

FERDINANDO ALBISINNI

Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją

Europejskie kodeksy rolnictwa*

1. Europejskie prawo rolne

Rozważania o przyszłości prawa rolnego muszą uwzględniać także bliższą i daleką przeszłość.

Jeżeli chodzi o przeszłość bliższą, od 1 grudnia 2009 r., wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, Wspólnota Europejska (do tej nazwy byliśmy przyzwyczajeni od dziesięcioleci) przestała istnieć i przekształciła się w Unię Europejską. W ten sposób zakończył się koncepcyjny i lingwistyczny dualizm pomiędzy Wspólnotą a Unią, który od czasu Traktatu z Maastricht przyczyniał się w jakiejś mierze do usytuowania instytucji europejskich w modelu inspirowanym krajowymi tradycjami prawnymi.

Trzeba zatem sformułować pytanie o skutki tej głębokiej reformy instytucjonalnej – zarówno dla treści, jak i struktury europejskiego prawa rolnego. Wcześniej jednak należałoby zbadać samo znaczenie tego wyrażenia: czy można w ogóle mówić o „europejskim” prawie rolnym i czy przymiotnik „europejski” nabiera odrębnego znaczenia, gdy występuje obok wyrażenia „prawo rolne”?

Dotychczas zwykło się mówić o „wspólnotowym” prawie rolnym, odróżniając je w ten sposób od prawa krajowego. Wiele wykładów akade-

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV Giornate Polacco-Italiane) „Futuro di diritto agrario”, dedykowanej pamięci Profesora Andrzeja Stelmachowskiego, która odbyła się w Obrzycku k. Poznania 23-25 września 2010 r. (tłum. A. Szymecka-Wesołowska).

mickich na uniwersytetach nosiło nazwę właśnie „Wspólnotowe prawo rolne”. Dzisiaj przymiotnik „wspólnotowy” nie powinien być już używany, jeśli uwzględni się system źródeł prawa, jaki powstał w wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Dlatego też wykłady z prawa wspólnotowego zmieniły swoją nazwę na wykłady z prawa Unii Europejskiej. Czy zatem należałoby mówić o prawie rolnym Unii Europejskiej, czy raczej o europejskim prawie rolnym? Czy odniesienie do prawa „wspólnotowego” znikło tylko z języka, czy także z rzeczywistości? Jakiego znaczenia nabiera współcześnie przymiotnik „europejski”?

Sądzę, że prawdziwie europejski, a nie tylko wspólnotowy wymiar prawa rolnego widoczny jest coraz wyraźniej i należy uznać jego odrębną naturę. W istocie, także terminologiczne nowości wprowadzone w Traktacie z Lizbony wpisują się w ramy szerszego modelu, konstruowanego w nawiązaniu do procesu regulacyjnego rozpoczętego jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Wielokrotnie już podkreślano, że wymiar regulacyjny działalności rolniczej na coraz bardziej zglobalizowanym rynku nie może być utożsamiany tylko z legislacją krajową. Przejawia się on raczej w ramach wielopoziomowego systemu prawnego, który nie bazuje na jasnej i przejrzystej hierarchii źródeł, charakterystycznej dla historycznych kodyfikacji prawa cywilnego, ale jest skonstruowany poprzez nakładanie się różnych działań regulacyjnych o charakterze zarówno autorytatywnym, jak i kontraktowym¹.

Pod koniec zakończonego niedawno stulecia, mając na uwadze ewolucję modelu regulacji wspólnotowej, w dwóch ważnych traktatach (jednym dotyczącym prawa prywatnego², a drugim – prawa administracyjnego³) podkreślono potrzebę uwzględnienia zakończonego już procesu przechodzenia w kierunku prawa europejskiego (a nie tylko wspólnotowego) i konstrukcji systemowych, w których mnogość źródeł prawa przystosowuje stare kategorie. Proponuje się przy tym tworzenie instytucji, które z trudem można umieścić w ramach tradycyjnych klasyfikacji prawa wewnętrznego. Wskutek tego już sam obszar zakreślony wyrażeniem „prawo europejskie” okazał się inaczej usytuowany.

¹ Wspomnieć tu można o wykładzie prof. P. Grossiego na temat *law makers* w ponadnarodowym wymiarze stosunków gospodarczych – zob. P. Grossi, *Aspetti giuridici della globalizzazione economica*, wykład inauguracyjny z okazji 250 roku akademickiego, w: *Atti dell'Accademia*, Firenze, 22 marca 2003 r.; idem, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, konferencja w Accademia dei Lincei, 7 marca 2002, „*Foro Italiano 2002*”, t. V, 2002, s. 152.

² N. Lipari (red.), *Diritto privato europeo*, t. I-II, Padova 1997.

³ M. P. Chiti, G. Greco (red.), *Trattato di diritto amministrativo*, t. I-II, Milano 1997.

Jeszcze kilka lat temu zwyczajowo posługiwano się tym wyrażeniem w różnych podręcznikach i komentarzach (nie tylko włoskich) dla określenia prawa traktatowego, instytucji wspólnotowych i prawa wtórnego, bez żadnego odniesienia do zjawiska interakcji z normami krajowymi⁴. Obecnie „rzeczywistość prawa wspólnotowego powinna prowadzić nas do poddania pod dyskusję naszych kategorii pojęciowych, do pokonania pokusy zamknięcia nowego doświadczenia w ich granicach, do przekroczenia logiki stosunku pomiędzy porządkami prawnymi, aby móc pójść drogą alternatywną i skonstruować ‘nowe prawo’, które doświadczenie europejskie narzuca”⁵ i w ten sposób uznać, że „zachodzące zjawiska nie pozostają w sferach odrębnych porządków, biorąc pod uwagę, że ze względu na szczególne zdolności integracyjne, właściwe systemowi wspólnotowemu, zakreśla się stopniowo prawo wspólne organów europejskich i państw członkowskich”⁶.

W kontekście doświadczeń porządku prawnego naszego kontynentu, prawo rolne – ze względu na napięcie, jakiemu jest poddawane i nowe reguły, które na nie wpływają – wydaje się przykładem procesu konstruowania prawa europejskiego, którego nie można sprowadzić tylko do prawa wspólnotowego (dziś: prawa Unii Europejskiej), ale które stanowi miejsce integracji wielu źródeł regulacji, celów, instrumentów interwencji, podmiotowości i kompetencji publicznych i prywatnych⁷.

⁴ Por. przykładowo C. Koenig, A. Haratsch, M. Bonini, *Diritto europeo*, Milano 2000, włoskie tłumaczenie znanego niemieckiego podręcznika z tytułowego *Europarecht*, przeznaczonego – zgodnie z podtytułem – nie do studiów prawa obowiązującego obywateli europejskich, ze względu na złożoność źródeł i instytucji, którym podlega, ale wyłącznie do „wprowadzenia do publicznego i prywatnego prawa Wspólnoty i Unii Europejskiej”. Podręcznik ten w pierwszym rozdziale precyzuje, że pojęcia „prawo europejskie” używa się w nim w odniesieniu do prawa Wspólnoty, Unii i innych instytucji (np. Rady Europy) oraz uregulowań zawartych w Konwencji praw człowieka, pomijając kwestię stosunku pomiędzy tymi zbiorami normatywnymi a prawem krajowym.

⁵ Tak N. Lipari (red), op. cit., t. I, s. 7.

⁶ Tak M. P. Chiti, M. Greco (red.), op. cit., t. I, s. XXXI.

⁷ Potrzeba usystematyzowania wymogów nałożonych przez prawo wspólnotowe w odniesieniu do „kategorii i paradygmatów mądrze konstruowanych przez doktrynę na podstawie ustawodawstwa krajowego” (tak A. Jannarelli, *Intervento*, w: *40 anni di diritto agrario comunitario*, Materiały konferencji IDAIC Martina Franca z 12-13 czerwca 1998 r., red. G. Angiulli, Milano 1999, s. 136) od dawna jest uznawana przez doktrynę prawa rolnego za fundamentalną, ze względu na szczególne poddanie tego sektora działalności gospodarczej działaniu normatywnemu prawodawcy wspólnotowego. Zob. wczesne refleksje A. Carozzy, *In tema di „comunitarizzazione” del diritto agrario nazionale*, „Rivista di Diritto Agrario” 1991, z. 1, s. 3, a także kompleksowe dzieło L. Costato, *Compendio di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 1989, oraz publikację pod redakcją tego autora, *Trattato di diritto agrario italiano e comunitario*.

Wylaniający się w świetle powyższych ustaleń obszar regulacji z trudem poddaje się usystematyzowaniu tego skomplikowanego sektora i ilustruje specyficzny sposób tworzenia prawa. Chodzi o system zarządzania interesami i działalnością, w którym na różnych poziomach łączą się różne źródła legislacji, odpowiedzialność podmiotów prywatnych i interwencja podmiotów publicznych, mających autorytet poza władzą w sensie klasycznym i które można połączyć tylko wtedy, gdy postrzega się je przez pryzmat zasady subsydiarności w podwójnym wymiarze – wertykalnym i horyzontalnym (i z wynikającej z tego złożoności podmiotów regulujących).

Europejskie regulacje dotyczące rolnictwa – co było najbardziej widoczne w fazie ich powstawania, rozpoczętej reformami z początku lat dziewięćdziesiątych zeszłego wieku i kontynuowanej w rozporządzeniu o rozwoju obszarów wiejskich, a potem w tzw. reformie średniookresowej i wciąż otwartej perspektywie roku 2013 – nie przypadkiem jednocześnie z procesem rozszerzania Unii o nowe państwa członkowskie koncentrują się wokół szerokiej i nie zakończonej (ani też całościowo nie zdefiniowanej *ex ante*) serii aktów krajowych i wspólnotowych, które tworzą europejskie prawo rolnictwa, ale nie wymagają koniecznie swoistej *mise en oeuvre*⁸, jednakowej w poszczególnych państwach Wspólnoty.

W tej wspólnej tkance, przez którą przenika także międzynarodowa regulacja handlu⁹, przedsiębiorstwo staje się adresatem reguł, ale jednocześnie samo staje się źródłem zasad, samoregulacji, autoodpowiedzialności, i to w kontekście, w którym coraz ważniejsze staje się podkreślanie autonomii decyzyjnej i konkurencji rynkowej. Już od lat same źródła prawa wspólnotowego dotyczącego rolnictwa oraz powiązanego z nim sektora rolno-spożywczego¹⁰ prezentują się w praktyce inaczej, niżby to wyni-

rio, Padova 2003. Właśnie duży zakres zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe i krzyżowanie się ich z nowościami wprowadzanymi przez tzw. ukierunkowujące ustawodawstwo krajowe doprowadził do konkluzji, że należy starać się unifikować regulacje prawne, odczytując instytucje i modele z funkcjonalnego punktu widzenia, „poszukując charakteru rolnego raczej w przynależności do sektora ekonomii, z którego dana działalność czerpie swoją specyfikę, niż w swoistych cechach samej działalności”; E. Rook-Basile, *Vecchie categorie per nuovi modelli*, „Scritti in onore di Giovanni Galloni”, t. I, 2002, s. 267.

⁸ Wyrażenie użyte przez N. Lipariego (red.), op. cit., t. I, s. 4.

⁹ O ewolucji tej regulacji, także w aspekcie, w jakim stała się częścią prawa wspólnotowego, zob. P. Borghi, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano 2004.

¹⁰ Sektor ten ekonomiści nazywają agrobiznesem, a w prawie krajowym traktuje się go jako system rolno-spożywczy; zob. L. Russo, *Agroindustria*, „Digesto delle Discipline Privata

kało z bezpośredniej lektury art. 249 (*ex* 189) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), a dziś art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Wspólnoty Europejskiej (TfUE).

Europejski Trybunał Sprawiedliwości (TSUE) już dawno uznał, że sąd krajowy powinien interpretować prawo krajowe przez pryzmat przepisów i celów dyrektyw wspólnotowych, także w wypadku braku krajowych przepisów implementujących¹¹. Podobnie w odniesieniu do rozporządzeń coraz częściej mamy do czynienia z sytuacją (w szczególności właśnie w zakresie rolnictwa), w której akty kwalifikujące się jako rozporządzenia wymagają dla ich rzeczywistej skuteczności wprowadzenia dodatkowych przepisów krajowych.

W ten sposób w sektorze rolno-spożywczym jest coraz wyraźniej zauważalne przenikanie się kompetencji, zasad i celów wynikających zarówno z prawa wspólnotowego, jak i krajowego. Proces ten rozpoczął się już od przyjęcia „Białej Księgi” dotyczącej bezpieczeństwa żywności oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 178/2002¹² wraz z wprowadzeniem przepisów, które (np. w dziedzinie monitorowania żywności (*traceability*)) szeroko odwołują się do kompetencji ustawodawcy krajowego i odpowiedzialności przedsiębiorstw¹³.

Stąd też – jak zauważono w doktrynie w odniesieniu do rozporządzenia Rady (WE) nr 178/2002 i co można odnieść także do ostatnich europejskich reform regulacji sektora rolnego – prawo wspólnotowe działa na różnych poziomach: „na poziomie źródeł prawa [...], [tam gdzie] ustanawia zasady ogólne [...] i bezpośrednie przepisy, dla których skuteczności nie są potrzebne żadne krajowe akty wykonawcze, [...] na po-

tische”, Sezione Civile (uaktualnienie), Torino 2003, s. 215; F. Albinini, *Sistema agroalimentare*, „Digesto delle Discipline Privative”, Sezione Civile (uaktualnienie), Torino 2009, s. 479.

¹¹ Por. orzeczenie ETS z 14 lipca 1994 r. w sprawie *Faccini Dori*, sygn. C-91/92.

¹² Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Na temat tego rozporządzenia zob. *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commentario al reg.178/2002)*, IDAIC, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2003, s. 114. O ustanowieniu zasad ogólnych prawa żywnościowego na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 178/2002 oraz o relacji pomiędzy celami a zasadami w tej materii zob. A. Germanò, E. Rook-Basile, *Commento all'art. 3*, w: *La sicurezza...*; L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, Padova 2004; idem, *Principi del diritto alimentare*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2002, s. 348; A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari 2003.

¹³ Więcej na ten temat zob. F. Albinini, *Strumentario di diritto agrario europeo*, Torino 2009.

ziomie ustroju, który powinien być ustanowiony w każdym państwie członkowskim, [...] na poziomie współpracy zagwarantowanej pomiędzy organizacjami krajowymi i organizacją wspólnotową”¹⁴ [podkr. – F.A].

Można rzec, że ten europejski sposób tworzenia prawa nie jest niczym innym, jak „pewną formą zarządzania pragmatyzmem proceduralnym”¹⁵, w którym „prymat źródeł” zostaje zastąpiony „prymatem instytucji”¹⁶.

W swoim całościowym ujęciu i tylko na pozór paradoksalnie jest to obszar legislacji, który deklaruje cele systemowe i który poza tym, że zobowiązuje parlamenty i rządy krajowe, zmierza także do wytyczania kierunków przyszłej działalności prawodawcy europejskiego¹⁷. Zachodzi to z wątpliwą skutecznością formalną, nawet przy zastosowaniu mechanizmu znanego także krajowym doświadczeniom legislacyjnym¹⁸, a polegającym na odwołaniu się do wymiaru, w którym proces legislacyjny poszerza teraźniejszość, by objąć także przyszłość¹⁹.

2. Nowości po Lizbonie

Traktat z Lizbony wprowadził bardzo istotne zmiany w regulacji Wspólnej Polityki Rolnej. Dotyczą one przede wszystkim wymiaru instytucjonalnego i kompetencyjnego, a mniej materialnego²⁰.

Należy tutaj wspomnieć o:

– przyjęciu zwykłej procedury prawodawczej²¹ w miejsce dotychczasowej procedury specjalnej;

¹⁴ S. Cassese, *Per un'autorità nazionale della sicurezza alimentare*, Milano 2002, s. 16.

¹⁵ M. Ferrarese, *Il diritto al presente*, Bologna 2002, s. 72 i 90.

¹⁶ Wyrażenia tego użył F. Sorrentino, *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, „Politica del Diritto” 1999, nr 2.

¹⁷ Wystarczy wspomnieć o zobowiązaniach budżetowych obejmujących wiele przyszłych celów.

¹⁸ We Włoszech wskazać tu można tzw. ustawy Bassaniniego.

¹⁹ Por. M. Ferrarese, op. cit., s. 73; por. także N. Irti, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, „Rivista di Diritto Civile” 2002, s. 626, 629 i 632.

²⁰ W zakresie pierwszych analiz tych kwestii zob. D. Bianchi, *La PAC „camaleontica” alla luce del Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2009, nr 1, s. 592; L. Costato, *De la réforme de la PAC au Traité de Lisbonne*, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, European Parliament, Bruksela 2008; C. Blumann, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, <http://www.europarl.eu/activities/committees/studies>, European Parliament, Bruksela 2008; F. Gencarelli, *La PAC e il Trattato di Lisbona: quali cambiamenti?*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2010, s. 734.

²¹ Zob. *infra*.

– włączeniu rolnictwa i rybołówstwa w poczet dziedzin, w których Unia ma kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi²². Dlatego państwa te mogą „stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie”, o ile Unia Europejska nie wykona swojej kompetencji²³, chociaż *de facto* unijna działalność prawodawcza wydaje się zostawiać niezwykle mały margines dla interwencji państw członkowskich²⁴;

– wyraźnych kompetencjach delegowanych i wykonawczych Komisji Europejskiej, stąd też „komitologia” nadal odgrywa istotną (a pod kilkoma względami nawet decydującą) rolę w konkretnym zarządzaniu polityką rolną²⁵.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej cele i zasady Wspólnej Polityki Rolnej w porównaniu z Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. wydają się niezmienione. Utrzymane zostało podejście, które pięćdziesiąt lat po wejściu w życie Traktatu rzymskiego wciąż widzi we Wspólnej Polityce Rolnej jedną z podstawowych polityk Unii Europejskiej, co przejawia się także w wymiarze terminologicznym²⁶. Zauważyć można także bezpośrednią analogię pomiędzy art. 38-41 TfUE a art. 32-35 TWE²⁷.

²² Zob. jednak art. 4, lit. d TfUE. Przepis ten wyłącza spod kompetencji dzielonych i podaje wyłącznej kompetencji Unii zachowanie morskich zasobów biologicznych, ewidentnie z racji niepodzielności charakteru zasobów morskich, które z własnej natury nie przyjełyby granic politycznych. Podział kompetencji dotyczy ogólnej dziedziny środowiska naturalnego (zob. art. 3, ust. 1d i art. 4, § 2e TfUE), co podkreśla także lokalny wymiar przepisów dotyczących ochrony środowiska.

²³ Art. 2 § 2 TfUE.

²⁴ Por. w tym zakresie nieco odmienną opinię A. Germanò, E. Rook-Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino 2010, s. 97 i n. Należy podkreślić, że kompetencja dzielona, o której mowa w art. 2 i 3 TfUE, jest nieco różna od tej przewidzianej na przykład w art. 117 konstytucji włoskiej, jako że przyznaje państwom członkowskim kompetencję w ograniczonym zakresie, tj. o ile „Unia nie wykonała swojej kompetencji”, bez rozróżniania między ustanawianiem zasad podstawowych i pozostałej legislacji.

²⁵ Por. L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TfUE*, „Rivista di Diritto Alimentare”, www.rivistadirittoalimentare.it, 2010, I, s. 3.

²⁶ Zob. art. 38 TfUE. Przepis ten poprzez uroczyste stwierdzenie, nieobecne w art. 32 TWE, w ustępie 1 deklaruje, iż „Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa”.

²⁷ Z wyraźnym stwierdzeniem wyrażonym w § 1 ust. 2 art. 38 TfUE (co we wcześniejszym tekście art. 32 TWE było tylko dorozumiane), według którego: „odniesienia do wspólnej polityki rolnej lub do rolnictwa oraz stosowanie wyrazu ‘rolny’ są rozumiane jako dotyczące także rybołówstwa, z uwzględnieniem szczególnych cech charakterystycznych tego sektora”.

Jak już wcześniej odnotowano²⁸, ze względu na tę analogię decyzje polityczne, które charakteryzowały Wspólną Politykę Rolną w ostatnim dwudziestolecu (tj. zwrócenie szczególnej uwagi na czynnik ochrony środowiska, wielofunkcyjności, polityki jakości) nie wydają się – przynajmniej na pozór – uwzględnione w tekście TfUE. Traktat ten wyznacza bowiem Wspólnej Polityce Rolnej te same cele, które zostały jej wyznaczone w 1957 r. i w kolejnych dziesięcioleciach zeszłego wieku, pomimo diametralnych różnic w warunkach społecznych, ekonomicznych, produkcyjnych i środowiskowych charakteryzujących Europę XXI w.

Wynika z tego osobliwy (i wciąż jeszcze nierozwiązany) dysonans pomiędzy celami deklarowanymi w art. 39 lit. a-d TfUE a konkretnymi decyzjami polityki rolnej, podjętymi w ostatnim dziesięcioleciu zarówno przed, jak i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Dysonans, który mógłby podlegać rozstrzygnięciom także na drodze sądowej, jeśli wziąć pod uwagę, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał znaczenie normatywne przepisów Traktatu w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Trybunał, mimo że uznawał szeroką dyskrecjonalność decyzyjną instytucji europejskich w zakresie przyjmowania środków dla realizacji jednego bądź drugiego celu WPR²⁹, nie wahał się uchylać aktów o charakterze powszechnie obowiązującym, ocenionych jako sprzeczne z przedmiotem lub celami polityki rolnej wynikającymi z Traktatu rzymskiego bądź traktatów akcesyjnych³⁰.

²⁸ Zob. F. Albinini, *Wspólna Polityka Rolna: instytucje i reformy po Traktacie z Lizbony*, w: B. Rakoczy (red.), *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej*, Toruń 2010, s. 9; F. Albinini, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, „Rivista di Diritto Agrario” 2010, z. 2, s. 206 i n.

²⁹ Na ten temat zob. L. Costato, *Agricoltura*, w: M. Chiti, G. Greco (red.), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, t. I, Milano 1957, s. 1.

³⁰ Można tutaj wspomnieć o orzeczeniu z 25 lutego 1997 r. w sprawach połączonych C-164/97 i C-165/97, w którym ETS uznał za niezgodne z prawem niektóre rozporządzenia w przedmiocie ochrony lasów przejęte przez Radę na podstawie art. 43 Traktatu, stwierdzając, że podstawy prawnej tych rozporządzeń, ze względu na to, że dotyczyły one produktów leśnych, które nie są wymienione w Załączniku II Traktatu, należało szukać raczej w przepisach dotyczących ochrony środowiska, co z kolei pociągałoby za sobą zastosowanie innej procedury prawodawczej przewidzianej w tych przepisach. Przywołać można także orzeczenie z 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04, w której, uznając skargę przedstawioną przez Hiszpanię, ETS uznał za niezgodne z prawem rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 rozciągające reżim płatności jednolitej na bawełnę. Rozporządzenie to zostało zakwestionowane z powodu na naruszenie zasady proporcjonalności, ponieważ Rada nie wykazała, że wzięła pod uwagę wszystkie istotne elementy, by zagwarantować spójność przyjętych działań z celami wyznaczonymi w Traktacie akcesyjnym Grecji i Hiszpanii w zakresie wsparcia dla upraw bawełny.

3. Instytucje europejskie

O ile w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej można zauważyć pozorną kontynuację celów wyznaczonych Wspólnej Polityce Rolnej jeszcze w Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, o tyle w zakresie instytucji i procedur Traktat z Lizbony wprowadził bardzo znaczące zmiany. Przewidziana dotychczas dla regulacji materii prawno-rolnej specjalna procedura prawodawcza, uregulowana w art. 37 (*ex art.* 43) TWE, została zastąpiona zwykłą procedurą prawodawczą³¹, którą art. 294 TfUE reguluje w podobny sposób, w jaki art. 251 TWE regulował procedurę współdecydowania. Wraz z przyjęciem zwykłej procedury prawodawczej obraz kompetencji i władzy prawodawczej w zakresie spraw rolnych znacznie się zmienił w stosunku do tego, jaki obowiązywał na podstawie art. 37 TWE. Z jednej strony – zwiększyła się rola Parlamentu Europejskiego, którego kompetencje wcześniej ograniczały się do prostej konsultacji; z drugiej – wzmocnione zostały kompetencje Komisji Europejskiej, która uzyskała kompetencję arbitra w konfliktach Parlamentu z Radą³². Rada z kolei straciła swoją dominującą pozycję, którą gwarantowała jej dotąd specjalna procedura prawodawcza, a w konsekwencji znacznej redukcji uległa możliwość poszukiwania kompromisów „politycznych” w ramach negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi. Podejmowanie decyzji regulacyjnych i interwencyjnych przesunęło się na poziom techniczny i porozumień międzynarodowych, którego gwarantem jest Komisja. Odpowiedzialność „techniczna” Komisji przeważa nad odpowiedzialnością „polityczną” Parlamentu i Rady, co łączy się ze znaczącą redukcją zakresu oceny decyzji na forum politycznym³³.

4. Ekonomia a prawo: interwencja czy regulacja?

Jednocześnie ze zmianami na poziomie instytucjonalnym i kompetencyjnym wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony i będącymi konsekwencją podporządkowania regulacji rolnictwa zwykłej procedurze prawodawczej,

³¹ Zob. art. 43 TfUE.

³² Zob. art. 294 TfUE.

³³ Zob. publikacje F. Albiniego, *Wspólna Polityka Rolna... oraz Istituzioni e regole...*, które zawierają szczegółowe uwagi na temat podziału kompetencji i procesu prawodawczego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, ze szczególnym uwzględnieniem znaczącego wzmocnienia kompetencji Komisji Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej.

pojawił się także nowy wymiar w stosunkach pomiędzy ekonomią i prawem w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, który w ostatnich latach ulegał sporym zmianom.

Prawo – w jego podstawowym znaczeniu jako instrumentu regulacyjnego, przeciwstawianego systemowi opartemu na zachętach³⁴ – nabrało rosnącego znaczenia w ramach legislacji europejskiej, przy jednoczesnym – systemowym, a nie okazjonalnym – procesie stopniowego przesuwania na poziom lokalny kompetencji w zakresie decyzji dotyczących interwencji ekonomicznej.

„Interwencja europejska” w rolnictwie – przez długi czas postrzegana jako obszar stosowania rozwiązań ekonomicznych w niewielkim stopniu uwzględniających aspekty prawne – w ostatnich latach coraz częściej uwzględnia wymiar prawny przyjmowanych regul³⁵. Przyznaniu państwom członkowskim maksymalnych pułapów krajowych w ramach podziału środków w systemie płatności jednolitych i nadaniu im większej swobody wyboru, towarzyszy – jako nieodłączna tego konsekwencja – przyjmowanie definicji, które bardziej niż w przeszłości ingerują w dziedzinę dotąd zdominowaną przez regulacje prawa wewnętrznego³⁶.

Chodzi przy tym o definicje, które – jak słusznie zauważono³⁷ – stanowią element prawa regulacyjnego (a zatem prawa charakteryzującego się systematycznością i stabilnością), dodatkowo i w szerokiej mierze odzwierciedlają także cechy właściwe prawu opartemu na zachętach (a zatem prawa zmiennego, zorientowanego celowościowo, a nie systemowo), co w nieunikniony sposób pociąga za sobą nakładanie się i mieszanie

³⁴ Por. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, „Rivista di Diritto Agrario” 2006, z. 1, s. 183.

³⁵ Por. F. Albisinni, *Le riforme della PAC, le „riforme delle riforme” e gli articoli 33 e 37 del Trattato*, w: *Atti della giornata di studio del 16 ottobre 2008 dell'Accademia dei Georgofili – Firenze*, „I Georgofili – Quaderni – 2008”, Firenze 2009; F. Albisinni, „Reformy reform” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 135.

³⁶ Na temat tego procesu w ostatnich latach zob. F. Albisinni, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, zawarte w materiałach dnia studyjnego z 30 września 2005 r. zorganizowanego przez Accademia dei Georgofili na temat *Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia*, w: *Atti dell'Accademia dei Georgofili – VIII*, Firenze 2005, s. 411; idem, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2006, s. 526.

³⁷ Por. A. Jannarelli, *Pluralismo definitorio...*; idem, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di stato: prime considerazioni critiche*, „Rivista di Diritto Agrario” 2007, z. 1, s. 3; idem, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2009, s. 375.

poziomów wraz z wynikającym z tego skutkiem w postaci sprzeczności także w wymiarze prawa wewnętrznego. Decydującym krokiem w tym zakresie było przyjęcie rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, które wprowadziło system płatności jednolitej i system maksymalnych pułapów krajowych dla podziału środków³⁸. W wymiarze ekonomicznym i finansowym, wraz z wprowadzeniem mechanizmu pułapów krajowych, państwowemu członkowskim przypadło w udziale podejmowanie istotnych decyzji polityki rolnej³⁹.

Tej renacjonalizacji, a więc przesuwaniu na poziom lokalny kompetencji w ramach decyzji ekonomicznych, towarzyszył – niejako symetrycznie – proces rosnącej centralizacji regulacji prawnej. Na obszarze Wspólnoty, która na poziomie interwencji ekonomicznej ryzykowała rozdrobnieniem na tysiące decyzji lokalnych z wynikającą z tego potencjalną sprzecznością i niespójnością, potrzeba utrzymania jedności została zrealizowana poprzez instrumenty centralizacji regulacyjnej. Stąd też w najnowszych europejskich regulacjach prawnorolnych doceniono znaczenie definicji i instrumentarium prawnego.

Tradycyjnie akty Wspólnoty w przedmiocie Wspólnej Polityki Rolnej koncentrowały się przede wszystkim na interwencji ekonomicznej w poszczególnych sektorach i w odniesieniu do konkretnych produktów. Ich przedmiotem były ceny interwencyjne, kontrole celne, refundacje wywozowe i subwencje oraz wsparcie poszczególnych sektorów. W cieniu pozostawiały natomiast wymiar decyzji prawnych, które cedowane były w dużej mierze do kompetencji państw członkowskich, także ze względu na istotne różnice w poszczególnych systemach prawnych. Wyjątek stanowiła tu polityka modernizacji gospodarstw rolnych zapoczątkowana w trzech dyrektywach społeczno-strukturalnych z 1972 r.⁴⁰, która jednak

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001.

³⁹ Należy tu wskazać na możliwość wyboru pomiędzy kryterium historycznym a regionalnym w przyznawaniu płatności jednolitych, o możliwym częściowym odłączeniu płatności od produkcji w niektórych sektorach, o polityce jakości w odniesieniu do specyficznych typów rolnictwa. Na ten temat zob. F. Albinini, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005.

⁴⁰ Na temat przejścia od polityki strukturalnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich w ciągu trzydziestu lat (od lat siedemdziesiątych do końca ubiegłego wieku) zob. F. Albinini, *Diritto agrario territoriale*, Roma 2004.

jeszcze pod koniec ubiegłego wieku pochłaniała zdecydowanie mniejszą część środków wspólnotowych przeznaczonych na sektor rolny.

Sytuacja zmieniła się wraz z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003. Potwierdziło się wieloletnie planowanie budżetowe, wiążące jednak państwa członkowskie nie w odniesieniu do poszczególnych rynków sektorowych, ale do całego systemu płatności bezpośrednich dla produktów rolnych⁴¹, co zostało utrwalone w następnych latach poprzez rozciągnięcie systemu płatności bezpośrednich niepowiązanych z produkcją na większość produktów rolnych, w tym na uprawy stałe⁴².

5. Europejskie kodeksy dotyczące rolnictwa

Zmiana perspektywy wpłynęła nie tylko na regulację materialnoprawną, ale także – i to w dużym stopniu – na całą strukturę normatywną, która nabrała swoistej systematyki.

Normy regulujące sektory, w których zaczął obowiązywać system płatności jednolitej (i w ten sposób regulujące całą „działalność rolniczą”, która nie przypadkiem po raz pierwszy została zdefiniowana w sposób jednolity w akcie wspólnotowym)⁴³, nie zostały rozproszone w różnych aktach prawnych, oddzielnych dla każdego sektora (tak jak to miało miejsce dotychczas), ale znalazły swoje przełożenie na artykuły, paragrafy i ustępy tego samego rozporządzenia, tj. rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁴⁴ (obecnie: rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009⁴⁵). Mowa

⁴¹ Zob. 26 punkt preambuły rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

⁴² Wystarczy wspomnieć o kilku z licznych rozporządzeń, które w ciągu kilku lat rozciągnęły reżim płatności jednolitej na większość produktów rolnych: rozporządzenie Rady (WE) nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 r. dotyczące oliwy z oliwek, tytoniu, bawełny i chmielu; rozporządzenie Rady (WE) nr 319/2006 z 20 lutego 2006 r. dotyczące cukru; rozporządzenie Rady (WE) nr 953/2006 z 19 czerwca 2006 r. dotyczące lnu i konopi; rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. dotyczące owoców i warzyw; rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r. dotyczące sektora winiarskiego.

⁴³ Zob. art. 2.1c rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, a dzisiaj art. 2.1c rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, w jego ostatniej wersji obowiązującej do czasu wejścia w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, było zmienione przez 24 inne rozporządzenia, co potwierdza tylko ogólny i szeroki zakres rozporządzenia o reżimie płatności jednolitej.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

tu o rozporządzeniach, które wyraźnie prezentują się jako swoisty europejski kodeks reżimów wsparcia bezpośredniego w rolnictwie, tj. reżimów klasyfikowanych dotąd w ramach pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej.

Renacjonalizacji decyzji wydatkowania i alokacji środków towarzyszyło zatem przyjęcie kodeksu reżimów wsparcia bezpośredniego w rolnictwie i wspólnych instytucji prawnych, które w wyraźniejszy niż poprzednio sposób przeniknęły także do sfery prawa prywatnego, dotąd tradycyjnie należącej do legislacji prawa wewnętrznego.

Analogicznie w ramach drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej od dawna już rozporządzenie Rady (WE) 1257/1999⁴⁶ (dzisiaj: rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005⁴⁷) prezentowało się jako europejski kodeks rozwoju obszarów wiejskich⁴⁸. Uporządkowało ono w sposób jednolity wcześniejsze liczne działania i wprowadziło ogólną regulację rozwoju obszarów wiejskich obejmującą cały wspólnotowy obszar. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 wprowadziło także pewne innowacyjne definicje, takie na przykład jak ta, że wsparcia dla zwiększania wartości dodanej produkcji rolnej „udziela się z tytułu materialnych lub niematerialnych inwestycji, które [...] b) dotyczą: przetwarzania lub obrotu produktami objętymi załącznikiem I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa oraz przetwarzania lub obrotu produktami leśnymi, i/lub rozwoju nowych produktów, procesów i technologii związanych z produktami objętymi załącznikiem I do Traktatu, z wyjątkiem produktów rybołówstwa oraz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii związanych z produktami leśnymi”. Określono w ten sposób kwalifikację rolną produktów według kryteriów zupełnie innych od tych zawartych

i określające systemy wsparcia dla rolników zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW).

⁴⁸ Na temat tego procesu w ostatnich latach zob. publikację F. Albisinniego, *Verso un codice europeo dell'agricoltura*, zawartą w materiałach z dnia studyjnego (30 września 2005 r.) zorganizowanego przez Accademia dei Georgofili na temat *Considerazioni sull'attuazione della riforma della PAC in Italia*, w: *Atti dell'Accademia dei Georgofili – VIII*, Firenze 2005, s. 411; idem, *Regole e istituzioni nella nuova PAC*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2006, s. 526.

w oryginalnym tekście TWE, wyłączając z tej kwalifikacji produkty rybołówstwa, a włączając produkty leśne⁴⁹.

Innym przykładem takiej innowacyjnej definicji może być ta, która dla wyodrębnienia potencjalnych beneficjentów działań skierowanych na poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa posługuje się pojęciem „posiadacza lasów”, nieznanego dotąd Wspólnej Polityce Rolnej⁵⁰.

Do kodeksów dwóch tradycyjnych filarów Wspólnej Polityki Rolnej dołączyło także – w ramach złożonego procesu europejskiej kodyfikacji rolnictwa – rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych⁵¹.

Rozporządzenie to, o znaczącym tytule „Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”, nie ogranicza się do prostej operacji formalnego uporządkowania licznych norm rozproszonych dotąd w różnych rozporządzeniach dotyczących poszczególnych rynków (aż dwadzieścia jeden wspólnych organizacji rynku zostało zastąpionych jedną regulacją zawartą w analizowanym rozporządzeniu). Jest ono także wyrazem ekspansywnej tendencji do wcielania w jego ramy norm regulujących sektory pozostające poza początkowym zakresem jego stosowania, a sukcesywnie włączanych (na mocy ciągłych interwencji prawodawcy wspólnotowego) do kolejnych rozporządzeń Rady i Komisji⁵².

Tak więc aspekt porządkowania i unifikacji formalnej i systemowej tekstów prawnych⁵³ jest dopełniany przez materialne przedefiniowywanie

⁴⁹ Art. 28, § 1b rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

⁵⁰ Por. art. 20 i n. rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

⁵¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”); analityczny komentarz tego rozporządzenia zawiera praca pod red. L. Costato, *Commentario al regolamento (CE) n.1234/2007*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2009, s. 1.

⁵² Przywołując tylko niektóre z rozporządzeń, które zmieniły bądź uzupełniły Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007, uchylając wiele z poprzednich rozporządzeń, można wskazać na: rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2008 z 17 marca 2008 r. zmieniające przepisy w zakresie sektora lnu i konopi; rozporządzenie Rady (WE) nr 248/2008 z 17 marca 2008 r. w przedmiocie kwot mlecznych; rozporządzenie Rady (WE) nr 361/2008 z 14 kwietnia 2008 r., które rozciągnęło wspólną jednolitą organizację rynku na nowe sektory i zmieniło w wielu istotnych obszarach początkowe brzmienie przepisów rozporządzenia nr 1234/2007; rozporządzenie Rady (WE) nr 470/2008 z 26 maja 2008 r., które zmieniło przepisy w sektorze tytoniu; rozporządzenie Komisji (WE) nr 510/2008 z 6 czerwca 2008 r., które zmieniło krajowe kwoty produkcji cukru.

⁵³ Co nastąpiło w sposób wyraźny poprzez uchylene – na mocy art. 201 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 – długiej serii wcześniejszych rozporządzeń oraz rozporządzeń zmieniających bądź uzupełniających rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007.

całego europejskiego modelu regulacji i zarządzania sektorem rolno-spożywczym, co ma swoje skutki także dla kształtu i znaczenia instytucji europejskich, w tym zwłaszcza rozszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej. Przyznanie Komisji ogólnej kompetencji do regulowania materii prawnorolnej zostało podporządkowane kryteriom tak ogólnym, że pozwoliły one na niezwykle szeroki wachlarz decyzji z trudnością ocenianych w oparciu o treść rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

Jednocześnie reforma wprowadzona tym rozporządzeniem nie miała charakteru autonomicznego, ale umiejscowiona została w złożonym procesie reformy instytucjonalnej, która już od kilku lat – poczynając od reformy systemów wsparcia dochodów i wsparcia rozwoju obszarów wiejskich – stopniowo i radykalnie zmieniała paradygmaty, na których przez całe dziesięciolecie opierała się Wspólna Polityka Rolna.

W tym sensie można powiedzieć, że przyjęcie rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku jest ściśle związane z wprowadzeniem reżimu płatności jednolitej, o którym mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i nowego modelu rozwoju obszarów wiejskich, o którym mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005.

Sama relacja pomiędzy Wspólnotą a państwami członkowskimi nabiera w tej perspektywie nowego znaczenia. Wspomniano już o tendencji do (przynajmniej częściowej) „renacjonalizacji” Wspólnej Polityki Rolnej. W istocie, szerokie możliwości decyzyjne nadane państwom członkowskim i regionom w ramach reżimu płatności jednolitej i nowego modelu rozwoju obszarów wiejskich wprowadziły elastyczność i różnorodność interwencji w wymiarze lokalnym, jeszcze do niedawna nieznanych Wspólnej Polityce Rolnej. Należy jednak pamiętać, że interpretacja ekonomiczna i prawna różnią się od siebie w sposób znaczący.

Z punktu widzenia ekonomii i zarządzania gospodarką krajową i regionalną, określenie krajowych maksymalnych pułapów w ramach wielu możliwych wariantów reżimu płatności jednolitej, a także różnorodność działań, przewidzianych w ramach czterech osi polityki rozwoju obszarów wiejskich, wiąże się – jak już wspomniano – z przyznaniem na nowo państwom członkowskim i regionom szerokiego wachlarza decyzyjnego. Jednocześnie jednak (i właśnie dlatego) z punktu widzenia prawa Wspólna Polityka Rolna stała się przede wszystkim instytucją, regułą reguł, postępowań, kompetencji, podmiotów. Jednym słowem – dla przeciwstawienia się silnie dynamicznemu i zmiennemu zarządzaniu ekonomią⁵⁴ –

⁵⁴ Zob. F. Albisinni, A. Sorrentino, op. cit.

przyjęła ona w dużej mierze zadanie definiowania i ustanawiania stabilizacji regulacyjnej, tradycyjnie powierzanej krajowej kompetencji. W ramach tego strategicznego kierunku mieszczą się właśnie rozporządzenia, które stają się zbiorem zasad. Wylania się z tego wielopoziomowy i złożony porządek prawny⁵⁵, w którym zarówno poziom europejski, jak i krajowy są konieczne⁵⁶, w którym prawo wspólnotowe podkreśla wymiar krajowy i lokalny, ale jednocześnie gwarantuje jedność instytucji i treści.

Tendencja rozwoju prawa europejskiego w kierunku legislacji ogólnej uzewnętrzniła się zarówno w ramach procesu przyjmowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, jak i później:

– gdy chodzi o wspomniane rozporządzenie, opracowywanie jego ostatecznego tekstu zbiegło się z negocjacjami i wprowadzaniem nowej wspólnej organizacji rynku wina. W rezultacie rozszerzeniu uległ zakres regulacji tego rozporządzenia, które objęło także winogrona, wino i produkty powiązane⁵⁷, a więc produkty, które dotąd tradycyjnie były poddane odrębnym regulacjom. Włączenie w ramy jednego tekstu definicji wspólnej organizacji rynku wina nie pozostało bez konsekwencji na kształtowanie się pojęć i linii ewolucyjnych całego porządku prawnego, nawet jeśli organizacja rynku wina została następnie uregulowana w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008⁵⁸ i stała się przedmiotem odrębnej regulacji. Należy w tym kontekście dodać, że art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 został zmieniony przez rozporządzenie Rady (WE) nr 361/2008 z 14 kwietnia 2008 r. poprzez wprowadzenie paragrafu 2, który stanowi: „W odniesieniu do sektora wina stosuje się wyłącznie art. 195 niniejszego rozporządzenia”, odwołując się w ten sposób do normy, która w związku z art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 określa sposób wykonywania kompetencji Komisji;

⁵⁵ Blizej S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002.

⁵⁶ L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna 2006.

⁵⁷ Zob. art. 1 § 1 lit. l) komentowanego rozporządzenia i jego Załącznika 1, część XII, który obejmuje treść poprzednio zawartą w art. 1 początkowej wersji nowego rozporządzenia o organizacji rynku wina (zob. dokument nr 11361/07 – KOM(2007) 372 *final* z 9 listopada 2007). Natomiast art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2008 z 29 kwietnia 2008 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina odsyła do definicji zawartych w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

⁵⁸ Na temat elementów charakteryzujących nową wspólną organizację rynku wina zob. F. Albinini, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, w: idem (red.), *Le Regole del vino*, Atti del Convegno AIDA-IDAIC, Roma 23-24 novembre 2007, Milano 2008.

– następnie, już po przyjęciu rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, wiele kolejnych rozporządzeń rozszerzyło dodatkowo zakres jego zastosowania, zmieniając brzmienie oryginalnych przepisów, by uwzględnić toczące się wówczas prace nad nowymi instrumentami interwencji w innych sektorach. Sama wspólna organizacja rynku wina już w rok po reformie z 2008 r. została włączona do rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku na mocy nowego rozporządzenia z 2009 r.⁵⁹, wydanego także przez Radę i również uzasadnianego „uproszczeniem”, „uporządkowaniem jednolitego tekstu”. Taki zabieg normatywny nie tylko zanełował specyfikę regulacji rynku wina, włączając ją w ramy większego zbioru norm, ale stworzył także podwaliny rekonstrukcyjne i systemowe dla kolejnych zabiegów włączania do innych ogólnych obszarów regulacyjnych.

6. W kierunku wspólnego kodeksu

Zarysowany wyżej proces miał znaczący wpływ także na porządku prawne państw członkowskich i ich relację do europejskiego porządku prawnego.

We Włoszech instrumentem wdrażającym reformę przeglądu średnio-okresowego Wspólnej Polityki Rolnej, w wyniku której przyjęte zostało rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003, był dekret ministerialny⁶⁰. Na szczególną uwagę zasługują przepisy dekretu skierowane na adaptację do włoskiego systemu prawnego norm wspólnotowych dotyczących instytucji tzw. przewidywanego dziedziczenia. Adaptacja ta nie polegała na przeszczepieniu do krajowego systemu prawnego nieznanego mu dotąd instytucji, ale raczej na nowym spojrzeniu na instytucje i rozwiązania już występujące w wewnętrznym porządku prawnym, które okazały się kompatybilne z instytucjami i rozwiązaniami przewidzianymi w prawie wspólnotowym i zdolne spełniać cele założone w rozporządzeniu o płatności jednolitej.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 491/2009 z 25 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku).

⁶⁰ Dekret nr 1878 z 5 sierpnia 2004 r. z późn. zm; zob. komentarz na ten temat L. Costato, A. Germanò, F. Albisinni, *L'attuazione in Italia della riforma della PAC del 2003*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2004, s. 525.

Instytucja przewidywanego dziedziczenia jest dobrze znana w niektórych porządkach prawnych państw członkowskich, a w szczególności jest charakterystyczna dla tradycji prawa niemieckiego. Niemiecki kodeks cywilny (*Bürgerliches Gesetzbuch*) dopuszcza – co do zasady – rozporządzające czynności prawne *inter vivos* w przedmiocie dziedziczenia (*Erbvertrag*)⁶¹, a w dziale poświęconym umowom dzierżawy gruntów rolnych⁶² reguluje odrębnie przypadek przewidywanego dziedziczenia (*vorweggenommenen Erbfolge*), stanowiąc, że osoba otrzymująca pod tym tytułem gospodarstwo rolne bądź jego część staje się stroną umowy dzierżawy⁶³. Chodzi zatem o instytucję, która w niemieckim systemie prawnym ma konotację ściśle agrarną⁶⁴ i własną dyscyplinę, wyróżnioną nawet jako *sedes materiae*, w stosunku do ogólnych przepisów dotyczących dziedziczenia.

Odwołanie do przewidywanego dziedziczenia, o którym mowa w art. 33 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, mogło być zatem rozumiane⁶⁵ nie jako wymóg przyjęcia specyficznej instytucji, ale jako odwołanie do regulacji stosunków prawnorolnych, które – mimo że są odmiennie regulowane w porządkach prawnych różnych państw członkowskich – dotyczą tych samych zagadnień. Dlatego wspomniany dekret miał umożliwić wierne (ale spójne z kategoriami właściwymi dla krajowej tradycji prawnej) wykonanie norm rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 dotyczących nieznanymi włoskiemu systemowi prawa instytucji, takich właśnie jak przewidywane dziedziczenie, ale którym odpowiadają regulacje znane wewnętrznemu prawu rolnemu, a w szczególności te związane z rodzinnym przedsiębiorstwem i dziedziczeniem w rolnictwie.

Art. 3 ust. 1 tego dekretu uregulował w ramach „przewidywanego dziedziczenia” dwie odrębne hipotezy:

– hipotezę, o której mowa pod lit. a tego przepisu, tj. „rozszerzenie prawa użytkownika na właściciela”, która przekłada w kanon absolutny *id*

⁶¹ Por. § 2274 i n. BGB.

⁶² Por. § 585 i n. BGB.

⁶³ Por. § 593 Betriebsübergabe.

⁶⁴ W wersjach językowych włoskiej, francuskiej i angielskiej w art. 33 rozporządzenia 1782/2003, właśnie ze względu na obcość koncepcji przewidywanego dziedziczenia, używa się ogólnej formuły lingwistycznej „w drodze faktycznego lub przewidywanego dziedziczenia” (*via ereditaria effettiva o anticipata, actual or anticipated inheritance, titre d'héritage ou d'héritage anticipé*), natomiast w niemieckojęzycznej wersji tego przepisu używa się dwóch odrębnych terminów zaczerpniętych z BGB, by określić dwie odrębne instytucje poddane odrębnym uregulowaniom: „durch Vererbung oder durch vorweggenommene Erbfolge”.

⁶⁵ Por. w tym względzie art. 13 rozporządzenia Komisji nr 795/2004.

quod plerumque accidit, niekoniecznie odpowiadający obiektywnej sytuacji. Mogą zaistnieć sytuacje, w których pomiędzy właścicielem a użytkownikiem nie zachodzi żaden stosunek, który mógłby zostać sprowadzony do hipotezy (także nieformalnej) przewidywanego dziedziczenia;

– hipotezę o której mowa pod lit. b), tj. wszystkie sytuacje, w których rolnik otrzymał pod jakimkolwiek tytułem prawnym gospodarstwo rolne bądź część gospodarstwa uprzednio zarządzanego przez innego rolnika, po którym ten pierwszy może dziedziczyć zgodnie z przepisami dziedziczenia ustawowego. W tym wypadku domniemanie *de iure* przewidywanego dziedziczenia związane jest z sytuacją zapewnienia kontynuacji gospodarowania, której towarzyszy status uprawnionego spadkobiercy⁶⁶.

Uznanie za nieistotną formę prawną i sposób wejścia w prawa do gospodarstwa pozwoliło ustawodawcy krajowemu (który musiał ulokować normy wspólnotowe na poziomie konkretnych przepisów włoskich) uniknąć konfrontacji ze złożonymi kwestiami dopasowywania zazwyczaj odpłatnych czynności prawnych (przynajmniej zgodnie z deklaracjami stron) i popadnięcia w paradoks kwalifikacji aktu czy zachowania mającego inny przedmiot jako czynności rozporządzającej prawem, które nawet nie istniało w momencie dokonywania tego aktu czy zachowania.

Przyjęty mechanizm nie polegał zatem na przyznaniu charakteru rozporządzającego aktom czy zachowaniom, które zresztą okazują się trudne do określenia; sposób wejścia w prawa został wyraźnie uznany za nieznaczący („otrzymał pod jakimkolwiek tytułem”). Decydujący jest element kontynuacji gospodarowania w ramach grupy podmiotów uprawnionych do dziedziczenia ze względu na więzi rodzinne⁶⁷, omijając w ten sposób kryterium wyłącznie podmiotowe uznania uprawnienia do płatności. Dlatego przepisy dotyczące przewidywanego dziedziczenia, w postaci przyjętej we włoskim dekrete z 5 sierpnia 2004 r., z założenia nie wprowadziły tej instytucji jako nowej instytucji w porządku prawnym, ale po prostu określiły podmioty uprawnione do ubiegania się o uznanie uprawnienia ze

⁶⁶ Art. 3 ust. 1b cytowanego dekretu.

⁶⁷ Art. 565 włoskiego kodeksu cywilnego tak określa podmioty powołane do spadku z ustawy, tj. w wypadku braku testamentu: małżonek, zstępni, wstępni, krewni, powinowaci, Skarb Państwa. W omawianej tu sytuacji, uregulowanej w dekrete z 2004 r., nie wydaje się znajdować zastosowania zaliczenie Skarbu Państwa do uprawnionych spadkobierców, którzy według zasad ogólnych są powołani do spadku w razie braku wszystkich innych poprzednio wymienionych osób, w celu wyłączenia sytuacji pozostawienia danego majątku bez właściciela.

względu na kontynuację gospodarowania i więzy rodzinne w stosunku do rolnika zarządzającego uprzednio gospodarstwem.

Prezentowane regulacje mają jeszcze jeden aspekt. Prawo europejskie, a w szczególności omawiana reforma uwypukliły rolę polityki i regulacji w materii rolnictwa na poziomie krajowym, a nie regionalnym, co wydawało się wręcz zanegowane w reformie konstytucyjnej z 2001 r.⁶⁸, a co z kolei niedawne orzecznictwo włoskiego Trybunału Konstytucyjnego uznało za kanon prawny także (i przede wszystkim) wynikający ze zobowiązań europejskich⁶⁹. Należy tu przywołać dwa orzeczenia: orzeczenie nr 14 z 13 stycznia 2004 r. w przedmiocie pomocy państwa przedsiębiorstwom rolnym i orzeczenie nr 240 z 19 lipca 2004 r. w przedmiocie kwot mlecznych. W obu orzeczeniach Trybunał odrzucił skargi regionów na ustawy państwowe, które przewidywały interwencję państwa polegającą na wykonywaniu funkcji polityki gospodarczej bądź nadzoru i kontroli.

Znaczące jest w tym zakresie uzasadnienie Trybunału potwierdzające zgodność z Konstytucją kwestionowanych przepisów: „z punktu widzenia prawa wewnętrznego, pojęcie konkurencji nie może nie uwzględniać pojęcia funkcjonującego na poziomie wspólnotowym, które obejmuje działania regulacyjne, przepisy antymonopolowe i inne środki skierowane na otwarcie i zwiększenie konkurencyjności rynku [...]. W takiej perspektywie, właśnie włączenie tej kompetencji państwowej (ochrona konkurencji) do art. 117 ust. 2 lit. e Konstytucji, podkreśla zamierzenie ustawodawcy konstytucyjnego z 2001 r. do przyznania Państwu kompetencji w zakresie instrumentów polityki ekonomicznej, które dotyczą rozwoju całego kraju”⁷⁰.

„W ramach tego sektora zatem zbiegają się zarówno kompetencje regionalne jak i kompetencje państwowe. Te ostatnie są uzasadnione przez matrycę wspólnotową tej regulacji i przez nabycie przez państwo funkcji,

⁶⁸ Ustawa konstytucyjna nr 3 z 18 października 2001 r., zatytułowana *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

⁶⁹ Więcej na ten temat zob. *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost. Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura* (2006), materiały z konferencji IDAIC, Siena 25-26 listopada 2005 r., Milano 2006; A. Germanò, *La „materia” agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, „Le Regioni” 2003, I, s. 117; L. Costato, *Articolo 117 cost., corte costituzionale e «materia» agricola*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2004, s. 223; F. Adornato, *La difficile transizione della („materia”) agricoltura*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente” 2002, s. 482; A. Germanò (red.), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, materiały ze spotkania we Florencji 13 kwietnia 2002 r., Milano 2003.

⁷⁰ Orzeczenie nr 14 z 13 stycznia 2004 r.

które ze swej natury muszą być wykonane na poziomie centralnym. Chodzi poza tym o regulację, która ze względu na swoją operacyjność wymaga, by postępowanie dotyczące określenia kwot indywidualnych w ramach globalnej puli ilościowej przyznanej Włochom na poziomie wspólnotowym oraz określenia ilości produkcji wytworzonej i sprzedawanej przez każdego uprawnionego producenta było prowadzone według reguł zakreślonych w przepisach wspólnotowych⁷¹.

Z powyższego uzasadnienia wyłania się obraz swoistego prawa wspólnego, nawiązującego do dawnych doświadczeń, które uwzględniały mnogość centrów regulacyjnych i które ze swej natury wymagały wspólnego języka, wspólnego zbioru reguł i ponoszenia odpowiedzialności.

7. Podsumowanie

W świetle wyżej ogólnie zarysowanych skutków ostatnich reform europejskich, które miały miejsce przed i po ratyfikowaniu Traktatu z Lizbony, można zauważyć wspólną tendencję do podążania w kierunku tworzenia europejskiego kodeksu rolnictwa. Kodeks ten nie ma być jednak jednolitym aktem prawnym dla dwudziestu siedmiu państw tworzących dziś Unię Europejską, ale raczej wspólnym kodeksem, w którym potrzeby i podmioty krajowe, regionalne i lokalne zajmują ważne miejsce obok tych właściwych dla podejmowania centralnych decyzji normatywnych. W tym zakresie kodeks jest więc przede wszystkim systemem znaków, komunikacji, sposobu interpretowania (a więc i normowania) rzeczywistych doświadczeń, co pociąga za sobą konieczność posługiwania się wspólnym językiem. Potwierdza się w tym model poszukiwania jedności europejskiej poprzez procesy kodyfikacji, które podkreślają znaczenie użycia regulacyjnego instrumentu prawnego wobec tradycyjnego uciekania się do technik interwencji ekonomicznej.

Należy jednak pamiętać, że jest to model kodyfikacji i kodeksu odmienny od osiemnastowiecznych kodeksów krajowych⁷². Obejmuje on proces, który podąża w kierunku *Corpus iuris*, które pod wieloma względami może przypominać kodyfikację justyniańską, jako kompozycję przeszłości, a zarazem silnej innowacyjności przy uwzględnieniu wielu róż-

⁷¹ Orzeczenie nr 240 z 19 lipca 2004 r.

⁷² Na temat ostatnich prób kodyfikacji włoskiego prawa rolnego (bez żadnego skutku do dziś) zob. F. Albisinni, *Codice agricolo e codificazioni di settore*, „Rivista di Diritto Agrario” 2005, z. 1, s. 419.

nych źródeł prawa. Dlatego podstawową rolę przypisuje się interpretacji, *ius dicere*, w jej wymiarze sądowym, administracyjnym i doktrynalnym. W procesie jednoczenia Europy poprzez prawo uniwersytety i działalność badawcza – ze względu na przypisane im zadania – powinny odgrywać podstawową rolę.