące ze zwiększonego popytu na produkty rolne na cele energetyczne. Ryzyko zmian klimatu (o katastrofalnych skutkach dla rolnictwa w wielu regionach świata) stanowi przesłankę przyjęcia mechanizmów wspierających rozwój bioenergetyki przez prawodawcę unijnego. Analiza w tym zakresie pokazuje też, że zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego ma swoje granice i są one wytyczone między innymi przez ceny zakupu energii i próg opłacalności produkcji rolnej na cele energetyczne³⁵.

Z drugiej strony analiza krótkoterminowych skutków obowiązywania wspomnianych regulacji pozwala dostrzec ryzyko negatywnego wpływu na poziom bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza w krajach rozwijających się. Jeżeli jednak popyt sektora energii na surowce rolne będzie zaspokajany w sposób zrównoważony (tzn. wykorzystujący podaż lokalną i niezaburzający równowagi ekologicznej i społecznej na żadnym terenie), to będzie on miał korzystny wpływ na rolnictwo między innymi dlatego, że zapewni rolnikom minimalne ceny zbytu produkcji i interwencję w razie nadpodaży płodów rolnych.

Gdy chodzi o terytorium UE, zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego wydaje się odległe i wpisuje się raczej w przewidywania długoterminowe. Korzyści dla producentów rolnych i obszarów wiejskich w UE płynące ze zwiększenia popytu na biomasę są bardzo liczne. Jak już zostało wspomniane, ustanowienie pomocy państwa z tytułu upraw roślin ener-

³³ D. Gadbin, *Les aides de la PAC aux plus démunis: une fin programmée*, „Revue de droit rural” 2012, nr 401, s. 2-3.

³⁴ Ang. *a time horizon of the assessment*, czynnik brany pod uwagę w analizach BEFS, FAO, Rzym 2012.

³⁵ J. Schmidhuber, *Impact of an Increased Biomass Use on Agricultural Markets, Prices and Food Security: A Longer-term Perspective*, w: *Energy Security in Europe*, Lund 2008.

getycznych oraz nałożenie publicznoprawnego obowiązku zapewnienia określonej ilości energii ze źródeł odnawialnych zapewnia wielu producentom i gospodarstwom rolnym dodatkowe źródło dochodu oraz rynek zbytu. Przykładowo negatywne skutki reformy rynku cukru z 2006 r. zostały częściowo złagodzone dzięki możliwości energetycznego zagospodarowania plonów buraka cukrowego³⁶.

Na mocy dyrektywy nr 2009/28/WE (oprócz celu dwudziestoprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii we wszystkich państwach członkowskich) wprowadzono także cel osiągnięcia dziesięcioprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnej ilości energii zużywanej w sektorze transportu do 2020 r. Bez szczegółowego zagłębiania się w problematykę uwzględnienia zagrożeń społecznych i środowiskowych związanych z tymi celami (będące z resztą przedmiotem odrębnych rozważań³⁷), warto w tym miejscu zauważyć, że unijne prawo do tej pory zasadniczo nie uwzględnia potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego związanego z promocją energii ze źródeł odnawialnych.

Kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie nr 2009/28/WE oraz regulacje obowiązujące w ramach WPR odnoszą się do aspektów rolno-środowiskowych, lecz nie zawierają odpowiedzi na wszystkie zagrożenia ekologiczne i społeczne związane z produkcją bioenergii. Głosy krytyki, podnoszone przede wszystkim przez grupy naukowców, ekologów i polityków, dotyczą pominięcia w regulacji prawnej ryzyka związanego z pośrednią zmianą użytkowania gruntów³⁸.

Krytyka pominięcia przez prawodawcę skutków występowania zjawiska ILUC skłoniła Komisję Europejską do zajęcia jednoznacznego stanowiska w tej sprawie. W październiku 2012 r. Komisja Europejska potwierdziła, że „w przypadku kryzysów żywnościowych konieczne jest zintegrowane podejście, aby zaradzić podstawowym przyczynom braku

³⁶ Reforma rynku cukru w UE została przeprowadzona na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 z 20 lutego 2006 r. ustanawiającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz. Urz. UE L 58 z 28 lutego 2006 r. Na temat energetycznego zagospodarowaniu upraw buraka cukrowego zob. np. publikacje Associazione Nazionale Bieticoltori.

³⁷ K. Błażejewska, *Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 77-102.

³⁸ K. Błażejewska, *Pośrednie zmiany użytkowania gruntów a produkcja bioenergii*, „Czysta Energia” 2011, nr 12, s. 14-17.

bezpieczeństwa żywnościowego [...] dotyczy to dywersyfikacji produkcji żywności, co może zostać zakłócone w wyniku degradacji środowiska i zmian klimatu”³⁹. W tym samym czasie Komisja przedstawiła wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę nr 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴⁰. Wniosek ten zawiera propozycję zmian legislacyjnych w kontekście zagrożeń wywołanych pośrednią zmianą użytkowania gruntów. Nowa dyrektywa ma doprowadzić między innymi do tego, by po 2020 r. biopaliwa pochodzące z upraw roślin spożywczych nie były subsydiowane. Komisja dąży do wprowadzenia limitu produkcji biopaliw (zwłaszcza biodiesla) i biopłynów z roślin wysokoskrobiowych i oleistych, a także do większego wykorzystania surowców niepowodujących zwiększonego zapotrzebowania na grunty.

4. Pozyskiwanie biomasy a bezpieczeństwo żywnościowe w prawie krajowym

Gdy chodzi o prawo wewnętrzne państw członkowskich UE, szczególnie ciekawe okazują się planowane i obowiązujące już regulacje prawa francuskiego. We wrześniu 2012 r., podczas posiedzenia rządu, francuski minister rolnictwa, sektora rolno-żywnościowego i leśnictwa przedstawił plan działań związany ze wzrostem cen zbóż. Jednym z elementów tego planu jest wstrzymanie rozwoju biopaliw I generacji i ograniczenie poziomu ich domieszek do 7%⁴¹. Działanie to ma zostać wprowadzone bez uszczerbku dla już zrealizowanych inwestycji i miejsc pracy związanych z tą gałęzią produkcji. Przesłankę przyjęcia wspomnianego planu działań stanowi zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego⁴². Powyższe uwagi

³⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 października 2012 r. – podejście UE do kwestii odporności: wyciąganie wniosków z kryzysu bezpieczeństwa żywnościowego, KOM (2012), 586, wersja ostateczna.

⁴⁰ KOM (2012), 0595.

⁴¹ Biopaliwa I generacji wytwarzane są z materii organicznej, która zasadniczo mogłaby zostać wykorzystana na cele żywnościowe; II generacja biopaliw obejmuje biopaliwa zbudowane przede wszystkim z materii ligno-celulozowej, niezdadnej do wykorzystania jako żywność lub pasza. Por. S. N. Naik et al., *Production of First and Second Generation Biofuels: A Comprehensive Review*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 1, 2010, nr 2, s. 578-597.

⁴² Communiqué du Conseil de Ministres, *Le plan d'action face à la hausse des prix des céréales*, 12 września 2012 r.

świadczą o tym, że prawodawca francuski przypisuje szczególną doniosłość relacji zachodzącej między wymogami bezpieczeństwa żywnościowego a produkcją bioenergii⁴³.

Oprócz tej niedawnej inicjatywy rządu, warto zwrócić też uwagę na obowiązujące już we Francji przepisy chroniące grunty rolne i bezpieczeństwo żywnościowe. W art. 230 ustawy nr 2010-874 z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa prawodawca sprecyzował cele polityki żywnościowej kraju, do których należy zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, dostęp wszystkich, zwłaszcza najbardziej potrzebujących, do żywności w odpowiedniej ilości i jakości. Ustawa ta wprowadziła także co najmniej cztery, ważne z punktu widzenia podjętej tematyki, zmiany w Kodeksie rolnym i rybactwa morskiego (art. 51).

Po pierwsze, na mocy art. 111-2-1 kodeksu tworzone są regionalne plany „zrównoważonego rolnictwa”, które określają główne kierunki polityki rolnej, rolno-żywnościowej i rolno-przemysłowej przy uwzględnieniu wymogów społecznych, gospodarczych i środowiskowych⁴⁴.

Po drugie, utworzone zostało Obserwatorium Konsumpcji Przestrzeni Rolniczej (fr. *l'Observatoire de la consommation des espaces agricoles*). Celem działania Obserwatorium jest stworzenie odpowiednich instrumentów do mierzenia zmiany użytkowania przestrzeni rolniczej, zbieranie i opracowywanie danych z wykorzystaniem tych narzędzi oraz publikowanie efektów działań w formie raportów (art. 112-1 kodeksu).

Po trzecie, na podstawie dodanego do kodeksu art. 112-1-1 powołano departamentalne komisje konsumpcji przestrzeni rolniczej (fr. *commissions départementales de la consommation des espaces agricoles*), których zadaniem jest monitorowanie i konsultowanie inicjatyw prowadzących do zanikania gruntów rolnych. Komisje, uwzględniając przepisy prawa zagospodarowania przestrzennego, wydają opinie dotyczące celów ochrony gruntów rolnych.

Po czwarte, francuski prawodawca (w wyniku uzupełnienia art. 141-1 kodeksu) zobowiązał tak zwane spółki zagospodarowania gruntów i przestrzeni wiejskich (fr. *sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*) do informowania władz państwowych o cenach i skali zmian przeznaczenia gruntów rolnych.

⁴³ C. Dunmore, *Exclusive: EU to Limit Use of Crop-Based Biofuels – Draft Law*, notatka prasowa Reuters z 10 września 2012 r.

⁴⁴ La Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de Modernisation de l'agriculture et de la Pêche, JORF nr 0172 z 28 lipca 2010 r., s. 13925, tekst nr 3.

Jak wynika z przytoczonych regulacji, prawo francuskie, przynajmniej do pewnego stopnia, odpowiada na wyzwania, które pojawiły się z wraz ze wzmożonym wykorzystaniem gruntów rolnych na cele energetyczne.

Niestety, analogicznych rozwiązań próżno szukać w polskim porządku prawnym, choć można argumentować, że ten stan rzeczy wynika z mniejszego zagrożenia wystąpieniem dominujących produkcję rolną wielkohektarowych upraw roślin energetycznych czy zmian użytkowania gruntów w Polsce niż we Francji. W Polsce bowiem w obecnym stanie prawnym i ze względu na wciąż nieznaną kształt ostatecznej wersji projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii grunty rolne wolne są od dużych farm paneli fotowoltanicznych.

Obecnie brakuje przepisów prawnych, które ograniczałyby przekształcanie nieużytków czy gruntów odłogowanych na użytki pod uprawy energetyczne⁴⁵. Należy jednak zauważyć, że cel ograniczenia wykorzystania gruntów rolnych do celów innych niż tradycyjna produkcja rolna został wyrażony w art. 3 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁶. Zgodnie z tym przepisem ochrona gruntów rolnych i leśnych polega między innymi na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze i nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji wskutek ruchów masowych ziemi oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Ustawa nie reguluje jednak wcale kwestii przeznaczania upraw z gruntów rolnych na cele pozażywnościowe. Taki stan prawny pozwala na zmianę przeznaczenia upraw z żywnościowego na energetyczny na nieograniczonym areale gruntów rolnych.

Wykorzystanie odłogów i nieużytków w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem na biomasę ma zasadniczo zapobiegać zmianie przeznaczenia dotychczasowych upraw na gruntach rolnych z żywnościowych na pozażywnościowe. Przy założeniu, że wykorzystanie biomasy rolniczej na cele energetyczne będzie bardziej opłacalne niż przeznaczanie upraw rolnych na cele żywnościowe, może dojść do sytuacji, w której zarówno odłogi i nieużytki, jak i grunty orne będą przeznaczane pod uprawę roślin

⁴⁵ Uprawy energetyczne to plantacje zakładane w celu wykorzystania pochodzącej z nich biomasy w procesie wytwarzania energii. Zob. § 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii, Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 1229.

⁴⁶ Dz. U. 1995, Nr 16, poz. 78.

energetycznych. Warto też mieć na względzie, że w Polsce od 2002 r. powierzchnia gruntów rolnych, w tym odłogowanych, drastycznie spada, co można przypisać przede wszystkim objęciu polskiego rolnictwa mechanizmami wsparcia rolników w ramach WPR⁴⁷. Zatem w tym kontekście warto byłoby rozważyć wprowadzenie dodatkowej kategorii prawnej – przeznaczenia gruntów rolnych na cele pozażywnościowe.

Wprawdzie obecnie brak przepisów prawnych regulujących przeznaczenie gruntów rolnych na cele energetyczne, ale polski prawodawca zamierza ograniczyć przeznaczenie na te cele upraw rolnych. Otóż w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii z definicji biomasy zostały wyłączone ziarna zbóż spełniające wymagania jakościowe zbóż w zakupie interwencyjnym⁴⁸. Ograniczenie zakresu definicji biomasy będzie obowiązywać od 1 stycznia 2013 r. Biomasej stanowiąc będą wszystkie ziarna zbóż, które nie podlegają zakupowi interwencyjnemu⁴⁹. Zakupem interwencyjnym w Polsce objęte są pszenica, kukurydza i jęczmień „o solidnej i właściwej jakości handlowej”. W rezultacie jedynie zboża inne niż wyżej wymienione, o złej jakości handlowej będą sprzedawane zakładom energetycznym.

W świetle obecnie obowiązujących przepisów biomasej stanowią wszelkie zboża. Ze względu na wysokie ceny zbóż na rynkach rolnych w 2012 r. spalanie ich w zakładach energetycznych nie było jednak opłacalne. Jak przekonują przedstawiciele branży, włączenie zbóż do definicji biomasy pozwoliło na ustalenie minimalnej ceny zboża niekonsumpcyjnego oraz stworzenie zabezpieczenia w razie zdarzeń losowych drastycznie obniżających jakość zbiorów⁵⁰.

⁴⁷ Odnotowano spadek ogólnej powierzchni gruntów w użytkowaniu gospodarstw rolnych z 19,3 mln ha w 2002 r. do około 18,1 mln ha w 2010 r., *Użytkowanie gruntów. Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011, s. 24.

⁴⁸ Chodzi o wymagania określone w art. 7 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1272/2009 z 11 grudnia 2009 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży produktów rolnych w ramach interwencji publicznej, Dz. Urz. UE L 349 z 29 grudnia 2009 r.

⁴⁹ Dz. U. 2012, Nr 0, poz. 1229.

⁵⁰ Zob. P. Bełżecka, *Wiele hałasu o nic – zboża jako źródło energii*, publikacja internetowa z 24 kwietnia 2012 r., portalspozywczy.pl.

Bezpieczeństwo żywnościowe w Polsce nie jest obecnie zagrożone. Gdy zaś chodzi o importowanie biomasy na polski rynek (co może przyczynić się do zaburzeń na rynkach rolnych w państwach trzecich), można się spodziewać, że nie będzie ono miało większego znaczenia w przyszłości. Przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii⁵¹ wskazuje, że współspalanie biomasy z paliwami kopalnymi (czyli technologia, która do tej pory jest stosowana na dużą skalę w zakładach energetyki zawodowej), przestanie być opłacalne ze względu na niskie ceny świadectw pochodzenia energii. Tym samym główni importerzy biomasy spoza terytorium kraju utracą ekonomiczne uzasadnienie jej sprowadzania.

Mimo to rosnące ceny paliw i niepewną przyszłość wysokości wsparcia rolników w ramach WPR należy postrzegać jako przesłanki przyjęcia środków zapobiegawczych pozwalających na ochronę przeznaczenia gruntów i upraw rolnych na cele żywnościowe. Formułując postulaty *de lege ferenda*, należy stwierdzić, że regulacje przyjmowane w celu uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego powinny brać pod uwagę badania dotyczące maksymalnej powierzchni gruntów rolnych pod produkcję roślin energetycznych, bez konieczności jednoczesnego ograniczania produkcji rolnej na cele żywnościowe⁵². Poza tym wydaje się, że skoro gleby dobre i bardzo dobre zajmują jedynie połowę całkowitego areалу gruntów rolnych, to należałoby je przeznaczać w pierwszej kolejności pod uprawę roślin spożywczych⁵³.

5. Prawna ochrona zasobów wodnych a produkcja biomasy na gruntach rolnych

Na zakończenie rozważań warto zwrócić uwagę na prawną ochronę zasobów wodnych w kontekście rozwoju upraw roślin energetycznych. Woda stanowi nieodłączny element produkcji rolnej, a jej dostępność jest ograniczona. Woda i energia są kluczowe dla bezpieczeństwa żywnościowego. Świadomość powiązań między wodą i energią stanowi warunek bezpieczeństwa nie tylko żywnościowego, lecz także energetyczne-

⁵¹ Projekt 2.0.1 z 4 października 2012 r.

⁵² Np. badania Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego w Puławach.

⁵³ Zob. E. Gańko, *Dostępne grunty oraz odpowiadający im potencjał produkcji upraw energetycznych w perspektywie 2020*, „Pamiętnik Puławski” 2008, s. 2 i n.

go⁵⁴. Mimo to można odnieść wrażenie, że obecnie do problemu deficytu zasobów wodnych w kontekście nawadniania upraw roślin energetycznych przykłada się niewielką wagę. Nie został on do tej pory bezpośrednio uwzględniony w prawodawstwie unijnym, choć nie można w tym względzie pominąć postanowień ramowej dyrektywy wodnej z 2000 r.⁵⁵ Jednym z jej celów jest promocja zrównoważonego korzystania z wód, opartego na długoterminowej ochronie dostępnych zasobów wodnych. Ochrona ilościowa i jakościowa wód słodkich jest elementem polityki unijnej w dziedzinie środowiska, której cele zostały sprecyzowane w prawie pierwotnym UE. W art. 191 ust. 1 TfUE mowa jest o ostrożnym i racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych, a w art. 194 tego aktu prawodawca wyraził wolę rozwijania odnawialnych źródeł energii z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska⁵⁶.

Zależność gospodarki rolnej na cele energetyczne od stałej dostępności zasobów wodnych należałoby rozpatrywać zwłaszcza w kontekście skumulowanego efektu zwiększenia popytu na biomase⁵⁷. Próba pogodzenia racjonalnej gospodarki wodnej z potrzebą intensyfikacji produkcji rolnej na cele energetyczne w skali wykraczającej poza jedno gospodarstwo rolne powinna znaleźć odzwierciedlenie zarówno w planach działań, jak i prawodawstwie UE i państw członkowskich.

6. Uwagi końcowe

Poruszone w opracowaniu kwestie stanowią zaledwie wycinek problematyki związanej z prawnym ograniczaniem społecznych i środowiskowych skutków produkcji energii z biomasy⁵⁸. Jak postulują niektórzy ba-

⁵⁴ Stockholm International Water Institute, *Feeding a Thirsty World. Challenges and Opportunities for a Water and Food Secure Future*, Stockholm 2012, s. 7.

⁵⁵ Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. WE L 327 z 22 grudnia 2000 r.

⁵⁶ Blżej zob. S. Bolognini, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agricoltà "virtuale"*, w: M. D'Addezio (red.), op. cit., s. 138.

⁵⁷ Chodzi tu m.in. o ideę „more crop per drop” („więcej plonów z kropli”), zgodnie z którą należy efektywnie zarządzać zasobami w rolnictwie i optymalizować jej udział produkcji rolnej.

⁵⁸ Oprócz bezpieczeństwa żywnościowego, a także kontrowersji związanych z rzeczywistym bilansem emisji gazów cieplarnianych czy wpływem na stan różnorodności biologicznej, istnieją też podejrzenia, że wytwarzanie energii z biomasy zagraża w niektórych przypadkach bezpieczeństwu żywności (ang. *food safety*). Chodzi m.in. o stosowanie wymogów

dacze, rolą prawodawcy w kontekście potencjalnej konkurencji produkcji na cele żywnościowe i energetyczne jest takie ukształtowanie cen żywności, wody oraz pozostałych zasobów naturalnych, by uwzględniały one koszty i zyski społeczne i środowiskowe, jakie wiążą się z ich wytworzeniem⁵⁹. Ochrona gruntów rolnych przed zmianą ich przeznaczenia stanowi przedmiot regulacji w zakresie planowania przestrzennego oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Natomiast brak jest przepisów, które ograniczałyby prawa własności gruntów rolnych w zakresie przeznaczania upraw z tych gruntów na cele pozażywnościowe. Gdyby jednak w przyszłości doszło do przyjęcia regulacji w tym zakresie, niezmiernie ważne byłoby, by każda próba ograniczania prawa do użytkowania gruntów rolnych była poprzedzona jasnym określeniem kryteriów, na podstawie których została podjęta.

Na zakończenie należy podkreślić, że wprawdzie rozwój energetyki odnawialnej ma stanowić alternatywę dla energetyki konwencjonalnej, opartej na wyczerpywalnych nośnikach energii kopalnej, ale wzrost zapotrzebowania na biomasę wiąże się również z wykorzystaniem ograniczonych ilościowo i jakościowo zasobów naturalnych⁶⁰. Zasoby czystej wody słodkiej czy żyznych gruntów rolnych mogą się odnawiać, ale nie są nieograniczone w ujęciu ilościowym, geograficznym i czasowym. Warto pamiętać o tych kosztach środowiskowych produkcji bioenergii, ponieważ analiza cyklu życia danego źródła energii może zasadniczo zmienić przypisywany mu prawnie walor „odnawialności”. Dlatego też państwa oraz organizacje międzynarodowe powinny tworzyć prawo, które pomoże przywracać lub chronić stan równowagi między produkcją paliw i energii a zużyciem zasobów naturalnych i ograniczy ich nieracjonalną eksploatację.

W tym kontekście zdecydowanie należałoby poprzeć inicjatywy nałożenia prawnych ograniczeń udziału ilościowego biomasy pochodzącej z materii nadającej się do spożycia przez ludzi lub zwierzęta oraz monitorowania sposobów przeznaczenia gruntów i upraw rolnych. Pozytywnie trzeba oceniać zachęty do wykorzystania na cele energetyczne wszelkich odpadów, pozostałości i produktów ubocznych, pod warunkiem że nie znajdują one innego zastosowania. Problem zapewnienia bezpieczeństwa żywno-

fitosanitarnych i kontroli jakości produktów rolno-spożywczych w odniesieniu do plodów rolnych przeznaczonych na cele energetyczne, zob. np. M. D'Adezzio, op. cit., s. 30.

⁵⁹ S. Fan, C. Ringler, E. Nkonya, A. J. Stein, *Ensuring Food and Nutrition Security in a Green Economy*, „International Food Policy Research Institute Policy Brief 21”, czerwiec 2012.

⁶⁰ Por. J. Popczyk, *Rola biomasy i polskiego rolnictwa w realizacji pakietu energetycznego*, „Czysta Energia” 2008, nr 2.

ściowego jest zwłaszcza aktualny w świetle toczącej się obecnie debaty nad kształtem unijnych ram budżetowych. Ograniczenie środków przeznaczanych przez państwa członkowskie na polityki UE w latach 2014-2020 z pewnością będzie miało wpływ na WPR, stojącą na straży bezpieczeństwa żywnościowego w Europie.

PRODUCTION AND HARVESTING OF BIOMASS FROM AGRICULTURAL LAND AND FOOD SECURITY – SELECTED LEGAL ASPECTS

S u m m a r y

The allegedly positive effects of using biomass for energy are being frequently challenged today. Reservations arise particularly in light of the resulting land use change, which is a potential threat to the supply of food, has a negative impact on the balance of nature and biological diversity, and may jeopardise the climate protection programme.

The paper is an attempt to determine the extent to which the European Union law accounts for food security requirements in the context of an increased demand for biomass, and how these issues have been regulated in some EU member states. It concludes with a recommendation that strong support should be given to initiatives aimed at imposing legal limitations with regard to the qualitative share of biomass from edible foods and fodder, and that the ways in which land and agricultural crops are used should be monitored. The initiatives advocating utilisation of all waste, residue and by-products in the process of biomass production are also encouraged.

LA PRODUZIONE DI BIOMASSA DAI TERRENI AGRICOLI E LA SICUREZZA ALIMENTARE – ASPETTI GIURIDICI SCELTI

R i a s s u n t o

Gli effetti positivi dell'utilizzo della biomassa a fini energetici sono sempre più spesso messi in discussione. Le preoccupazioni riguardano soprattutto il problema dei cambiamenti di uso del suolo (ing. *land use change*) che possono costituire una minaccia per l'approvvigionamento del cibo, lo stato della biodiversità e la protezione del clima.

Nel corso delle considerazioni si è tentato di rispondere alla domanda in che misura il diritto dell'Unione europea tiene conto dei requisiti di sicurezza alimentare contro l'aumento della domanda di biomassa, e in che modo questi problemi sono regolati in alcuni Stati membri. L'autrice afferma che bisognerebbe sostenere decisamente le iniziative che prevedono le restrizioni di legge sull'uso quantitativo della biomassa proveniente dallo sfruttamento di materie consumabili da parte dell'uomo o degli animali, ma anche il monitoraggio dell'utilizzo del suolo e delle colture agricole. Essa valuta positivamente gli incentivi all'impiego di ogni tipo di rifiuto, residuo o sottoprodotto a fini energetici.

