

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z XXX Europejskiego Kongresu i Kolokwium Prawa Rolnego, Poznań 18–21 września 2019 r. „Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”

Od 18 do 21 września 2019 r. odbywał się w Poznaniu XXX Europejski Kongres i Kolokwium Prawa Rolnego (XXX European Congress and Colloquium of Agricultural Law). Jego organizatorem był Europejski Komitet Prawa Rolnego (Comité Européen de Droit Rural – CEDR), Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów, a bezpośrednio – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Na ostatnim XXIX Europejskim Kongresie w 2017 r., w Lille we Francji, władze CEDR-u powierzyły organizację kolejnego kongresu Polskiemu Stowarzyszeniu Prawników Agrarystów. Decyzja ta została potwierdzona przez Prezydenta CEDR-u Geoffa Whitakera z Wielkiej Brytanii, który brał udział w zorganizowanym w Poznaniu XV Światowym Kongresie Prawa Rolnego we wrześniu 2018 r. Pan Prezydent bardzo pochlebnie wypowiedział się zarówno o organizacji, jak i stronie naukowej poznańskiego światowego spotkania agrarystów¹.

Po raz pierwszy Polska i polscy agrarzyści byli organizatorami i gospodarzami tego wielkiego wydarzenia naukowego. Wzięli w nim udział przede wszystkim przedstawiciele nauki i praktyki z państw członkowskich Unii Europejskiej (także przedstawiciele Komisji Rolnictwa UE), ale również z państw leżących na różnych kontynentach (przeszło 130 osób z ponad 20 państw). Temat przewodni Kongresu dotyczył dwóch niezwykle aktualnych i ważnych kwestii – suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywności. Próbowano odpowiedzieć na pytanie, na ile współczesne prawo rolne służy zapewnieniu suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywności. Dawał temu wyraz temat Kongresu: „Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law”.

¹ R. Budzinowski, *XV Światowy Kongres Prawa Rolnego, Poznań 18–22 września 2018 r.*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2018, nr 2, s. 215 i n.



W ramach obrad kongresowych zaprezentowano 35 raportów krajowych oraz trzy raporty indywidualne. Jak zazwyczaj prace toczyły się w ramach trzech komisji.

Pierwsza z nich zajmowała się koncepcją i ramami prawnymi suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego (*Food sovereignty and food security: concepts and legal framework*). Pracom komisji przewodniczył prof. L. Russo (Włochy), a sprawozdawcą była prof. A. Raisz (Węgry). Przedstawione raporty krajowe oraz dyskusja nad nimi pozwoliły na dokonanie przeglądu regulacji i poglądów doktryny.

Dr L. Bodiquel wskazał, że we francuskiej konstytucji nie ma żadnego odniesienia do suwerenności żywnościowej, bezpieczeństwa żywności czy prawa do odpowiedniej żywności, ale odwołania do tych kategorii występują w kodeksie rolnym. Z kolei J. Martinez zaznaczył, że pojęcie suwerenności żywnościowej nie występuje w niemieckiej ustawie zasadniczej ani w innych aktach prawnych, jednak suwerenność żywnościową uznać można za element „bezpieczeństwa publicznego”. Także prof. B. van der Meulen stwierdził, że „suwerenność żywnościowa” nie występuje w holenderskich aktach prawnych, a nawet w dyskusji publicznej, a bezpieczeństwo żywnościowe i prawo do odpowiedniej żywności nie są ujęte w konstytucji Królestwa Niderlandów. Pojęć tych używa się jednak w aktach prawnych dotyczących pomocy kierowanej do państw rozwijających się. Włoska konstytucja, co podkreślali prof. M. Alabrese i G. Strambi, nie zawiera bezpośredniego odniesienia do tych pojęć, a prawo do odpowiedniej żywności jest chronione przez przestrzeganie traktatów międzynarodowych. Podob-

ne stwierdzenia znalazły się również w raporcie hiszpańskim, referowanym przez dr T. Rodríguez-Cachón.

Polski raport został przygotowany przez prof. M. Korzycką, mgr. P. Kalinowskiego, mgr. M. Łatę, dr. Ł.M. Sokołowskiego, dr. hab. P. Wojciechowskiego i dr M. Żuchowską-Grzywacz. Obejmował on analizę regulacji nawiązujących do bezpieczeństwa żywnościowego oraz do tych, które można uznać za służące realizacji suwerenności żywnościowej i realizacji prawa do odpowiedniej żywności. Ujęto w nim m.in. regulację obrotu nieruchomościami rolnymi, regulację dotyczącą ograniczenia marnowania żywności i projekt regulacji dotyczącej wykorzystania roślin wysokobiałkowych w paszach.

Na podstawie prezentowanych raportów można wysnuć wniosek, że mimo braku definicji legalnych takich pojęć, jak suwerenność żywnościowa czy bezpieczeństwo żywnościowe, są one podobnie rozumiane we wszystkich państwach, a kluczowe znaczenie dla ich pojmowania mają dokumenty międzynarodowe. W zasadzie we wszystkich raportach krajowych stwierdza się, że w konstytucjach nie występują odniesienia do suwerenności żywnościowej, bezpieczeństwa żywnościowego ani do prawa do odpowiedniej żywności, natomiast regulacje dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego można znaleźć w wielu różnych aktach prawnych niższego rzędu i w dokumentach strategicznych. Nie budzi wątpliwości, że ze względu na zobowiązania międzynarodowe poszczególne państwa chronią prawo do odpowiedniej żywności, a bezpieczeństwo żywnościowe i suwerenność żywnościowa mogą być pośrednio wywodzone z różnych przepisów konstytucyjnych. W wielu raportach wskazuje się na ścisły związek suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego z dostępem do nieruchomości rolnych.

W sprawozdaniu podsumowującym obrady Komisji pierwszej zauważono, że kraje o znacznym potencjale gospodarczym, zorientowane na eksport, są mniej zainteresowane promowaniem suwerenności żywnościowej, natomiast bezpieczeństwo żywnościowe, powiązane z prawem do odpowiedniej żywności, występuje w większości krajowych porządków prawnych, chociaż w niektórych przypadkach trudno odróżnić bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności ze względów językowych (w języku włoskim, hiszpańskim i portugalskim). Wskazano też na wiele wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym, w tym starzenie się ludności wiejskiej, rozdrobnione struktury rolniczej, nierolnicze wykorzystywanie gruntów rolnych czy zmiany klimatu.

Program realizowany w Komisji II koncentrował się wokół problematyki planowania przestrzennego, ochrony gruntów rolnych i obrotu nieruchomościami rolnymi (*Protection of Cultivated Land: Rural Planning Law and Agricultural Property and Real Estate Law*). Obradom przewodniczył prof. Aleksander Lichorowicz (UJ), a sprawozdawcą był dr Paweł Blajer (UJ). Prezentowane referaty poruszały różne problemy.

Na przykład dr P. Amat-Llombart i dr J.M. López Torres (Hiszpania) wskazały, że ponad 30% powierzchni Hiszpanii ulega procesom erozji i jest to jeden z poważnych problemów środowiskowych. Z tego powodu instrumenty ochrony gruntów

rolnych występują zarówno w prawie krajowym, jak i regionalnym. Ochrona ilościowa, jakościowa i dostępność gruntów rolnych była także głównym tematem referatu dr. M. Husera (Szwajcaria). Z kolei w Finlandii występują zakazy zanieczyszczania lub modyfikowania gleby i wód gruntowych, co odnosi się także do stosowania nawozów i pestycydów (prof. D. Erkki J. Hollo). Przedstawiciele Węgier (prof. C. Csák, dr Z. Hornyák, dr F. Orosz) nawiązali do szczególnych regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Z kolei prof. I. Canfora (Włochy) poruszyła problem statusu młodych rolników. Ciekawy był również referat prof. M. Rosso Grossman (USA), która odniosła się m.in. do kwestii ochrony gruntów rolnych, nabywania gruntów czy umowy dzierżawy w Ameryce Północnej.

W polskim raporcie przygotowanym pod kierunkiem prof. D. Łobos-Kotowskiej (UŚ przez prof. J. Bieluka (UwB), dr K. Czerwińską-Koral (UŚ), dr P. Gałę (UŚ), dr hab. T. Kurowską (UŚ), dr K. Leśkiewicz (UAM), dr R. Pastuszko (UMCS), dr hab. A. Suchoń (UAM) i dr M. Szymańską (UMCS) zauważono m.in., że ochrona gruntów rolnych i leśnych nie jest priorytetem w planowaniu gminnym czy wojewódzkim. Szerokie rozważania koncentrowały się na nowelizacji z 26 kwietnia 2019 r. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Zaprezentowane raporty oraz wypowiedzi uczestników wskazywały na ograniczoną skuteczność instrumentów ochrony gruntów rolnych. Regulacje europejskie powinny w jeszcze większym zakresie uwzględniać ochronę i poprawę jakości gleb. Referenci zgodnie zauważyli rosnące znaczenie systemu płatności bezpośrednich w zapewnieniu ochrony jakościowej gruntów rolnych. Sugerowali także wprowadzanie regulacji ułatwiających przejmowanie lub tworzenie nowych gospodarstw przez młodych rolników, by zapewnić ciągłość działalności rolniczej. Podsumowania obrad dokonał dr P. Blajer, który m.in. wyróżnił trzy podstawowe modele regulacji prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

Prace w trzeciej komisji poświęcone były, jak zazwyczaj, istotnym zmianom w zakresie prawa rolnego (*Significant current developments in Rural Law*). Obradom przewodniczyła prof. M. Rosso Grossman (USA), a sprawozdawcą generalnym był dr J.W.A. Rheinfeld (Holandia). Do kluczowych czynników determinujących rozwój tej dziedziny prawa zaliczono wyzwania związane z nowymi technologiami, produkcją zwierzęcą i ochroną zdrowia zwierząt, produkcją żywności i jej etykietowaniem, chemizacją rolnictwa oraz ochroną środowiska w rolnictwie. W ramach prac Komisji raporty przedstawili agrarze z Argentyny, Austrii, Bułgarii, Hiszpanii, Finlandii, Francji, Węgier, Włoch, Wielkiej Brytanii i Polski.

Polski raport narodowy został przygotowany przez zespół pod kierunkiem prof. P. Czechowskiego (UW) w składzie: prof. B. Jeżyńska (UMCS), prof. M. Król (UŁ), dr hab. Adam Niewiadomski (UW), dr hab. Konrad Marciniuk (UW), dr hab. Przemysław Litwiniuk (SGGW), dr Izabela Lipińska (UP w Poznaniu), dr Agata Niewiadomska (UW), dr Monika Żuchowska-Grzywacz (UTH Radom).

W raporcie podkreślono m.in. potrzebę przyjęcia nowych regulacji prawnych w zakresie nazw handlowych produktów pochodzenia roślinnego, by uwzględniały one

nowe trendy żywnościowe, zmiany w zakresie świadomości i rozeznania konsumentów oraz dynamicznego rozwoju produktów innowacyjnych. Autorzy raportu podkreślili, iż ważnym wyzwaniem będzie wdrożenie w Polsce produkcji żywności opartej na nowych technologiach, zwłaszcza w kontekście wprowadzonych ograniczeń stosowania w produkcji roślinnej odmian roślin modyfikowanych genetycznie.

Poważnym problemem jest również właściwe stosowanie instrumentów prawnych służących ochronie środowiska przed skutkami chemizacji. Od 2018 r. na terenie UE reglamentacji prawnej podlega stosowanie określonych substancji w rolnictwie. Jednak mimo wprowadzenia generalnego zakazu zastosowania substancji zawierających neonikotynoidy w środkach ochrony roślin w Polsce, dwukrotnie w kolejnych latach zastosowano wyjątek przewidziany w prawodawstwie UE dla sytuacji nadzwyczajnych w ochronie roślin, dający możliwość czasowego odstępstwa od ustanowionych zasad.

Obrazy Komisji III zakończyły się przyjęciem konkluzji, w których podkreślono m.in. ekspansję regulacji prawnorolnych, które powinny przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony środowiska i zmniejszania nakładów rolniczych. Coraz większą rolę w tym zakresie będą pełniły nowe technologie, a zwiększone bezpieczeństwo danych w sektorze rolno-spożywczym ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania cyber- lub agroterroryzmowi, który może spowodować szkody ekonomiczne i zagrozić światowemu bezpieczeństwu żywnościowemu.

W ramach obrad kongresowych odbyło się też kolokwium „Reforma WPR”. Podstawowe zasady przyszłej WPR (*Basics of the CAP reform*) przedstawił dr Ch. Busse z Bonn, wskazując, że nowa WPR będzie służyć realizacji takich celów, jak: zapewnienie godziwych dochodów gospodarstw rolnych, przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu, do zrównoważonej produkcji energii czy wspierania wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi. Natomiast w ramach kolejnego wystąpienia (*Content and scope of the environmental component*) dr Busse zwrócił uwagę na wiele problemów, które łączą się z elementem środowiskowym. Z dużym zainteresowaniem przyjęto wystąpienie prof. R. Mögele (Bruksela), dotyczące statusu konsultacji i dalszego planowania oraz koncepcji planów strategicznych.

Przedstawiciel Polski dr hab. K. Marciniuk (UW) zaprezentował referat dotyczący płatności bezpośrednich z punktu widzenia Europy Wschodniej. Wskazał na zróżnicowanie płatności bezpośrednich w krajach Unii Europejskich. W Polsce, na Litwie, Łotwie czy Estonii są one nadal dużo niższe niż w Grecji, Malcie, Niemczech czy Holandii. Wystąpienie referenta wywołało dyskusję na temat zrównania wysokości płatności oraz utrzymywania wsparcia ustalanego na podstawie parametrów z innych okresów historycznych. Agraryści z różnych państw pozytywnie oceniali nowe założenie, że każdy kraj UE będzie zobowiązany do opracowania Planu Strategicznego WPR, obejmującego I i II filar WPR, a jednocześnie formułowali wiele problemów szczegółowych.

Z kolei prof. P. Richli (Szwajcaria) poruszył kwestię współpracy między producentami rolnymi w Szwajcarii (*The CAP reform from the Swiss point of view. Flexibility versus distortion of competition*). Organizacje producentów rolnych zapewniają marketing i dostosowanie produkcji do wymagań rynku. W kontekście zmian WPR

referent odniósł się do planowanych modyfikacji polityki rolnej w Szwajcarii po roku 2020. W ramach kolokwium poruszono także kwestię opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię. Dr. L. Petetin w ramach referatu (*The CAP Reform in the Light of Brexit*) przedstawiła proces przygotowywania brytyjskich regulacji prawnych dotyczących rolnictwa po Brexit. Rolnicy będą wspierani z budżetu krajowego, według planowanego gwarantowanego poziomu wsparcia.

W dyskusji sformułowano pogląd, że realizacja celów WPR po 2020 r. wymaga wprowadzenia nowych instrumentów prawnych. Konieczne jest połączenie polityki rolnej z ochroną środowiska, polityką społeczną oraz polityką klimatyczną. Efektywna realizacja tej polityki może mieć wpływ na wszystkie wskazane obszary, ale powinna koncentrować się na rolnictwie. Między innymi podkreślano, że konieczne jest poszerzenie „siatki bezpieczeństwa” dla producentów rolnych w różnych sytuacjach kryzysowych, które w rolnictwie zdarzają się coraz częściej. Istnieje potrzeba wzmocnienia ochrony gruntów rolnych, czemu powinno też służyć połączenie z programami rolno-środowiskowymi, zazielenianiem czy zasadą wzajemnej zgodności.

Merytorycznego podsumowania obrad dokonał prof. R. Norer, sprawozdawca generalny, który bardzo wysoko ocenił zarówno poziom merytoryczny, jak i organizację Kongresu. Zamykając obrady, prezydent CEDR-u G. Whitakker podziękował organizatorom, w tym Polskiemu Stowarzyszeniu Prawników Agrarystów, za tak sprawną organizację.

Uczestnicy Kongresu, zwłaszcza goście zagraniczni, mieli również okazję zwiedzić Poznań i okolice, a także zapoznać się z wielkopolską sztuką kulinarną.

MONIKA ANNA KRÓL, ANETA SUCHOŃ, PAWEŁ WOJCIECHOWSKI