

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓŁROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny)
Elżbieta Kremer (redaktor tematyczny)
Justyna Goździewicz-Biechońska, Łukasz Mikołaj Sokołowski
(sekretarze)

Komitet naukowy

PAWEŁ CZECHOWSKI, ALEKSANDER LICHOROWICZ,
ALEKSANDER OLESZKO, STANISŁAW PRUTIS

oraz

FRANCESCO ADORNATO (Università di Macerata, Włochy)
FERDINANDO ALBISINNI (Università della Tuscia, Włochy)
ANNA BANDLEROVÁ (Slovenská Poľnohospodárska Univerzita
v Nitre, Słowacja)
DANIEL GADBIN (Université de Rennes 1, Francja)
ALBERTO GERMANÒ (IDAIC Firenze, Włochy)
GIUSEPPE GIUFFRIDA (Università di Messina, Włochy)
ÁNGEL MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (Universidad de Jaén, Hiszpania)
INES HÄRTEL (Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder, Niemcy)
JOSÉ MARTÍNEZ (Georg-August-Universität Göttingen, Niemcy)
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Universidad de Jaén, Hiszpania)

Adres Redakcji

Collegium Iuridicum Novum
al. Niepodległości 53, pokój 25
61-714 Poznań
e-mail: ppr@amu.edu.pl
www.ppr.amu.edu.pl

Poszczególne numery Przeglądu Prawa Rolnego
dostępne są w Internecie na stronie:

<https://repozytorium.amu.edu.pl>

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja papierowa

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 2 (27)
2020



POZNAŃ 2020

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Adriana Staniszewska

Korekta
Adriana Staniszewska

Projekt okładki i stron tytułowych
Ewa Wąsowska

Redakcja techniczna i łamanie
Elżbieta Rygielska

ISSN 1897-7626

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
61-701 POZNAŃ, UL. FREDRY 10
www.press.amu.edu.pl

Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl

Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 17,50. Ark. druk. 16,875

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL, DANIEL KRZANOWSKI, SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7-9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

Teoria prawa rolnego

- ROMAN BUDZINOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
O potrzebie opracowania i koncepcji Systemu prawa rolnego..... 11

Studia i materiały z badań

- PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski)
Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału..... 25
- PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Szkola Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa)
Pozycja prawna młodego rolnika w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z 29 maja 2018 r. 53
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne..... 75
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Prawne aspekty sprzedaży na odległość napojów alkoholowych 87
- IZABELA LIPIŃSKA, IZABELA HASIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Z problematyki hodowli zwierząt gospodarskich w świetle nowych regulacji prawnych..... 101
- JUSTYNA GOZDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Redukcja emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego w świetle międzynarodowego i unijnego prawa ochrony klimatu..... 115

Prawo rolne za granicą

ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Uniwersytet w La Rioja, Hiszpania) <i>La Directiva (UE) 2019/633, en materia de prácticas comerciales desleales por una cadena de suministro agrícola y alimentario más equilibrada</i>	133
ESTHER MUÑIZ ESPADA, JUAN CARLOS GAMAZO CHILLÓN (Uniwersytet w Valladolid, Hiszpania) <i>Digitisation in agriculture as a factor of competitiveness</i>	163
LEONARDO FABIO PASTORINO (Narodowy Uniwersytet w La Plata, Argentyna) <i>La seguridad alimentaria – un concepto pretencioso</i>	183
MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ (Uniwersytet w Almerii, Hiszpania) <i>Legal analysis of the management of harvest residues in South-West Europe</i>	207

Prawo rolne w praktyce

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań) <i>Nabywanie działek gruntu wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu na podstawie przepisów emerytalno-rentowych</i>	227
---	-----

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przeгляд czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (oprac. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	247
„Diritto Agroalimentare” (oprac. ELIZA JACHNIK).....	249
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (oprac. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI)	250
„Revue de Droit Rural” (oprac. MICHALINA KOWAŁA)	252
„Rivista di Diritto Agrario” (oprac. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	255

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (oprac. BEATA WŁODARCZYK)	257
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
The development and concept of an Agricultural Law System..... 11

Research and studies

- PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (University of Warsaw, Poland)
Selected aspects of the restriction of trading in agricultural real estate under Polish law in the context of the EU principle of free movement of capital..... 25
- PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Warsaw University of Life Sciences, Poland)
Legal position of the young farmer in Poland in the light of the European Parliament Resolution of 29 May 2018..... 53
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Sustainable food systems in the context of the Common Agricultural Policy reform – legal aspects 75
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Legal aspects of distance selling of alcoholic beverages..... 87
- IZABELA LIPIŃSKA, IZABELA HASIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
Selected legal issues of livestock farming in the light of new legal regulations..... 101
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Reduction of greenhouse gas emissions from agriculture in the light of international and EU climate protection law..... 115

Agricultural law abroad

ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (University of La Rioja, Spain) <i>Directive (EU) 2019/633 on unfair commercial practices for a more sustainable agricultural and food supply chain</i>	133
ESTHER MUÑIZ ESPADA, JUAN CARLOS GAMAZO CHILLÓN (University of Valladolid, Spain) <i>Digitisation in agriculture as a factor of competitiveness</i>	163
LEONARDO FABIO PASTORINO (The National University in La Plata, Argentina) <i>Food security – an exaggerated concept</i>	183
MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ (University in Almeria, Spain) <i>Legal analysis of the management of harvest residues in South-West Europe</i>	207

Agricultural law in practice

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań) <i>Purchase of plots of land included in an agricultural holding transferred to the state under the retirement and disability pension regulations</i>	227
II. LITERATURE REVIEW	247
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	257

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: aspetti generali

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Della necessità di costruire il Sistema di diritto agrario 11

Studi e ricerche

- PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)
Limiti posti ai trasferimenti di immobili agricoli nel diritto polacco nel contesto del principio dell’UE riguardante la libera circolazione dei capitali: alcuni aspetti scelti 25
- PRZEMYSŁAW LITWINIUK (Scuola di Scienze Agrarie, Varsavia, Polonia)
La posizione giuridica di un “giovane agricoltore” in Polonia alla luce della risoluzione del Parlamento europeo del 29 maggio 2018..... 53
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Sistemi alimentari sostenibili nel contesto della riforma della politica agricola comune – aspetti giuridici 75
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Aspetti giuridici riguardanti la vendita a distanza di bevande alcoliche 87
- IZABELA LIPIŃSKA, IZABELA HASIŃSKA (Università dell’Ambiente, Poznań, Polonia)
Sulle questioni giuridiche riguardanti l’allevamento del bestiame alla luce di nuove regolazioni giuridiche 101
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovute all’agricoltura alla luce della normativa internazionale e dell’UE riguardante la protezione del clima 115

Diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (Università di La Rioja, Spagna) <i>La direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare</i>	133
ESTHER MUÑOZ ESPADA, JUAN CARLOS GAMAZO CHILLÓN (Università di Valladolid, Spagna) <i>La digitalizzazione in agricoltura come fattore di competitività</i>	163
LEONARDO FABIO PASTORINO (Università Nazionale di La Plata, Argentina) <i>La sicurezza alimentare, un concetto pretenzioso.....</i>	183
MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ (Università di Almeria, Spagna) <i>La gestione dei residui colturali nell'Europa sudoccidentale: un'ana- lisi giuridica</i>	207

Diritto agrario: aspetti particolari

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI (Poznań, Polonia) <i>Acquisto di appezzamenti di terreno facenti parte dell'azienda agrico- la ceduta allo Stato secondo la normativa pensionistica e di invalidità</i>	227
--	-----

II. RASSEGNA DI LETTERATURA	247
--	-----

III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	257
--	-----

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI*

ORCID: 0000-0003-4218-3143

O potrzebie opracowania i koncepcji *Systemu prawa rolnego***

1. Już w połowie lat 80. ubiegłego wieku nauka wskazywała na potrzebę przygotowania publikacji pt. *System prawa rolnego*. Ostatecznie dała jej wyraz uchwała przedstawicieli wszystkich uniwersyteckich katedr (zakładów) prawa rolnego, Instytutu Państwa i Prawa PAN oraz wymiaru sprawiedliwości na Zjeździe w Lublinie we wrześniu 1984 r.¹ Agraryści uznali realność tego zamierzenia przy założeniu współpracy szerokiego grona specjalistów. Już wtedy zauważono, że prawo rolne należy do tych nielicznych, a zarazem społecznie doniosłych dziedzin prawa, które nie doczekały się jeszcze tak fundamentalnego opracowania naukowego, stanowiącego ukoronowanie dorobku ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa.

Dzisiaj, w zupełnie innych warunkach społeczno-gospodarczych i prawnych, warto powrócić do inicjatywy sprzed ponad trzydziestu pięciu lat. Z pewnością nie będzie miał miejsca „kryzys prawa rolnego”, o którym na początku lat 90. pisał Walerian Pańko², a który m.in. spowodował, że prowadzone wówczas prace nad *Systemem* nie wyszły poza stadium przy-

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

** Artykuł poświęcony jest pamięci profesora Wiktora Pawlaka, przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego *Systemu prawa rolnego*, w piętnastą rocznicę Jego śmierci.

¹ A. Bałaban, Z. Szubartowski, *V Ogólnopolski zjazd zakładów prawa rolnego (Lublin 18–19 IX 1984)*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 1, s. 131.

² W. Pańko, *Prawo rolne. Kryzys czy wielki zwrot*, w: J. Gajewski i in. (red.), *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu*, Białystok 1991.

gotowawcze. Wszakże obecne ustawodawstwo rolne nie tylko „okrzepło”³, ale także cechuje się dużą dynamiką i ekspansją, zaś nauka prawa rolnego może pochwalić się znacznym dorobkiem⁴. Bogate jest również orzecznictwo sądowe w sprawach rolnych.

Celem niniejszych rozważań jest wykazanie, że opracowanie *Systemu prawa rolnego* jest pożądane (potrzebne i użyteczne), a do tego możliwe, oraz sformułowanie propozycji do dyskusji dotyczących koncepcji tego dzieła. Realizując tak określony cel, należy odwołać się do doświadczeń związanych z podjętymi w połowie lat 80. pracami, które miały doprowadzić do przygotowania *Systemu*, a także sięgnąć do dorobku nauki zachodnioeuropejskiej, w szczególności do założeń, struktury i treści włoskiego *Trattato di diritto agrario*⁵ oraz hiszpańskiego *Tratado de Derecho agrario*⁶. Warto też nawiązać do kilku prac z literatury niemieckiej. Na tym tle zostaną sformułowane propozycje koncepcji *Systemu prawa rolnego*.

2. Jeśli chodzi o doświadczenia z przeszłości, to warto zwrócić uwagę na tok działań przygotowawczych oraz ich efekt w postaci wstępnej, przeznaczonych do dyskusji, koncepcji tego dzieła⁷. Działania przygotowawcze obejmowały opracowanie różnych schematów struktury *Systemu* oraz prezentację materiałów, które miały umożliwić – po przeprowadzeniu dyskusji – sformułowanie koncepcji oraz układu jego treści. Wstępne propozycje przedstawił Zakład Prawa Rolnego UW, który przygotował pięć schematów jego struktury ujętych według następujących kryteriów: państwowego kierownictwa rolnictwem, zasad prawa rolnego, czynników produkcji rolnej, konstytucji oraz informacyjno-decyzyjnych⁸. W trakcie spotkania w Warszawie w lutym 1985 r. uczestnicy opowiedzieli się za przyjęciem jednego kryterium układu treści *Systemu*.

³ O „okrzepnięciu” źródeł, jako jednej z przesłanek podjęcia prac nad *Systemem prawa cywilnego*, pisał W. Czachórski, *Przedmowa*, w: S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, Wrocław 1974, s. 5.

⁴ Szerzej: R. Budzinowski, *The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 11 i nn.; idem, *Prawo rolne wczoraj i dziś*, w: *Z problematyki systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego* (w druku).

⁵ L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (red.), *Trattato di diritto agrario*, t. I–III, Torino 2011.

⁶ E. Muñiz Espada, P. A. Llombart (red.), *Tratado de Derecho agrario*, Madrid 2017.

⁷ Zob. sprawozdanie R. Budzinowskiego, *Prace przygotowawcze nad „Systemem Prawa Rolnego”*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 10, s. 124 i nn.

⁸ Później zostały dołączone propozycje J. Nadlera („System prawny gospodarstwa rolnego”) i B. Jastrzębskiego.

Kolejne posiedzenia odbywały się już w Poznaniu ze względu na wybór – na wniosek Andrzeja Stelmachowskiego – Wiktora Pawlaka na przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego⁹. By mieć podstawy do dyskusji, przeprowadzono ankietę opracowaną przez W. Pańkę oraz zaprezentowano materiały dotyczące oceny stanu nauki prawa rolnego, systematyki prawa rolnego w państwach socjalistycznych i kapitalistycznych, systematyki polskiego prawa rolnego w świetle dotychczasowych doświadczeń kodyfikacyjnych oraz ujęcia w *Systemie* części ogólnej. Na kolejnych posiedzeniach Komitetu Redakcyjnego na podstawie zgłoszonych uwag (także w formie pisemnej) została przygotowana wstępna koncepcja tego opracowania.

Nie budziło wątpliwości określenie ogólnych wymagań, jakie powinien spełniać *System prawa rolnego*. W tym zakresie agraryści odwoływali się do doświadczeń związanych z opublikowanymi dziełami dotyczącymi innych dziedzin prawa oraz powiązanej z nimi literatury¹⁰. Zgodnie zatem przyjęto, że system nie może być ani rozszerzonym podręcznikiem, ani komentarzem, ale powinien stanowić krytyczne uogólnienie dorobku doktryny, ustawodawstwa oraz praktyki, służące wzbogaceniu nauki prawa rolnego oraz doskonaleniu legislacji i stosowania prawa. Oparcie rozważań na obowiązującym prawie miało natomiast zapewnić jednolitość temu opracowaniu.

Przedmiotem ożywionej dyskusji były natomiast kwestie dotyczące sposobu ujmowania i treści poszczególnych zagadnień. Ze względu na swoistość przedmiotu prawa rolnego przyjęto, że w rozważaniach nie można pominąć odniesień do ekonomii i polityki, należy też uwzględnić aspekt prawnoporównawczy i historyczny. Ponieważ w *Systemie* nie mogło być „białych plam”, opracowanie niektórych zagadnień miało mieć charakter pionierski. Nie powinno być ono ograniczone tylko do istniejących instytucji, lecz miało poruszać także regulacje nowe, instytucje dopiero się kształtujące. W odniesieniu do instytucji należących do innych gałęzi prawa należało zaś przede wszystkim uwypuklić ich aspekt rolny. Zaakcentowana też została potrzeba należytego pogłębienia i rozbudowania kwestii ogólnych prawa rolnego, nawet w postaci odrębnego tomu¹¹.

Co do sposobu ujęcia całości *Systemu*, dyskutowana była kwestia wskazania myśli przewodniej, kategorii prawnej, według której należałoby usystematyzować zagadnienia szczegółowe. Ostatecznie zaaprobowana została

⁹ Na wniosek W. Pawlaka na zastępców przewodniczącego Komitetu Redakcyjnego powołani zostali J. Paliwoda i A. Zieliński.

¹⁰ Zwłaszcza do artykułu J. Starościaka, *O systemie polskiego prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 12, s. 54 i nn.

¹¹ Sugestia A. Stelmachowskiego, który przedstawił także propozycję ujęcia zagadnień ogólnych „Systemu” (w materiałach autora).

propozycja W. Pawlaka, by taką myślą była „produkcja rolna”. Stanowi ona bowiem – według tego autora – ogólną i pierwotną kategorię pojęciową ustawodawstwa rolnego, a inne kategorie są z nią funkcjonalnie powiązane. Opracowany i poddany pod dyskusję projekt systematyki *Systemu*, ujętego w dwa tomy, uwzględnił tę propozycję. Trzeba odnotować, że choć ogólne założenia systematyki zostały przyjęte, to zgłoszono wiele uwag korygujących szczegółowy układ treści.

Na uwagę zasługuje ciekawa propozycja, by autorzy poszczególnych zagadnień opracowali projekt aktu prawnego obejmującego rozważaną problematykę, co – po ich złożeniu – umożliwiłoby opracowanie projektu kodeksu rolnego. Prace nad opracowaniem *Systemu* były planowane na lata 1987–1989, tak by w 1990 r. można było złożyć do druku tom pierwszy, a w 1992 r. tom drugi (o łącznej objętości 75 arkuszy wydawniczych). Zapewne gdyby nie zmiana ustroju społeczno-gospodarczego w 1989 r., a w jej następstwie istotne zmiany regulacji prawnych na początku lat 90., *System* zostałby opracowany i wydany. Stanowiłby odzwierciedlenie ówczesnego stanu legislacji, nauki i orzecznictwa. Jednakże wspomniany wcześniej kryzys prawa rolnego, w sferze legislacyjnej polegający na znacznym ograniczeniu ustawodawstwa rolnego, uniemożliwił realizację tego ambitnego zamierzenia. Z tego względu nie można więc jednoznacznie stwierdzić, czy udałoby się przygotować, przy okazji prac nad *Systemem*, projekt kodeksu rolnego.

3. Jeśli chodzi o doświadczenia zagraniczne, to wypada rozpocząć od *Trattato di diritto agrario*, który ukazał się w 2011 r.¹² Bez wątplenia do czasu wydania tego dzieła włoska nauka prawa rolnego mogła pochwalić się licznymi osiągnięciami zarówno w zakresie opracowania zagadnień teoretycznych, jak i szczegółowych kwestii dogmatycznych. Ukazało się wiele prac, które pod względem treści i zakresu spełniają wymogi przewidziane dla publikacji w postaci systemu¹³. Sami redaktorzy zauważają natomiast, że wydany w 2003 r. *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*¹⁴ nie odpowiadał już nowej rzeczywistości – ani ujmowaniu rolnictwa w gospodarce, ani regulacji prawnej, która się do niego odnosiła.

Otóż rolnictwo, stanowiące – w najogólniejszym ujęciu – przedmiot prawa rolnego, coraz bardziej odbiega od swego tradycyjnego znaczenia, w coraz większym stopniu staje się bowiem częścią globalnego rynku. Obej-

¹² Zob. recenzję tej pracy R. Budzinowskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 267 i nn.

¹³ Wymogom tym odpowiada np. książka A. Germanò, E. Rook Basile, *Diritto agrario*, Torino 2006. Zob. recenzję tej pracy R. Budzinowskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 311 i nn.

¹⁴ L. Costato (red.), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova 2003. Nie jest to bynajmniej „krótki” (*breve*) traktat, skoro liczy ponad 1300 stron.

muje ono współcześnie różne relacje, w tym te, które zachodzą między tą dziedziną gospodarki a otoczeniem, to jest rolnictwo – produkcja, rolnictwo – rynek, rolnictwo – środowisko i rolnictwo – wyżywienie. To nowe pojmowanie znalazło wyraz w sferze regulacji prawnej (zarówno krajowej, jak i unijnej), a także zrodziło konieczność dostosowania ujęć teoretycznych. Nie mogą się one jednak ograniczać do tradycyjnej relacji rolnictwo – produkcja, ale muszą uwzględniać także wymogi środowiska oraz wymogi dotyczące bezpieczeństwa żywności.

Z tego względu przedmiot *Trattato* został potraktowany bardzo szeroko. Pod jednym tytułem, jako prawo rolne, obok typowych dla tego prawa kwestii została także ujęta problematyka rolno-środowiskowa oraz rolno-żywnościowa. W rezultacie powstało trzytomowe dzieło, przygotowane przez wielu specjalistów, stanowiące podsumowanie dotychczasowego dorobku ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa. Nie jest ono ograniczone do regulacji z zakresu prawa prywatnego, gdyż redaktorzy uznali takie ograniczenie, charakterystyczne dla ubiegłego wieku, za niezasadne, a nawet szkodliwe. Dziwić może natomiast pominięcie typowych dla opracowań o charakterze systemu rozważań bardziej ogólnych, jak definicja prawa rolnego, jego przedmiot, nowe granice itd. Wynikało to zapewne z potrzeby dostarczenia dzieła przydatnego praktykom oraz badaczom niebędącym agrarystami.

Trudno byłoby szczegółowo przedstawić treści omawianego dzieła, liczącego ponad 2200 stron. Warto jednak zwrócić uwagę na zasadnicze rozstrzygnięcia wpływające na jego zawartość. Charakterystyczne jest, że pierwszy tom *Trattato* wprawdzie odwołuje się bezpośrednio do prawa rolnego, ale sprowadza jego treść do typowych dla tego (zwłaszcza tradycyjnego) prawa kwestii. Nosi bowiem tytuł: *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti* [Prawo rolne: obrót i ochrona praw] i obejmuje cztery części poświęcone kolejno: kontraktom rolnym z rozbudowanymi rozważaniami dotyczącymi umowy dzierżawy, obrotowi prawami związanymi z rolnictwem, w tym obrotowi ziemią zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*, oraz działalności orzeczniczej w sprawach rolnych. Jest to swoista cecha włoskiej nauki prawa rolnego, która do tego prawa zalicza także normy o charakterze procesowym i ustrojowym.

Drugi tom zatytułowany *Il diritto agroambientale* [Prawo rolno-środowiskowe] zawiera natomiast bardzo szeroki zestaw zagadnień. Rozważania dotyczą ogólnych kwestii ochrony środowiska i zobowiązań rolno-środowiskowych, ale też m.in. prawa leśnego, produkcji agroenergii, stosowania w rolnictwie organizmów genetycznie zmodyfikowanych, zanieczyszczeń, ochrony zasobów genetycznych w rolnictwie, agroturystyki, planów rozwoju obszarów wiejskich, ryzyka środowiskowego czy zasady ostrożności. Zawartość tego

tomu świadczy zatem o szerokim uwzględnieniu środowiskowych uwarunkowań i wymogów działalności rolniczej.

Związek prawa żywnościowego z prawem rolnym uzasadniał poświęcenie trzeciego tomu problematyce prawa rolno-żywnościowego (*Il diritto agroalimentare*). Rozważania obejmują zagadnienia ogólne (np. wspólna polityka rolna w zakresie żywienia, zasady ustawodawstwa żywnościowego, ryzyko żywnościowe, zasada ostrożności) oraz rozbudowany katalog kwestii szczegółowych. Oprócz kwestii typowych dla tego prawa (np. produkty tradycyjne, ekologiczne, żywność genetycznie modyfikowana, higiena produktów) przedmiotem analizy stały się m.in. umowy w systemie rolno-żywnościowym, w tym umowy rolno-przemysłowe (*contratti agro-industriali*), odpowiedzialność za produkt rolny, w tym za produkt szkodliwy, Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz reguły handlu międzynarodowego.

Z kolei hiszpański *Tratado de Derecho agrario*, opublikowany w 2017 r., jest również dziełem wielu autorów, przy czym każdy rozdział napisał inny specjalista. W pewnym zakresie nawiązuje ono do omówionego systemu włoskiego, co wynika z tradycyjnego już związku hiszpańskiej nauki prawa rolnego z nauką włoską. Zamiarem redaktorów było dostarczenie nauce, ale i praktyce, szerokiego opracowania regulacji prawnych dotyczących rolnictwa. Zgodnie z ich deklaracją publikacja przedstawia w usystematyzowany, naukowy sposób problematykę prawa rolnego, rolno-żywnościowego, rolno-przemysłowego, rolno-środowiskowego i rozwoju obszarów wiejskich, z wykorzystaniem literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Redaktorzy nie kryją przy tym trudności z ujęciem w ramach jednego tomu (liczącego prawie 1000 stron) tylu skomplikowanych zagadnień prawnych, uregulowanych w prawie krajowym, unijnym i międzynarodowym.

Charakterystyczne, że w prezentowanym dziele, w przeciwieństwie do systemu włoskiego, znajdują się szersze rozważania uzasadniające potrzebę opracowania *Tratado*. Wymienia się dwa argumenty: jeden odwołujący się do miejsca i roli rolnictwa w gospodarce Hiszpanii, drugi nawiązujący do regulacji prawnej tego działu gospodarki. To ze względu na jego znaczenie i rozwój „nikt nie powinien wątpić w potrzebę funkcjonowania odpowiedniej regulacji prawnej sektora rolno-żywnościowego”. Ta ostatnia zaś wymaga prowadzenia odpowiednich badań, także w zakresie międzynarodowym, oraz nauczania.

Powyższe uwagi dowodzą, że w *Tratado* przedmiot prawa rolnego ujęty jest szeroko, z uwzględnieniem jego nowych granic. Pod tym względem widoczne są podobieństwa do ujmowania tej materii we wcześniej omówionym opracowaniu włoskich autorów. Szczegółowe różnice wynikają natomiast głównie z ograniczenia objętości dzieła, składającego się z trzech części.

Część pierwsza, zatytułowana *Introducción. Derecho agrario patrimonial y empresarial* [Wstęp. Prawo rolne własnościowe i gospodarcze], nie jest jednorodna. Obejmuje ona zamknięte w dwóch pierwszych rozdziałach rozważania dotyczące zagadnień ogólnych prawa rolnego, a w kolejnych kilkunastu – analizę różnych zagadnień wchodzących w zakres „tradycyjnej” problematyki tego prawa. Niewątpliwie podjęcie rozważań w zakresie zagadnień ogólnych (dotyczących np. wyodrębnienia prawa rolnego, jego szczególnego charakteru, źródeł, ewolucji na tle rozwoju rolnictwa) stanowi zaletę tego opracowania. Prawo to jest traktowane jako immanentna część prawa cywilnego, ale nie jest „ubogim krewnym” tej dziedziny prawa. Wprawdzie występują tu regulacje z zakresu prawa publicznego (zwłaszcza dzięki prawu unijnemu), ale nie zmieniają one charakteru prawa rolnego w kierunku prawa publicznego. Rdzeń prawa prywatnego w prawie rolnym pozostaje niezagrożony. Natomiast szczegółowa problematyka dotyczy przedsiębiorstwa rolnego, gospodarstwa rolnego, działalności rolniczej, dzierżawy rolnej, użytkowania wód, organizacji rolniczych i ubezpieczeń gospodarczych w rolnictwie, rolno-żywnościowego prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, konstrukcji przedsiębiorcy rolnego o ograniczonej odpowiedzialności oraz stosowaniu prawa rolnego przez notariat.

Część druga, zatytułowana *Derecho agroalimentario*, poświęcona jest prawu rolno-żywnościowemu. Obejmuje ona problematykę produktów rolnych wysokiej jakości i ich ochronę, prawa Unii Europejskiej w zakresie chowu i hodowli zwierząt oraz stosowania go w Hiszpanii, regulacji GMO, śledzenia pochodzenia żywności w łańcuchu rolno-żywnościowym, etykietowania, prezentacji i reklamy produktów rolno-żywnościowych, bezpieczeństwa żywności, ochrony konsumentów tych produktów oraz odpowiedzialności za szkody spowodowane wadliwą żywnością. Jak widać, ta część *Tratado* nie jest tak szczegółowa, jak trzeci tom włoskiego *Trattato* poświęconego prawu rolno-żywnościowemu.

Część trzecia, pt. *Derecho agroambiental y rural*, zawiera natomiast rozważania na temat prawa rolno-środowiskowego i wiejskiego. Nie jest ona zbyt rozbudowana, ani pod względem objętości, ani liczby poruszanych zagadnień. Cztery rozdziały ukazują zagadnienie związków między rolnictwem a środowiskiem, także pod kątem zmian klimatu, reżimu działalności leśnej, rolnictwa na obszarach górskich, rozwoju obszarów wiejskich oraz odpowiedzialności za szkody wyrządzone środowisku w wyniku działalności rolniczej. Zwraca jednak uwagę dość wąskie potraktowanie prawa rolno-środowiskowego, stanowiącego we wspomnianej publikacji włoskiej przedmiot odrębnego tomu, oraz niemal symboliczna prezentacja prawa rozwoju obszarów wiejskich.

Wypada także wspomnieć o przynajmniej dwóch opracowaniach niemieckich, które – zgodnie ze swoją nazwą – nie mają charakteru systemu, ale mogą, zwłaszcza jeśli chodzi o zakres i treść ujęcia, taką funkcję pełnić.

Pierwszym z nich jest praca pt. *Handbuch des Rechtsanwalt. Agrarrecht*¹⁵ – podręcznik prawa rolnego adresowany do adwokatów. Od 2009 r., tj. od czasu powstania w ramach tego zawodu specjalizacji z zakresu prawa rolnego, znacznie wzrosło zapotrzebowanie na wszelkie prace służące pogłębieniu wiedzy z tej dyscypliny, w tym na obszernie opracowania obejmujące w zasadzie całość problematyki. Taki cel realizuje właśnie książka pod redakcją Ines Härtel licząca ponad 2000 stron. Uwagę zwraca pogłębione ujęcie prezentowanej problematyki, uwzględniającej wymogi specjalizacji, a jednocześnie na tyle szerokie, że znalazły się w niej zagadnienia charakterystyczne dla współczesnego przedmiotu tego prawa i jego nowych granic.

Drugim z opracowań jest książka zatytułowana *Agrarrecht*¹⁶, również uwzględniająca potrzeby praktyki adwokackiej, licząca ponad 2200 stron. Redaktorzy zastrzegają, że w gruncie rzeczy jest ona „naukowym komentarzem”, ale tok wywodów wskazuje na pogłębioną analizę różnych zagadnień mieszczących się w ramach szeroko ujmowanego prawa rolnego, napisanych przez liczne grono specjalistów. W uzasadnieniu konieczności opracowania tego rodzaju dzieła odwołują się oni z jednej strony do potrzeb rozwijającego się rolnictwa, poddanego coraz bardziej skomplikowanej, zmieniającej się regulacji prawnej, z drugiej – do wymogów praktyki prawniczej. Wprawdzie praca ta pozbawiona jest rozważań o charakterze ogólnym, ale może być inspiracją do formułowania teoretycznych refleksji.

4. Przechodząc do projektowanego *Systemu prawa rolnego*, warto wykazać, że jego opracowanie jest pożądane (potrzebne i użyteczne), a jednocześnie możliwe. Wprawdzie pozytywne twierdzenia w tym zakresie wydają się oczywiste, jednak warto poświęcić im nieco miejsca; one bowiem w pewnym stopniu determinują koncepcję tego dzieła. Jeśli chodzi o pierwsze zagadnienie, to argumentacja – tak jak w omówionych opracowaniach zagranicznych – powinna odwoływać się do miejsca i funkcji rolnictwa we współczesnej gospodarce oraz do konieczności poznania i zbadania rozbudowanej, złożonej i zmiennej regulacji, która się tego działu odnosi¹⁷.

¹⁵ I. Härtel (red.), *Handbuch des Rechtsanwalt. Agrarrecht*, Köln 2012.

¹⁶ M. Düsing, J. Martínez (red.), *Agrarrecht*, München 2016. Zob. recenzję tej pracy R. Budzinowskiego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2016, nr 2, s. 279 i nn.

¹⁷ Do tych dwóch aspektów odwołuję się, uzasadniając potrzebę rozwoju nauki prawa rolnego. Zob. R. Budzinowski, *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 23 i nn.

Nie można obecnie sprowadzać znaczenia i roli rolnictwa jedynie do zaspokajania potrzeb żywnościowych społeczeństwa oraz wytwarzania pewnych surowców dla przemysłu. Nie są to wprawdzie nieistotne kwestie, ale znaczenie tego działu gospodarki jest dużo większe, zwłaszcza że wciąż się on rozwija, co widać na przykładzie złożoności jego funkcji, zmian w zakresie sposobu i techniki gospodarowania, powiązań z innymi sektorami, jak również zjawiska globalizacji.

Oprócz tradycyjnej funkcji wyżywieniowej temu działowi gospodarki przypisuje się też inne funkcje: społeczną, dochodową, ekologiczną, kulturową, a ostatnio nawet energetyczną czy klimatyczną, zaś oprócz dotychczasowych relacji, takich jak: rolnictwo – produkcja czy rolnictwo – wyżywienie, coraz większego znaczenia nabierają takie relacje, jak: rolnictwo – rynek, rolnictwo – środowisko, rolnictwo – obszary wiejskie. Jak widać, rolnictwo stanowi współcześnie bardzo złożone zjawisko społeczno-gospodarcze. Oddziaływanie na jego rozwój, także w drodze regulacji prawnych, wymaga gruntownej wiedzy.

Nie trzeba dziś szerzej uzasadniać twierdzenia, że badanie prawa rolnego jest potrzebne i użyteczne¹⁸. Można je wprawdzie odnieść do każdej innej dziedziny prawa, jednak w przypadku prawa rolnego ma ono szczególnie charakter. Prawo to bowiem jest bardzo zróżnicowane, gdy idzie o źródła i zmienne, podlegające ekspansji. Obejmuje nie tylko prawo krajowe, ale także akty prawa unijnego oraz międzynarodowe prawo rolnictwa, a jego przedmiot już dawno wyszedł poza tradycyjną problematykę gruntową.

Współczesne prawo rolne, ukierunkowane na rynek, uwzględnia wymagania produkcyjne, żywnościowe, a ponadto wymogi dotyczące ochrony środowiska. Silne są również odniesienia terytorialne, nie tylko ze względu na związki rolniczej działalności wytwórczej z ziemią (a przez to z danym terytorium), ale także ze względu na legitymizację wsparcia. Wzmocnieniu uległa ochronna funkcja prawa rolnego – ochroną objęci są i producenci, i konsumenci. Jednych i drugich, aczkolwiek w różnym stopniu, dotyczą więc akty prawne tej gałęzi prawa, a jego stosowaniem zajmują się różne sądy i wiele organów administracji.

Już te uwagi wskazują na potencjalnie szeroki krąg czytelników przyszłego *Systemu prawa rolnego*. Można by nawet powiedzieć, że za tym opracowaniem przemawiają te same względy, co za potrzebą rozwoju nauki o prawie rolnym. Doświadczenia związane z wydawaniem i wznawianiem obecnych na rynku wydawniczym systemów innych dziedzin prawa prowadzą natomiast do wniosku, że również *System prawa rolnego* cieszyłby się wielkim zainteresowaniem.

¹⁸ Takie twierdzenie sformułowałem w artykule pt. *Prawo rolne wczoraj i dziś*.

Kolejną kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy opracowanie projektowanego *Systemu* byłoby w obecnych warunkach możliwe, a zatem czy podjęte prace doprowadziłyby do wydania tego dzieła. Wstrzeźliwość co do udzieleniu pozytywnej odpowiedzi wynika z doświadczeń z przeszłości, gdy podjęte już i dość zaawansowane prace przygotowawcze nie zakończyły się sukcesem. Dzisiaj sytuacja jest jednak inna, jeśli chodzi o uwarunkowania obiektywne i subiektywne. Pierwsze są związane ze stanem ustawodawstwa rolnego i jego naukowym opracowaniem. Nie ma miejsca obecnie ani nie nastąpi w przyszłości „kryzys prawa rolnego” na płaszczyźnie legislacyjnej, polegający na znoszeniu szczególnej czy specjalnej regulacji dotyczącej rolnictwa¹⁹. Wręcz przeciwnie, dominujący kierunek rozwoju stanowi dziś agraryzacja²⁰. Widoczny jest bowiem wzrost regulacji prawnych dotyczących różnych aspektów rolnictwa czy tylko z rolnictwem powiązanych. Proces ten uzasadnia nie tyle interes tego sektora, ile względy społeczno-gospodarcze, wynikające z wielości funkcji przypisywanych współcześnie tej sferze gospodarowania.

Argumentacja ta z czasem ulegnie wzmocnieniu, gdyż rolnictwo, a zatem i jego regulacja prawna, musi stawić czoło wyzwaniom współczesności związanym z wyżywieniem, ochroną zasobów produkcyjnych, środowiska i klimatu. Do unormowań, które mają już swoją historię i stały się przedmiotem szerszych naukowych badań, dochodzą unormowania nowe, wymagające naukowej refleksji. Wszystkie się zaś przyjęły, choć zapewne w niejednakowym stopniu, w wyniku ich stosowania w praktyce. Można więc stwierdzić, że opracowanie projektowanego *Systemu* jest – od strony stanu ustawodawstwa – jak najbardziej realne.

Z kolei uwarunkowania subiektywne wyrażają możliwości kadry naukowej, osób, które podjęłyby się – najlepiej każda w zakresie swojej specjalności – opracowania poszczególnych zagadnień. Dziś możliwości te są znacznie większe niż przed ponad trzydziestu pięciu laty, zarówno jeśli chodzi o liczbę agrarystów, jak i o przedmiot oraz zakres badań. Zastosowanie w polskim rolnictwie mechanizmów WPR stało się impulsem do ich intensyfikacji i rozpoczęło nowy etap rozwoju nauki prawa rolnego²¹.

¹⁹ Szerzej: R. Budzinowski, *Przyszłość prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1, s. 17 i nn. oraz 26 i nn.

²⁰ Szerzej: R. Budzinowski, *Sprzecznosci rozwojowe prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 2, s. 16 i nn.

²¹ Szersze uzasadnienie: R. Budzinowski, *The science of agricultural law in Poland. Reflections against the background of Western European science*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 2, s. 13 i nn.

W przypadku kadr wzrosła liczba profesorów tytularnych specjalizujących się w prawie rolnym, powiększyło się też grono doktorów habilitowanych. Do głosu doszło również najmłodsze pokolenie prawników agrarystów, którzy zaczęli działalność naukową w obecnym wieku; uzyskali oni najniższy stopień naukowy (doktora nauk prawnych), a niektórzy osiągnęli już status samodzielnego pracownika naukowo-badawczego (otrzymali stopień doktora habilitowanego). To wzmocnienie kadrowe nauki prawa rolnego, wprawdzie nie we wszystkich ośrodkach uniwersyteckich, stanowi podstawę do prowadzenia intensywnych badań, także w odniesieniu do prac związanych z przygotowaniem *Systemu*.

Rozwojowi kadry agrarystów towarzyszyło zwiększenie intensywności badań oraz znaczne rozszerzenie przedmiotu naukowych dociekań. Wyrazem zwiększenia intensywności pracy badawczej są liczne monografie oraz pokaźna liczba studiów i artykułów, komentarzy oraz innych opracowań. Są to zarówno opracowania typu analitycznego, jak i syntetycznego. Przedmiotem badań stały się różne problemy współczesnego prawa rolnego; badania wyszły poza tradycyjną problematykę gruntową (choć i w tym zakresie poruszane są zupełnie nowe wątki²²) oraz organizację produkcji rolnej, obejmując także aspekt rolno-żywnościowy i rolno-środowiskowy oraz ich odniesienia do terytorium (obszaru wiejskiego).

Tak szerokie ujęcie problematyki badawczej odpowiada ekspansji współczesnego prawa rolnego, które uwzględnia triadę: rolnictwo – żywność – środowisko, a tym samym potrzebie opracowania *Systemu prawa rolnego*, który z założenia powinien być dziełem całościowym, uwzględniającym, przy rozdziale zagadnień do opracowania, specjalizacji poszczególnych badaczy. Agrarysty mają ponadto niemałe doświadczenie w prowadzeniu wspólnych prac badawczych, o czym świadczy zbiorowe autorstwo wielu dzieł²³. Z pewnością ułatwi to podjęcie i realizację omawianego projektu.

Przechodząc do samej koncepcji *Systemu*, wypada rozpocząć od oczywistego, a wspomnianego już stwierdzenia, że nie może on być ani komentarzem, ani rozszerzonym podręcznikiem, ani – co oczywiste – elementarzem zawierającym podstawowe informacje. Powinien natomiast stanowić, co też nie jest oryginalnym stwierdzeniem, uogólnienie dorobku legislacji,

²² R. Pastuszek, *Dostęp do zasobów gruntów rolnych w procesach globalizacji. Zagadnienia prawne*, Lublin 2019.

²³ P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017; M. Korzycka (red.), E. Klat-Górska, E. Kremer, P. Księżak, A. Suchoń, P.E. Wojciechowski, *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019; *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. VIII: *Prawo rolne i żywnościowe*, red. S. Prutis, Warszawa 2015.

doktryny i orzecznictwa, a zatem mieć charakter bardziej syntetyczny aniżeli analityczny. Nie znaczy to, że zawarte w nim rozważania będą ograniczane do referowania istniejących poglądów; autorzy nie powinni unikać formułowania własnych sądów i ocen. Nie można sprowadzać go też tylko do instytucji prawa rolnego²⁴, a zwłaszcza tych mających już bogatą literaturę i będących przedmiotem licznych orzeczeń sądowych. Jeśli dzieło to ma służyć procesowi stanowienia i stosowania prawa, a przy tym wzbogacić naukę prawa rolnego, to powinno uwzględniać również nowe regulacje, a więc instytucje prawne w toku kształtowania się. Zadaniem redaktorów i autorów będzie więc zadbanie nie tylko o to, by nie było „białych plam”, ale także o równomierne opracowanie poszczególnych zagadnień. Rozważania o charakterze sprawozdawczym, opisowym nie odpowiadają bowiem randze dzieła w postaci systemu prawa.

Wypada także zwrócić uwagę na podejście do opracowania tzw. kwestii granicznych. Jak wiadomo, prawo rolne ze względu na wyodrębnienie według kryterium przedmiotu regulacji prawnej obejmuje regulacje zaliczane do prawa prywatnego i prawa publicznego. Zbędne byłoby powtarzanie w *Systemie* typowych kwestii cywilnoprawnych dotyczących np. przeniesienia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości czy dziedziczenia gospodarstwa rolnego. Nie oznacza to bynajmniej, że kwestie te powinny być w *Systemie* pominięte, zwłaszcza że ich regulacja prawna ma szczególny charakter. Należy zatem, włączając je do projektowanego opracowania, ująć je np. w ramach prawnych form organizowania i funkcjonowania gospodarstwa rolnego. Takie podejście powinno także towarzyszyć analizie instytucji prawnych mieszczących się w prawie publicznym. Uwypuklenie aspektu rolnego powinno być jednym z założeń metodologicznych *Systemu* – służyć pokazywaniu związków, ale i odrębności instytucji prawnorolnych.

Przedmiotem analiz należy uczynić prawo krajowe. Nie oznacza to wszakże pominięcia unijnego prawa rolnego czy międzynarodowego prawa rolnictwa. Regulacje te powinny być uwzględnione, jeśli mają wpływ na kierunek czy kształt unormowań wprowadzanych do krajowego porządku prawnego. Równie ważnym punktem odniesienia rozważań powinna być Wspólna Polityka Rolna. Wprawdzie *System* ma być dziełem poświęconym polskiemu prawu rolnemu, ale nie może pomijać rozważań o charakterze prawnoporównawczym. Chodzi o takie rozważania, które służyłyby

²⁴ *Instytucje prawa rolnego*, o których wcześniej wspomniałem, są wprawdzie dziełem wartościowym, ale skupionym na wybranych instytucjach mających już bogatą literaturę, wywodzących się przede wszystkim z prawa rolnego prywatnego.

lepszemu wyjaśnieniu i zrozumieniu poszczególnych instytucji prawnych. W takim zakresie należałoby stosować także metodę historycznoprawną. Wreszcie nie sposób pominąć aspektu ekonomicznego i socjologicznego analizowanych zagadnień. Kwestie te powinny być umiejętnie włączone do analizy obowiązującego prawa. Interdyscyplinarność badań może bowiem podnieść rangę ustaleń zawartych w *Systemie*.

Pod względem merytorycznym – przechodząc już do zakresu opracowania – istotne byłoby rozstrzygnięcie, czy *System* będzie ograniczał się do tradycyjnego prawa rolnego, skoncentrowanego na gospodarce gruntami i organizacji produkcji, czy wyjdzie poza te ramy, uwzględniając rozszerzanie się przedmiotu tej dziedziny prawa i jej nowe granice. Przytoczone wcześniej przykłady opracowań zagranicznych wskazują na szerokie ujęcie, odpowiadające obowiązującej regulacji prawnorolnej. Odzwierciedla ono bowiem współczesne oddziaływanie na rolnictwo („od pola do stołu”). Jeśli więc *System* ma być dziełem całościowym, to powinien również obejmować dziedziny składające się na współczesną regulację prawnorolną.

Tym samym, nie przesądzając liczby tomów, opracowanie *Systemu* obejmowałoby część ogólną, prawną organizację i funkcjonowanie rolnictwa jako część drugą (nazwę można doprecyzować), prawo rolno-żywnościowe jako część trzecią oraz prawo rolno-środowiskowe jako część czwartą. Do rozważenia pozostaje jeszcze wyodrębnienie części piątej: prawa rozwoju obszarów wiejskich, chyba że objęta nią problematyka zostałaby ujęta we wcześniej wymienionych częściach (jak w opracowaniu włoskim). Wypełnienie treścią poszczególnych części powinno być efektem dyskusji szerszego grona agrarystów, w tym redaktora odpowiedzialnego za całość dzieła oraz redaktorów poszczególnych części.

5. Zaprezentowane rozważania nie mają charakteru wyczerpującego, ale – jak można sądzić – w sposób wystarczający realizują cel sformułowany we wstępie. Jest zatem właściwy czas, by wrócić do idei A. Stelmachowskiego sprzed ponad trzydziestu pięciu lat i opracować *System prawa rolnego*. Przemawia za tym wiele względów, a jego przygotowanie jest realne, zarówno z uwagi na uwarunkowania obiektywne, jak i subiektywne. Realizacja tak poważnego dzieła na pewno nie będzie łatwa, ale agraryści mają duże doświadczenie we wspólnej pracy nad różnymi przedsięwzięciami naukowymi, a także dostęp do opracowań zagranicznych, które mogą być wykorzystane jako wzór. Gdyby takie prace zostałyby teraz podjęte, to – jak sądzę – na przełomie lat 2022/2023 gotowy materiał zostałby złożony w wydawnictwie.

THE DEVELOPMENT AND CONCEPT OF AN AGRICULTURAL LAW SYSTEM

Summary

The aim of the considerations is to show that it is not only desirable (as well as necessary and useful) but also possible to develop an *Agricultural Law System*, and to propose a discussion on its concept. In the conclusions, the author states that it is now the right time to come back to the idea of Andrzej Stelmachowski, dating back more than thirty-five years, and develop an *Agricultural Law System*. There are many reasons for doing so, and they are presented to in the article. The development of such a system is feasible taking into account both, the objective and the subjective conditions. There is no doubt that the realisation of such a serious work will not be easy, but agricultural lawyers have a great deal of experience in working together on various scientific projects, and may also benefit from foreign studies and solutions that can be used as a model. If work on the system started now, the finished material could be ready for submission to publishers at the turn of 2022/2023.

DELLA NECESSITÀ DI COSTRUIRE IL SISTEMA DI DIRITTO AGRARIO

Riassunto

L'articolo si propone di mettere in evidenza che il compito di costruire il *Sistema di diritto agrario* non solo è auspicabile (necessario e utile), ma anche possibile, nonché di formulare proposte di discussione riguardanti la concezione dell'opera. Nella parte conclusiva, l'autore afferma che è giunto ormai il momento di tornare alle idee di Andrzej Stelmachowski, di oltre trentacinque anni fa, e di intraprendere il lavoro. Molte ragioni, richiamate nell'articolo, si dimostrano a favore, inoltre, viste le condizioni sia oggettive sia soggettive, la sua messa in opera sembra ormai più che fattibile. Indubbiamente non è un compito facile, anche se agevolato dal fatto che gli agraristi possono vantarsi di una notevole esperienza acquisita lavorando insieme in vari progetti di ricerca scientifica, possono inoltre accedere a studi di esperti stranieri, che potrebbero fungere da modello. Se i lavori venissero intrapresi ora, a cavallo del 2022/2023 sarebbe possibile presentare la bozza definitiva presso la casa editrice.

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI*

ORCID: 0000-0002-0520-9263

Wybrane aspekty ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w prawie polskim w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału

1. Wstęp

Z uwagi na zjawiska ekonomiczne zachodzące na rynku nieruchomości rolnych oraz na znaczenie nieruchomości rolnych dla bezpieczeństwa żywnościowego w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej wprowadzono regulacje prawne ograniczające obrót tymi nieruchomościami. W przypadku państw „nowej” Unii wiązało się to z zakończeniem okresów przejściowych przewidzianych w traktatach akcesyjnych, które dopuszczały odstępstwa od zasady swobodnego przepływu kapitału w przypadku nabywania nieruchomości rolnych¹. Polski prawodawca także zdecydował się na nowelizację ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego² po zakończeniu okresu przejściowego przewidzianego w załączniku XII³ do

* Uniwersytet Warszawski.

¹ Przykładowo dla Bułgarii i Rumunii okres przejściowy obowiązywał do 1 stycznia 2014 r., dla Litwy, Łotwy, Węgier i Słowacji do 1 maja 2014 r., a dla Polski do 1 maja 2016 r.

² Dz. U. z 2018 r., poz. 1405 ze zm. [dalej: u.k.u.r.].

³ W pkt 4 przywołanego załącznika XII, zatytułowanym „Swobodny przepływ kapitału”, w ust. 2 dopuszczono możliwość utrzymania przez Polskę w mocy, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia do UE (tj. do 30 kwietnia 2016 r.), zasad przewidzianych w ustawie z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, także w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych przez obywateli innych państw członkowskich i obywateli państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE⁴. Ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁵ 30 kwietnia 2016 r. wprowadzone zostały do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nowe instrumenty ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce. Wprowadzenie tych zmian spotkało się jednak z krytyką doktryny i praktyki, dlatego ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 25 czerwca 2019 r., wprowadzono nowelizację łagodzącą rygoryzm wcześniejszych rozwiązań.

Jako podstawową zasadę przyjęto, że nieruchomości rolne mogą być nabywane przez rolników indywidualnych (art. 2a u.k.u.r.), lecz przewidziano szereg wyjątków wynikających wprost z ustawy (tzw. wyjątki ustawowe, które można podzielić na podmiotowe, przedmiotowe i obszarowe) oraz dopuszczono wyjątki polegające na możliwości uzyskania indywidualnej zgody dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) na nabycie nieruchomości rolnej (tzw. wyjątki indywidualne). Ponadto wprowadzono zasadę, że nabywca nieruchomości rolnej jest zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej – prowadzić to gospodarstwo osobiście oraz w tym okresie nie może zbyć nabytej nieruchomości ani oddać jej w posiadanie (art. 2a u.k.u.r.), przy czym i w tym przypadku przewidziano szereg wyjątków.

Warto zaznaczyć, że już przed tą nowelizacją w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego były przewidziane instrumenty ograniczające obrót

⁴ Załącznik XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, który na mocy art. 1 ust. 2 Traktatu z 16 kwietnia 2003 r. podpisanego w Atenach między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003, s. 875).

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 585.

nieruchomościami rolnymi, takie jak prawo pierwokupu i prawo nabycia przysługujące KOWR (wcześniej Agencji Nieruchomości Rolnych).

Zbieżność wprowadzenia dodatkowych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi z upływem okresów przejściowych, podczas których ograniczona była swoboda przepływu kapitału, prowadzi do pytania, czy ograniczenia te nie naruszają prawa unijnego, do którego przestrzegania Polska zobowiązała się, przystępując do Unii Europejskiej (warto zaznaczyć, że samo uchwalenie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego też było związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej, a ustawa została przyjęta w niezwykle krótkim czasie i opublikowana na dzień przed podpisaniem traktatu o przystąpieniu).

Celem rozważań jest dokonanie oceny dopuszczalności ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi uregulowanych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego w kontekście unijnej zasady swobody przepływu kapitału.

2. Przesłanki wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi

Nieruchomość rolna jest jednym z rodzajów nieruchomości w ujęciu cywilnoprawnym, a zatem pozostaje w kręgu zainteresowania prawa cywilnego. Specyfika nieruchomości rolnych polega na tym, że obejmują one obszar ziemi nadający się do prowadzenia działalności rolniczej i stanowiący kluczowy czynnik produkcji rolnej. Bez obszarów ziemi działalność rolnicza nie może być prowadzona⁶. Do cech wyróżniających ziemię jako czynnik produkcji, a zatem charakteryzujących także nieruchomości nadające się do prowadzenia działalności rolniczej, należy zaliczyć: ich ograniczony zasób (niepomnażalność), gdyż człowiek nie potrafi powiększyć powierzchni ziemi, jak również nieprzenoszalność⁷. Ponadto prowadzona na tych nieruchomościach działalność rolnicza jest niezbędna do wytwarzania produktów rolnych, w tym żywności, której brak lub niedobór stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia człowieka. Te szczególne cechy ziemi stanowią wystarczający argument za stworzeniem szczególnej regulacji dotyczącej nieruchomości rolnych.

Nie można też pominąć zjawisk ekonomicznych i klimatycznych, jakie zachodzą na świecie, w tym w UE. Nieruchomości rolne, zwłaszcza w krajach, gdzie ceny nieruchomości są dość niskie, stały się przedmiotem

⁶ F. Kapusta, *Ziemia w rolnictwie polskim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Rolnictwo” CVII N, 2013, nr 596, s. 39.

⁷ *Ibidem*, s. 40–41.

zainteresowania inwestorów traktujących nabywanie ich jako lokatę kapitału, co spowodowało wzrost popytu na ziemię rolną i związany z tym wzrost cen⁸. Powodem zwiększonego zainteresowania gruntami rolnymi w Unii Europejskiej było przystąpienie do niej w 2004 r. nowych państw, w których ceny nieruchomości były stosunkowo niskie⁹, a dynamika wzrostu cen była większa przy znacznie niższych kosztach transakcyjnych¹⁰. Innym powodem był obowiązujący w państwach Unii Europejskiej system płatności bezpośrednich powiązanych z posiadaniem gruntów rolnych oraz możliwość uzyskania różnych form pomocy w ramach tzw. drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej (tj. przewidzianych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich), przy spełnieniu dodatkowych, nie zawsze trudnych wymogów¹¹. Wzrost popytu na nieruchomości rolne wśród inwestorów niebędących rolnikami i związany z tym wzrost cen nieruchomości rolnych stanowi ograniczenie dostępności tych nieruchomości dla rolników, zwłaszcza rolników indywidualnych niedysponujących wystarczającym kapitałem, a w konsekwencji wpływa na bezpieczeństwo żywnościowe.

O znaczeniu nieruchomości rolnych decydują również zjawiska klimatyczne. Wynikające ze zmian klimatu stopniowe zmiany średnich temperatur i opadów deszczu wpływają na przydatność gruntów na różne rodzaje upraw i pastwisk – zmiany te mogą skutkować np. pogorszeniem, a nawet zmniejszeniem areалу gruntów ornych ze względu na wzrost jałowości gruntów, zubożenie wód gruntowych i podniesienie poziomu morza¹².

⁸ W latach 2004–2014 lokata kapitału w grunty rolne należała do najbardziej dochodowych, co było szczególnie widoczne w państwach, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r. Zob. S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty obrotu ziemią w Polsce na tle rynku europejskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 3807, „Ekonomia. Wrocław Economic Review” 2017, nr 23/3, s. 139.

⁹ Przykładowo w 2015 r. średnia cena 1 ha gruntów rolnych w państwach „starej” Unii wynosiła: w Holandii 55 500 EUR, w Belgii 33 300 EUR, w Danii 23 417 EUR, w Niemczech – stare landy 29 911 EUR, nowe landy – 14 197 EUR, Włochy 19 854 EUR, z kolei w państwach „nowej” Unii: w Polsce 9200 EUR, w Rumunii i na Słowacji 4500 EUR, w Bułgarii 3743 EUR, na Węgrzech 3300 EUR, na Łotwie 2500 EUR. Zob. A. Sikorska (red.), *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, seria „Analizy rynkowe” nr 19, Warszawa 2016, s. 54.

¹⁰ S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 140. Na przestrzeni lat cena ziemi rolnej na świecie stale rosła, np. w latach 2002–2016 wzrost cen w Rumunii wyniósł 2332,1%, w Polsce 1021,5%, na Węgrzech 819,1%, natomiast w Niemczech 176,4%, w Wielkiej Brytanii 248,8%, a we Francji 83,2%. Poza Europą wzrost ten wyniósł: w USA 157,2%, w Argentynie 621%, a w Australii 496,3%. Zob. Informacja o wynikach kontroli „Obrót nieruchomościami rolnymi” KRR 430.006.2018, Nr ewid. 172/2018/P/18/042/KRR, NIK, Warszawa 2019, s. 7.

¹¹ P. Wojciechowski, *Pojęcie nieruchomości rolnej*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 146; S. Prokurat, *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, s. 138 i 142.

¹² *Climate change and food security: a framework document*, FAO, Rome 2008, <http://www.fao.org/forestry/15538-079b31d45081fe9c3dbc6ff34de4807e4.pdf>, s. 12 [dostęp: 25.07.2020].

Na szczególny charakter gruntów rolnych zwróciły uwagę instytucje unijne¹³ oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych¹⁴. W dokumentach unijnych zapisano m.in., że grunty rolne mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego, głównie dlatego że są zasobem ograniczonym, a na niemal połowie terytorium UE są narażone na wykorzystanie pozarolnicze¹⁵. Za zjawisko niekorzystne uznano ponadto nadmierną koncentrację gruntów¹⁶. Zwrócono także uwagę, że ziemia jest z jednej strony własnością, a z drugiej dobrem publicznym i podlega zobowiązaniom społecznym¹⁷. Poza tym ok. 20% europejskich użytków rolnych jest już dotknięte skutkami zmiany klimatu oraz erozji gleby pod wpływem wody i wiatru, a także nieprofesjonalnego gospodarowania, zaś w wyniku globalnego ocieplenia niektóre regiony UE, szczególnie w południowej Europie, są narażone na susze i inne ekstremalne zjawiska pogodowe, co spowoduje pogorszenie jakości gleby i ograniczy dostępność gruntów wysokiej jakości i gruntów nadających się do użytkowania w rolnictwie¹⁸. Również FAO (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa) podkreśla znaczenie gruntów dla osiągnięcia celów w zakresie praw człowieka, bezpieczeństwa żywnościowego, eliminacji ubóstwa, zapewnienia stałych środków utrzymania, stabilności społecznej, bezpieczeństwa mieszkaniowego, rozwoju obszarów wiejskich oraz rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁹.

Słusznie podkreśla się w literaturze, że choć *ratio legis* wydania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego było wprowadzenie kontroli nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich (która po 1990 r. praktycznie nie istniała), to w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej chciano

¹³ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. Urz. C-350 z 18.10.2017, s. 5); Przyjęte przez Parlament Europejski sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, 2016/2141(INI); Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 21 stycznia 2015 r. w sprawie „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (opinia z inicjatywy własnej).

¹⁴ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf> [dostęp: 25.07.2020].

¹⁵ Komunikat wyjaśniający Komisji..., s. 5.

¹⁶ W 2013 r. zaledwie 3,1% gospodarstw w UE-27 kontrolowało 52,2% powierzchni użytków rolnych w Europie, natomiast 76,2% gospodarstw posiadało jedynie 11,2% gruntów rolnych. Zob. sprawozdanie w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów..., pkt A.

¹⁷ Ibidem, pkt G.

¹⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów?, 2016/2141(INI) (Dz. Urz. UE C-298 z 2018 r., s. 112), pkt S.

¹⁹ Voluntary Guidelines on the Responsible Governance..., s. 6.

ją stosować także wobec obywateli innych państw UE, którzy mogą nabywać grunty na takich samych zasadach jak obywatele polscy (zatem rzeczywistym celem ustawy była ochrona gruntów rolnych przed nabywaniem ich przez cudzoziemców)²⁰. Także nowelizacja dokonana ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw w istocie służy zabezpieczeniu przed nabywaniem nieruchomości rolnych przez obywateli najbogatszych państw członkowskich Unii Europejskiej, ale i polskich obywateli dysponujących kapitałem, lecz niezainteresowanych prowadzeniem działalności rolniczej. Biorąc jednak pod uwagę zjawiska ekonomiczne i klimatyczne, jakie obecnie zachodzą na świecie, taki rzeczywisty cel wprowadzenia przepisów ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi stanowi jeden z elementów kształtowania ustroju rolnego i jest usprawiedliwiony.

3. Przepisy prawa UE wpływające na dopuszczalny zakres regulacji krajowej obrotu nieruchomościami rolnymi

Od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej Polska związana jest głównie postanowieniami traktatów założycielskich i traktatu akcesyjnego. Warto wskazać przede wszystkim na art. 345 TFUE, odnoszący się wprost do prawa własności, zgodnie z którym „Traktaty nie przesadzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich”. Wyraża on zasadę neutralności traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich. W orzecznictwie TSUE wyjaśniono jednak, że neutralność ta nie skutkuje tym, iż przepisy krajowe regulujące nabycie własności rolnej nie podlegają podstawowym zasadom prawa Unii, w szczególności zasadzie niedyskryminacji, swobodzie działalności gospodarczej oraz swobodzie przepływu kapitału²¹. Państwa członkowskie stosownie do przywołanego

²⁰ A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV, s. 28; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 170 i 182. Na obawę przed zakupem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców zwracają uwagę także inni autorzy: K. Stefańska, *Pojęcie gospodarstwa rodzinnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 189; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 225; P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje...*, s. 284.

²¹ Wyroki TSUE: z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 51; z 6 listopada 1984 r. w sprawie 182/83, Fearon, EU:C:1984:335, pkt 7; z 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01, Salzmann, ECLI:EU:C:2003:283, pkt 39; z 23 września

art. 345 TFUE mają zatem uprawnienia do ustanowienia reżimu prawnego nabywania własności gruntów przewidującego szczególne środki mające zastosowanie do transakcji dotyczących gruntów rolnych i leśnych, jednak reżim taki podlega w szczególności zasadom niedyskryminacji i swobodzie przepływu kapitału²². Jak zauważa się w doktrynie, postanowienia TFUE nie wpływają na istotę prawa własności, mogą jednak znacząco ingerować w sposób korzystania (wykonywania) z tego prawa²³.

Dla obrotu nieruchomościami rolnymi podstawowe znaczenie ma zatem art. 63 TFUE kształtujący jedną z podstawowych swobód traktatowych, tj. swobodny przepływ kapitału. Zgodnie z nią zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału pomiędzy państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Swoboda przepływu kapitału – wraz ze swobodą przepływu osób, swobodą przepływu towarów i swobodą przepływu usług – stanowi element rynku wewnętrznego UE. Samo pojęcie swobodnego przepływu kapitału nie zostało zdefiniowane w traktacie. Istotna dla jego wykładni jest nomenklatura przepływów kapitału stosowana w załączniku I do nieobowiązującej już dyrektywy 88/361²⁴. Jak zaznacza się w orzecznictwie TSUE, nomenklatura ta ma walor instrukcji dla zdefiniowania pojęcia przepływu kapitału²⁵. W doktrynie, na podstawie aktów prawa pochodnego oraz orzecznictwa TSUE, przepływ kapitału zdefiniowany został jako „jednostronne przeniesienie wartości majątkowych w formie pieniężnej (np. środków płatniczych, kredytów, papierów wartościowych) lub

2003 r. w sprawie C-452/01, *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, EU:C:2003:493, pkt 24; z 22 października 2013 r. w sprawach od C-105/12 do C-107/12, *Essent i in.*, EU:C:2013:677, pkt 29 i 36.

²² Wyroki TSUE: z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, *SEGRO i Horváth*, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 51; z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, *Ospelt i Schlössle Weissenberg*, EU:C:2003:493, pkt 24. Szerokie omówienie orzecznictwa w odniesieniu do stosowania art. 345 TFUE: A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność w ujęciu prawa polskiego i prawa UE*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 142–146.

²³ A. Jurcewicz, P. Popardowski, *Własność w ujęciu prawa...*, s. 142; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu nieruchomościami rolnymi po 2016 roku*, Opinie i Ekspertyzy, Kancelaria Senatu, Warszawa 2012, s. 12.

²⁴ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne obrotu...*, s. 16.

²⁵ Wyroki TSUE: z 21 maja 2019 r. w sprawie C-235/17, *Komisja v. Węgry*, ECLI:EU:C:2019:432, pkt 54; z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, *SEGRO i Horváth*, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 56; z 28 października 2010 r. w sprawie C-72/09, *Rimbaud*, ECLI:EU:C:2010:645, pkt 17; podobnie wyroki: z 16 marca 1999 r. w sprawie C-222/97 *Trummer i Mayer*, ECLI:EU:C:1999:143, pkt 21; z 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-464/98 *Stefan*, ECLI:EU:C:2001:9, pkt 5; z 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99, *Reisch i in.*, ECLI:EU:C:2002:135, pkt 30; z 14 września 2006 r. w sprawie C-386/04, *Centro di Musicologia Walter Stauffer*, ECLI:EU:C:2006:568, pkt 22. Zob. też: M. Mataczyński, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2012, s. 986.

rzeczowej (np. udziałów w spółce, nieruchomości) w celu inwestycyjnym, między co najmniej dwoma państwami członkowskimi lub pomiędzy państwami członkowskimi i państwami trzecimi²⁶. Swoboda przepływu kapitału oznacza, że inwestorzy podejmujący decyzję o miejscu ulokowania kapitału mogą kierować się przede wszystkim kryterium gospodarczej atrakcyjności i nie muszą obawiać się prawnych czy administracyjnych przeszkód²⁷.

Co istotne, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepływ kapitału obejmuje zwłaszcza te czynności, poprzez które nierezydenci dokonują inwestycji w nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego²⁸. Do kategorii inwestycji w nieruchomości należy nie tylko nabycie prawa własności, ale także nabycie prawa użytkowania nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych²⁹.

W literaturze zamiennie z pojęciem „swoboda przepływu kapitału” używane jest także pojęcie „zasada swobody przepływu kapitału”³⁰. Takie ujmowanie swobody przepływu kapitału uzasadniane jest tym, że swobody traktatowe są fundamentem europejskiego rynku wewnętrznego, a swoboda przepływu kapitału jest niezbędna do tego, aby pozostałe swobody mogły funkcjonować prawidłowo, i dlatego zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie uznaje się ją za doniosłą³¹. Poza tym treściowa nadrzędność tej swobody w stosunku do innych wyraża się w tym, że jako norma kierowana do państw członkowskich zakazuje wszelkich działań, które ograniczałyby swobodny przepływ kapitału, a zatem oddziałuje na cały system prawny państw członkowskich³².

²⁶ A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału*, w: A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski (red.), *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, Warszawa 2018, s. 444.

²⁷ M. Mataczyński, w: A. Wróbel (red.), *Traktat...*, s. 977.

²⁸ Wyroki TSUE: z 21 maja 2019 r. w sprawie C-235/17, Komisja v. Węgry, ECLI:EU:C:2019:432, pkt 54; z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 56; z 28 października 2010 r. w sprawie C-72/09, Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645, pkt 17. Podobnie wyroki: z 16 marca 1999 r. w sprawie C-222/97, Trummer i Mayer, ECLI:EU:C:1999:143, pkt 21; z 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-464/98, Stefan, ECLI:EU:C:2001:9, pkt 5; z 5 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-515/99, od C-519/99 do C-524/99 i od C-526/99 do C-540/99, Reisch i in., ECLI:EU:C:2002:135, pkt 30; z 14 września 2006 r. w sprawie C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer, ECLI:EU:C:2006:568, pkt 22; w sprawie C-302/97, Korde v Austria ECR I-3099; w sprawie C-4283/98, Albore, ECLI:EU:C:2000:401, pkt 14.

²⁹ Wyroki TSUE: z 21 maja 2019 r. w sprawie C-235/17, Komisja v. Węgry, ECLI:EU:C:2019:432, pkt 55; z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 57.

³⁰ M. Mataczyński, w: A. Wróbel (red.), *Traktat...*, s. 982.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

Warto zauważyć, że w art. 63 TFUE mowa jest o przepływie kapitału i przepływie płatności, co wskazuje na to, iż przepływ kapitału nie jest tożsamy z przepływem płatności. Swoboda przepływu płatności, w przeciwieństwie do swobodnego przepływu kapitału, nie ma charakteru samoistnego, ale służy korzystaniu z innych swobód³³. Swoboda przepływu płatności odnosi się do bieżących płatności będących transferem obcej waluty w wykonaniu zobowiązań wzajemnych na podstawie umów, natomiast swoboda przepływu kapitału jest operacją finansową mającą na celu lokatę lub inwestycję kapitałową, a nie wynagrodzenie za usługę³⁴. W kwestii ograniczeń w obrocie nieruchomościami znaczenie ma swoboda przepływu kapitału.

W przypadku swobody przepływu kapitału dopiero w Traktacie z Maastricht wprowadzono przepisy zakazujące wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału, zaś w wersji pierwotnej przepisy regulujące tę swobodę przewidywały jedynie liberalizację w zakresie niezbędnym do sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku. W orzecznictwie TSUE art. 63 TFUE został uznany za bezpośrednio skuteczny, wprowadza bowiem jasny i bezwarunkowy zakaz niewymagający dla swej skuteczności żadnych środków implementujących³⁵. Przyznaje on zatem jednostkom prawa, na które mogą się powoływać przed sądami krajowymi i do których ochrony sądy krajowe są zobowiązane³⁶. Chodzi tu jednak o wertykalny skutek bezpośredni (tj. w relacji jednostka – państwo). Nie została natomiast w orzecznictwie TSUE rozstrzygnięta kwestia jego horyzontalnego skutku bezpośredniego, to znaczy czy jest on poza państwami członkowskimi skierowany także do podmiotów prywatnych (w szczególności banków i instytucji finansowych)³⁷. W kontekście ograniczeń obrotu nieruchomościami to jednak wertykalny skutek bezpośredni art. 63 TFUE ma znaczenie, ponieważ zarówno dyrektor generalny KOWR przy rozpatrywaniu wniosku o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej, jak i sąd w przypadku wniesienia skargi na odmowę wyrażenia zgody przez dyrektora generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej powinny uwzględnić przepisy traktatowe kształtujące zasadę swobodnego przepływu kapitału i wyjątki od niej.

³³ Ibidem, s. 993.

³⁴ Wyrok TSUE z 31 stycznia 1984 r. w sprawach połączonych 286/82 i 26/83, Luisi i Carbone, ECLI:EU:C:1984:35, pkt 21.

³⁵ Wyrok TSUE z 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-163/94, C-165/94 oraz C-250/94, Sanz de Lera i in., ECLI:EU:C:1995:451, pkt 41. Zob. też: M. Mataczyński, w: A. Wróbel (red.), *Traktat...*, s. 979; A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 441.

³⁶ Wyrok TSUE z 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-163/94, C-165/94 oraz C-250/94, Sanz de Lera i in., ECLI:EU:C:1995:451, pkt 43.

³⁷ A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 119; A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 442.

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, do środków zakazanych przez art. 63 ust. 1 TFUE, stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału, zalicza się głównie te, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim³⁸. Trybunał przyjmuje zatem niezwykle szeroką koncepcję ograniczenia swobody przepływu kapitału, gdyż obejmuje ona wszelkie przepisy prawa krajowego, które nawet potencjalnie „mogą” zniechęcać do dokonania inwestycji, a zwłaszcza do nabywania nieruchomości. TSUE uznał za przepisy ograniczające swobodę przepływu kapitału m.in. przepisy prawa krajowego wymagające uzyskania uprzedniego zezwolenia na nabycie nieruchomości (jak w sprawach Konle i Salzmann³⁹).

Nie budzi wątpliwości, że wprowadzone w 2016 r. ograniczenia w obrocie nieruchomościami, w tym zasada, iż nabywcą nieruchomości rolnych może być wyłącznie rolnik indywidualny, z wyłączeniem wyjątków ustawowych, stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w rozumieniu art. 63 TFUE. Ograniczeniem takim są także istniejące jeszcze przed nowelizacją z 2016 r. prawo pierwokupu i prawo nabycia przysługujące KOWR.

4. Podstawy wprowadzenia regulacji krajowych ograniczających zasadę przepływu kapitału

Swoboda przepływu kapitału, podobnie jak pozostałe swobody traktatowe (swoboda przepływu towarów, usług, osób), nie ma charakteru absolutnego, a w TFUE dopuszcza się klauzule derogacyjne⁴⁰. Na mocy art. 65 TFUE państwa członkowskie uprawnione są do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi, lub ustanowienia procedur deklarowania przepływu kapitału do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej lub podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym, przy czym środki

³⁸ Wyroki TSUE: z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 65; z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, pkt 24; z 23 lutego 2006 r. w sprawie C-513/03, Van Hilten-van der Heijden, ECLI:EU:C:2006:131, pkt 44; z 1 października 2009 r. w sprawie C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, EU:C:2009:593, pkt 21.

³⁹ Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97, Klaus Konle, ECLI:EU:C:1999:271, pkt 39; z 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01, Salzmann, ECLI:EU:C:2003:283, pkt 41.

⁴⁰ A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 121 i 137; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne...*, s. 13.

te nie powinny stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału (art. 65 ust 1 pkt b TFUE).

Wyjątki traktatowe sformułowane w art. 65 TFUE interpretowane są zawężająco⁴¹. *Ratio legis* art. 65 TFUE wyklucza stosowanie przez państwo członkowskie środków o charakterze protekcjonistycznym, a wyjątki traktatowe mogą być stosowane w celu usprawiedliwiania przepisów krajowych zarówno dyskryminacyjnych (pod warunkiem że nie jest to arbitralna dyskryminacja), jak i stosowanych bez zróżnicowania⁴².

W orzecznictwie TSUE przyjęto jednak dość szeroką interpretację pojęcia interesu publicznego, uznając, że obejmuje on zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i zewnętrzne⁴³. W konsekwencji TSUE w odniesieniu do swobody przepływu towarów uznał m.in. dopuszczalność ze względu na bezpieczeństwo publiczne wprowadzenia ograniczeń w obrocie „materiałami strategicznymi”⁴⁴, a w przypadku swobody przepływu kapitału względy bezpieczeństwa publicznego pozwoliły na uznanie dopuszczalności regulacji dyskryminującej obywateli innych państw członkowskich w nabywaniu nieruchomości w obszarach wyznaczonych jako tereny o znaczeniu militarnym, o ile jednak wykazane zostanie, że niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw członkowskich naraziłoby interesy wojskowe danego państwa członkowskiego na rzeczywiste, specyficzne i poważne zagrożenia, którym nie można przeciwdziałać za pomocą mniej restrykcyjnych procedur (wyrok w sprawie C-423/98 Albore⁴⁵).

Jak wynika z orzecznictwa TSUE, przepisy krajowe ograniczające swobodę przepływu kapitału mogą być uzasadnione względami wymienionymi w art. 65 TFUE (wyjątki traktatowe), ale mogą być też dopuszczone wtedy, gdy będzie to uzasadnione „nadrzędnymi względami interesu ogólnego” (wyjątki orzecznicze)⁴⁶. Wyjątki orzecznicze, w przeciwieństwie do wyjątków traktatowych, dotyczą wyłącznie przepisów niedyskryminacyjnych⁴⁷. Podobnie zatem jak w przypadku pozostałych swobód, poza wartościami wymienionymi wprost w Traktacie TSUE uznał za godne ochrony także

⁴¹ A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 457.

⁴² Ibidem.

⁴³ Wyrok TSUE z 4 października 1991 r. w sprawie C-367/89, Richardt and „Les Accessoires Scientifiques”, ECLI:EU:C:1991:376, pkt 22.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Wyrok TSUE z 13 lipca 2000 r. w sprawie C-423/98, Alfredo Albore, ECLI:EU:C:2000:401, pkt 18 i 24.

⁴⁶ Wyrok TSUE z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 77–80 i przytoczone tam orzecznictwo. Zob. też: A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 460.

⁴⁷ A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 457.

inne wartości określane jako „wymogi konieczne”, „wymogi imperatywne” lub w przypadku swobody przepływu kapitału – „nadrzędne względy interesu ogólnego” (ang. *imperative requirements in the general interest*)⁴⁸. Dopuszczenie niewymienionych w Traktacie wartości dla usprawiedliwienia instrumentów ograniczających poszczególne swobody przez państwa członkowskie pierwszy raz miało miejsce na gruncie swobody przepływu towarów⁴⁹ (w wyroku w sprawie C-120/78 Cassis de Dijon⁵⁰). W odniesieniu do swobody przepływu kapitału doktryna wymogów koniecznych znalazła zastosowanie dopiero na początku lat 90. Pierwszym wyrokiem, w którym można odnaleźć zaczątki tej doktryny w odniesieniu do swobody przepływu kapitału, jest wyrok w sprawie Veronica Omroep⁵¹, w którym TSUE, odpowiadając na pytanie prejudycjalne, uznał, że uzasadnieniem ograniczeń swobody przepływu kapitału może być konieczność zapewnienia „pluralistycznego i niekomercyjnego charakteru systemu audiowizualnego wprowadzonego przez dane państwo”, co wykraczało poza dopuszczony traktatem zakres ograniczenia tej swobody⁵². W wyroku w sprawie C-55/94 Gebhard⁵³ TSUE z kolei używał już ogólnego sformułowania, mówiąc o „krajowych środkach mogących utrudniać lub zniechęcać do korzystania z podstawowych swobód”, uznając w ten sposób możliwość stosowania „doktryny wymogów koniecznych” do wszystkich czterech swobód prawa Unii Europejskiej⁵⁴. Potwierdzenie zastosowania pojęcia wymogów imperatywnych do swobody przepływu kapitału można znaleźć w orzeczeniu Komisja przeciwko Portugalii⁵⁵. W orzeczeniu tym TSUE wskazał, że „swoboda przepływu kapitału jako jedna z fundamentalnych zasad traktatowych może być ograniczona

⁴⁸ A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 128 i 138; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne...*, s. 14.

⁴⁹ A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 128 i 133.

⁵⁰ Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r. w sprawie C-120/78, Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ECLI:EU:C:1979:42 (tzw. Cassis de Dijon). Spowodowane było to w głównej mierze bardzo szeroką definicją środków równoważnych do ograniczeń ilościowych, sformułowaną w wyroku TSUE w sprawie C-8/74 Dassonville (wyrok TSUE z 11 lipca 1974 r. w sprawie C-8/74, Procureur du Roi przeciwko Benoît i Gustave Dassonville, ECLI:EU:C:1974:82), na podstawie której każde, nawet najmniejsze ograniczenie swobodnego przepływu towarów niemające podstawy prawnej w traktatach mogło zostać uznane za sprzeczne z prawem unijnym.

⁵¹ Wyrok TSUE z 3 lutego 1993 r. w sprawie C-148/91, Veronica Omroep, ECLI:EU:C:1993:45.

⁵² A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 138.

⁵³ Wyrok TSUE z 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94, Reinhard Gebhard przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, ECLI:EU:C:1995:411.

⁵⁴ Ibidem, pkt 37.

⁵⁵ Wyrok TSUE z 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-367/98, Komisja przeciwko Portugalii, ECLI:EU:C:2002:326.

jedynie poprzez przepisy krajowe usprawiedliwione na podstawie art. 73d Traktatu (obecnie art. 65 ust. 1 TFUE) lub przez odwołanie się do wymogów imperatywnych interesu publicznego. W tym drugim przypadku przepisy muszą być stosowane do wszystkich osób i przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium państwa przyjmującego⁵⁶. Ponadto dla usprawiedliwienia na podstawie wymogów imperatywnych przepisy krajowe powinny być właściwe dla osiągnięcia celu, jakiemu służą, oraz nie mogą przekraczać tego, co jest konieczne, dla osiągnięcia tego celu, tak aby były zgodne z zasadą proporcjonalności⁵⁷.

Katalog wymogów imperatywnych interesu publicznego stanowi otwartą listę. W wielu orzeczeniach TSUE odwoływał się do różnego rodzaju wartości, które uznawał za przesłanki uzasadniające ograniczenie swobody przepływu kapitału⁵⁸. Dla usprawiedliwienia wprowadzenia w prawie krajowym przepisów skutkujących ograniczeniem w obrocie nieruchomościami TSUE dopuścił możliwość powołania się na cele gospodarki przestrzennej w interesie ogólnym, takie jak: zachowanie w niektórych regionach stałej populacji i działalności gospodarczej niezależnej od sektora turystycznego⁵⁹. W kontekście przepisów krajowych dotyczących bezpośrednio nieruchomości rolnych Trybunał uznał, iż uregulowania krajowe mogą ograniczać swobodny przepływ kapitału ze względu na cele, takie jak: (1) zachowanie tradycyjnej formy eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednio; (2) zapewnienie, aby nieruchomości rolne były w większości zamieszkałe i uprawiane przez ich właścicieli; (3) utrzymanie do celów zagospodarowania przestrzennego stałej populacji na obszarach wiejskich; (4) wspieranie rozsądnego użytkowania dostępnych gruntów, zwalczając nacisk rynku nieruchomości; (5) zachowanie rozdziału własności ziemskiej w sposób pozwalający na rozwój rentownych gospodarstw rolnych i harmonijne zarządzanie przestrzenią oraz krajobrazem⁶⁰. TSUE zwrócił

⁵⁶ Ibidem, pkt 49.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Szczegółowe omówienie orzeczeń: B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne...*, s. 15–20; M. Giżewski, *Restrictions on Trading in Agricultural Land and European Union Law*, „Studia Iuridica” 2017, t. 71, s. 54–55; J. Pietrzak, *Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Młody Jurysta” 2018, nr 2, s. 61–71.

⁵⁹ Wyrok TSUE z 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97, Klaus Konle przeciwko Republik Österreich, ECLI:EU:C:1999:271, pkt 40.

⁶⁰ Cele wskazane w pkt 1–4 zostały wymienione w wyroku TSUE z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, pkt 27–28, natomiast cel wskazany w pkt 5 został wymieniony w wyroku TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, EU:C:2003:493, pkt 39. Wszystkie te cele zostały potwierdzone przez TSUE w wyrokach:

też uwagę, że cele te są zgodne ze Wspólną Polityką Rolną, która na mocy art. 39 ust. 1 lit. b) TFUE ma na celu „zapewnienie [...] odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej” i której ustalanie powinno uwzględniać, zgodnie z ust. 2 lit. a) tego artykułu, „szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi”⁶¹.

Samo powołanie się na uzasadnione nadrzędne względy interesu ogólnego nie jest jednak wystarczające do wprowadzenia przepisów krajowych, które mogą skutkować ograniczeniem swobody przepływu kapitału. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy krajowe mogące utrudniać lub zniechęcać do korzystania z podstawowych swobód chronionych na mocy traktatu muszą spełniać cztery warunki: (1) być stosowane w sposób niedyskryminacyjny, (2) być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, (3) prowadzić do realizacji celu, jakiemu służą (wymóg adekwatności), (4) nie wykraczać poza zakres konieczny do jego osiągnięcia (wymóg proporcjonalności)⁶².

Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi uregulowane w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym te wprowadzone ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, należy zatem ocenić w kontekście przywołanego wyżej testu.

5. Prawo pierwokupu i prawo nabycia w świetle zasady swobodnego przepływu kapitału

Pierwotnie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przewidziane były jedynie dwa instrumenty, które miały przyczynić się do realizacji celów tej

z 21 maja 2019 r. w sprawie C-235/17, Komisja v. Węgry, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 91–92; z 6 marca 2018 r., w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 82; z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59. Zob. też: A. Zawidzka-Łojek, *Swoboda przepływu kapitału...*, s. 461.

⁶¹ Wyroki TSUE w sprawie C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, pkt 28; z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI: EU:C:2003:493, pkt 40.

⁶² B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Ramy prawne...*, s. 15. Zob. też: wyroki TSUE: z 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94, Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, pkt 37; z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, pkt 26; z 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92, Kraus, ECLI:EU:C:1993:125, pkt 32; z 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97, Klaus Konle, ECLI:EU:C:1999:271, pkt 40; z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 34; z 6 marca 2018 r. w sprawie C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 76.

ustawy (celu ogólnego w postaci kształtowania ustroju rolnego oraz celów szczegółowych, w tym poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienia prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach). Instrumenty te to prawo pierwokupu przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa) działającej na rzecz Skarbu Państwa oraz analogiczne do prawa pierwokupu prawo nabycia, przysługujące KOWR w przypadku przenoszenia własności nieruchomości rolnej na podstawie innej umowy niż umowa sprzedaży, a po nowelizacji z 2016 r. przysługujące KOWR w każdym przypadku nabywania nieruchomości rolnej, z wyłączeniem nabywania na podstawie umowy sprzedaży.

Przyznanie KOWR prawa pierwokupu, a także prawa nabycia może zniechęcać obywateli innych państw członkowskich do nabywania nieruchomości rolnych w Polsce, trzeba je zatem uznać za instrument ograniczający swobodny przepływ kapitału w rozumieniu art. 63 TFUE.

Dokonując oceny tych instrumentów poprzez wypracowany w orzecznictwie TSUE test, można wskazać, że nie ma podstaw do uznania, iż rozwiązanie to jest dyskryminacyjne wobec obywateli innych państw członkowskich. Skorzystanie z prawa pierwokupu lub nabycia w takim samym stopniu dotyczy bowiem obywateli Polski, jak i obywateli pozostałych państw członkowskich. Co do nadrzędnych względów interesu ogólnego usprawiedliwiających ograniczenie swobody przepływu kapitału TSUE uznał, że uregulowania krajowe mogą ograniczać swobodny przepływ kapitału ze względu na cele, takie jak zachowanie eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie oraz zamieszkiwanie i uprawianie nieruchomości rolnych w większości przez ich właścicieli⁶³. Dopuszczył też takie cele, jak zachowanie rozdziału własności ziemskiej w sposób pozwalający na prawidłowy rozwój upraw⁶⁴. Wprowadzenie prawa pierwokupu i prawa nabycia znajduje uzasadnienie w tych celach, skutkuje bowiem nabyciem nieruchomości rolnych do Zasobu Własności Rolnych Skarbu Państwa, a jak wynika z art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, KOWR gospodaruje tym zasobem w pierwszej kolejności w drodze dzierżawy albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie

⁶³ Wyroki TSUE: z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, pkt 27–28; z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 82.

⁶⁴ Wyroki TSUE: z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 39; z 6 marca 2018 r. w sprawach C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 83.

lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Takie rozwiązanie można więc uznać za prowadzące do realizacji tych celów oraz niewykraczające poza zakres konieczny do ich osiągnięcia, zwłaszcza biorąc pod uwagę zakres wyłączeń oraz to, że prawo pierwokupu i prawo nabycia nie przysługuje, gdy nieruchomość rolna jest nabywana w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego do powierzchni nieprzekraczającej 300 ha, a jest ona położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą (art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.).

Instrumenty w postaci prawa pierwokupu i prawa nabycia okazały się jednak niewystarczające do realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego wobec tendencji na rynku nieruchomości rolnych w Unii Europejskiej. Jak zwraca się uwagę w literaturze, z perspektywy kilkunastu lat obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego widać, że rozwiązania przyjęte w jej pierwotnym brzmieniu, mimo że były kilkakrotnie korygowane, nie odegrały istotnej roli w stymulowaniu przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych⁶⁵. Ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dniem 30 kwietnia 2016 r. wprowadzono zatem kolejne instrumenty mające służyć realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, które w sposób istotny ograniczają obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce.

6. Zasada nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych w świetle zasady swobodnego przepływu kapitału

Z dniem 30 kwietnia 2016 r. przyjęta została zasada, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, tj. osoba fizyczna, posiadająca określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego kwalifikacje rolnicze, osobiście prowadząca od co najmniej 5 lat gospodarstwo rodzinne i w tym okresie zamieszkująca na terenie gminy w której położona jest co najmniej jedna nieruchomość wchodząca w skład gospodarstwa, będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, posiadaczem samoistnym lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha. Jednocześnie przyjęto zasadę, że powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz

⁶⁵ K. Marciniuk, *Prawne instrumenty ingerencji władzy publicznej w obrót nieruchomościami rolnymi jako środki kształtowania ustroju rolnego*, Białystok 2019, s. 341; idem, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 220–221.

z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących wcześniej w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać 300 ha użytków rolnych. Od obu tych zasad przewidziano szereg wyjątków, przy czym ich zakres uległ rozszerzeniu w związku z ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 25 czerwca 2019 r.

Należy podkreślić, że TSUE uznał zachowanie tradycyjnej formy uprawy gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednio oraz zapewnienie, by nieruchomości rolne w większości zamieszkiwali i uprawiali ich właściciele, za dopuszczalny wymóg interesu publicznego, który może stanowić podstawę wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami⁶⁶. Jednocześnie TSUE zastrzegł, że niedozwolone jest bezwzględne stosowanie tego wymogu⁶⁷. Istotna jest więc nie tyle sama zasada, ile zakres przewidzianych od niej wyjątków w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Spośród kryteriów, jakie muszą być spełnione, aby można było uznać daną osobę za rolnika indywidualnego, przy uwzględnieniu zakresu wyjątków, wątpliwości w kontekście zasady swobodnego przepływu kapitału budzi wymóg zamieszkiwania w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, a także ograniczenie nabywania do osób fizycznych (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.).

6.1. Ograniczenie nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne

Rolnikiem indywidualnym może być wyłącznie osoba fizyczna, co stanowi odwołanie do art. 23 Konstytucji, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Tylko osoby fizyczne mogą tworzyć rodzinę⁶⁸, a zatem tylko osoby fizyczne mogą prowadzić gospodarstwo ro-

⁶⁶ Wyroki TSUE: z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, pkt 27 i 28; z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 40.

⁶⁷ Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 54.

⁶⁸ Pojęcie „rodzina” zarówno w języku potocznym, jak i w przepisach prawa wiązane jest z osobami fizycznymi. W *Słowniku języka polskiego* rodzina definiowana jest jako „małżonkowie i ich dzieci; ogólniej też: osoby związane pokrewieństwem i powinowactwem” Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/rodzina;2515555.html> [dostęp: 13.07.2018]. Jednoznaczne odniesienia do osób fizycznych w związku z użyciem słowa „rodzina” znajdują się też w prawie, zob. np. art. 18, 33 ust. 1, 47, 71 Konstytucji, art. 446 § 3, 680¹, 686, 832, 1008 k.c. czy Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

dzinne. W konsekwencji zasada nabywania nieruchomości przez rolników indywidualnych prowadzi do ograniczenia możliwości nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne, a w orzecznictwie TSUE ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne uznawane są za naruszenie zasady swobodnego przepływu kapitału⁶⁹. Zasadne jest więc dokonanie oceny, czy przyjęte w tym zakresie rozwiązanie przechodzi test wypracowany w orzecznictwie TSUE.

Zgodnie z przyjętym w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego rozwiązaniem osoba prawna może nabyć nieruchomość rolną wyłącznie w przypadku zaistnienia określonych wyjątków ustawowych (np. w ramach postępowań egzekucyjnych, upadłościowych, restrukturyzacyjnych oraz w związku z podziałem, przekształceniem i łączeniem spółek) lub na podstawie zgody dyrektora generalnego KOWR, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. Z pewnością niezgodne z zasadą swobody przepływu kapitału oraz z zasadą swobody przedsiębiorczości byłoby rozwiązanie skutkujące niemożnością nabywania nieruchomości rolnych przez osoby prawne. Przyjęte przez polskiego prawodawcę rozwiązania pozwalają jednak nabywać nieruchomości rolne osobom prawnym na zasadzie wyjątków. Powstaje jednak pytanie, czy przyjęty zakres wyjątków od generalnej zasady jest wystarczający.

Przede wszystkim istotnie ograniczona jest możliwość nabycia przez osobę prawną (ale także przez osobę fizyczną niebędącą rolnikiem indywidualnym lub osobą bliską) nieruchomości rolnej na podstawie umowy sprzedaży. Nabycie takie może odbyć się poza wyjątkami ustawowymi wyłącznie za zgodą dyrektora generalnego KOWR wydaną na wniosek zbywcy i przy wykazaniu, że nie było możliwości sprzedaży nieruchomości rolnej rolnikowi indywidualnemu, co w przypadku atrakcyjnych nieruchomości rolnych będzie trudne do spełnienia. Wymóg ten nie musi być jednak spełniony w sytuacji, gdy nabycie nieruchomości rolnej za zgodą dyrektora generalnego KOWR na wniosek zbywcy następuje na innej podstawie niż umowa sprzedaży. Rozwiązanie takie powoduje jednak utrudnienie w nabywaniu nieruchomości rolnych przez osoby prawne, które już prowadzą działalność rolniczą, a które są zainteresowane powiększeniem areału nieruchomości rolnych wchodzących w zakres ich gospodarstwa rolnego, i to nieruchomości o określonych parametrach, właściwych dla rodzaju prowadzonej przez nie działalności rolniczej. Rozwiązanie to może więc budzić wątpliwości, zwłaszcza z uwagi na zasadnie przyjęty warunek związany z nabyciem nieruchomości rolnej za zgodą dyrektora generalnego KOWR,

⁶⁹ Wyrok TSUE: z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI: EU:C:2003:493, pkt 51.

zgodnie z którym nabywca może nabyć nieruchomość rolną, jeśli zobowiąże się do prowadzenia na niej działalności rolniczej, a w wyniku nabycia nieruchomości rolnej nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Wątpliwości dotyczą także tego, że w przypadku osób prawnych z wnioskiem o zgodę musi wystąpić zbywca, a nie podmiot zainteresowany nabyciem (co stanowi dodatkowe utrudnienie dla nabywcy). Z drugiej strony, istniejące rozwiązania nie pozbawiają takich podmiotów możliwości powiększania gospodarstwa rolnego, nabycie może bowiem nastąpić na innej podstawie niż umowa sprzedaży za zgodą dyrektora generalnego KOWR, ale bez konieczności wykazywania braku możliwości zbycia nieruchomości rolnej rolnikowi indywidualnemu. Ponadto bez ograniczeń można nabyć nieruchomości rolne o powierzchni mniejszej niż 1 ha lub w postępowaniu egzekucyjnym czy upadłościowym. W świetle dopuszczonych przez TSUE nadrzędnych względów interesu ogólnego usprawiedliwiających ograniczenie swobody przepływu kapitału, w szczególności zachowania tradycyjnej formy eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie, przyjęte w tym zakresie rozwiązanie wydaje się dopuszczalne. Preferując nabycie nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych, nie pozbawia się bowiem prawa nabycia nieruchomości rolnych przez osoby prawne i osoby fizyczne niebędące rolnikami indywidualnymi.

6.2. Zamieszkanie na terenie określonej gminy

Wątpliwości co do zgodności z zasadą swobodnego przepływu kapitału budzi natomiast wymóg zamieszkiwania na terenie określonej gminy. Jak zwrócono uwagę w literaturze, ograniczenie to miało głównie na celu ochronę polskich gruntów rolnych przed wykupem przez cudzoziemców⁷⁰. W związku z tym warto przypomnieć, że w orzecznictwie TSUE wymóg zamieszkania, jako jedna z przesłanek nabycia nieruchomości rolnej, był wielokrotnie poruszany w kontekście ograniczeń swobody przepływu kapitału. Co prawda wymóg zamieszkania nie jest *a priori* uznawany za niedopuszczalny ze swej natury⁷¹ i choć jest to środek ograniczający swobodny przepływ kapitału,

⁷⁰ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 402; P. Blajer, *Definicja i status rolnika indywidualnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 477.

⁷¹ Wyroki TSUE: z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, EU:C:2003:493, pkt 37; z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, pkt 26 i 33. Warto zwrócić uwagę, że w komunikacie wyjaśniającym Komisji w sprawie nabycia gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, C/2017/6168 (Dz. Urz. C-350 z 18.10.2017,

TSUE uznaje dopuszczalność jego wprowadzenia dla ochrony pewnych wartości (np. zapewnienie właściwego wykorzystywania dostępnych nieruchomości rolnych poprzez przeciwdziałanie presji na rynku nieruchomości rolnych i nabywaniu nieruchomości dla celów wyłącznie spekulacyjnych⁷²), o ile jednak spełnione zostaną wymogi niedyskryminacji oraz proporcjonalności⁷³. Poza tym, jak zaznaczono w literaturze, kryterium to budzi wątpliwości w świetle prawa do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, gwarantowanego w art. 52 ust. 1 Konstytucji⁷⁴. Wiąże się z nim wiele problemów praktycznych (np. zamieszkiwanie na terenie gminy sąsiedniej, w której nie ma gruntów rolnych, lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wyniku czego nieruchomość, na której usytuowany jest budynek mieszkalny, utraci status gruntu rolnego)⁷⁵. W związku ze swobodą przepływu towarów najbardziej zasadną byłaby rezygnacja z kryterium uzyskania statusu rolnika indywidualnego, tym bardziej że dla uzyskania i posiadania tego statusu wymagane jest m.in. posiadanie odpowiednich kwalifikacji oraz osobiste prowadzenie gospodarstwa rodzinnego, z czym wiąże się konieczność przebywania na terenie gospodarstwa. Wymogi te wydają się wystarczające także dla realizacji takich dopuszczonych przez

s. 5) błędnie zinterpretowano pkt 54 z orzeczenia C-452/01 Ospelt, wyciągając z niego zupełnie odmienne wnioski, niż w rzeczywistości z niego wynikają. W komunikacie stwierdza się bowiem: „W sprawie Ospelt Trybunał wykluczył zgodność z prawem wszelkich warunków, na podstawie których wymaga się, by miejscem zamieszkania nabywcy była przedmiotowa nieruchomość” i na poparcie tego twierdzenia przywołany został pkt 54 orzeczenia. W punkcie tym stwierdza się jednak, że co do zasady przepisy Traktatu nie wykluczają możliwości wprowadzenia regulacji krajowych uzależniających nabycie nieruchomości od uzyskania uprzedniego zezwolenia, przy czym „uniemożliwiają one odmowę udzielania takiego zezwolenia w każdym przypadku, w którym nabywca sam nie prowadzi działalności rolniczej na gruncie wchodzącym w skład gospodarstwa i na którym nie zamieszkuje” („However, they do preclude such authorisation being refused in every case in which the acquirer does not himself farm the land concerned as part of a holding and on which he is not resident”). W kontekście pozostałej treści orzeczenia nie ma wątpliwości, że wyżej cytowane stwierdzenie nie oznacza, iż niedopuszczalne jest wprowadzenie kryterium zamieszkania dla nabycia nieruchomości rolnej, ale że niedopuszczalne jest, aby kryterium zamieszkania miało charakter bezwzględny.

⁷² Wyrok TSUE z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, pkt 27 i 33.

⁷³ Wyroki TSUE: z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, EU:C:2003:493, pkt 34; z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, pkt 26; z 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97, Klaus Konle, ECLI:EU:C:1999:271, pkt 40.

⁷⁴ A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę...*, s. 402; P. Blajer, *Pojęcie rolnika indywidualnego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2007, t. VI, s. 187. Na ryzyko naruszenia tego prawa poprzez wprowadzanie wymogu zamieszkania zwracał też uwagę TSUE. Zob. sprawa C-370/05, Festersen, EU:C:2007:59, pkt 35.

⁷⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 233; P. Wojciechowski, *Pojęcie rolnika*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje...*, s. 293.

TSUE nadrzędnych względów interesu ogólnego usprawiedliwiających ograniczenie swobody przepływu kapitału, jak utrzymanie do celów zagospodarowania przestrzennego stałej populacji na obszarach wiejskich, lub dla zapewnienia, aby nieruchomości rolne były w większości zamieszkałe i uprawiane przez ich właścicieli.

6.3. Zgoda indywidualna

W ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przewidziano, że nabycie nieruchomości rolnej może być dokonane przez podmioty inne niż rolnik indywidualny lub podmioty, w odniesieniu do których zastosowanie mają wyłączenia ustawowe (podmiotowe, przedmiotowe lub obszarowe) za zgodą dyrektora generalnego KOWR. Zgoda taka jest wydawana w drodze decyzji administracyjnej na wniosek określonych w art. 2a ust. 4 u.k.u.r. osób. Postępowanie prowadzone w sprawie wydania decyzji w tym przedmiocie jest postępowaniem administracyjnym, a decyzja wyrażająca zgodę ma charakter konstytutywny.

TSUE, uznając, że uzależnienie przeniesienia prawa własności gruntów rolnych od uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego ogranicza swobodny przepływ kapitału, jednocześnie dopuścił możliwość stosowania tego instrumentu, wskazując, że w pewnych okolicznościach system uprzedniego zezwolenia może być wręcz konieczny do osiągnięcia celów, jeśli ten sam cel nie może być osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych instrumentów⁷⁶. Zatem uzyskanie uprzedniego zezwolenia administracyjnego może być uzasadnione na mocy prawa Unii⁷⁷. Trybunał podkreślił przy tym, że w ramach systemu uprzedniego zezwolenia nie można przyznawać swobody uznania, która może doprowadzić do tego, że właściwe organy będą z niej korzystać w sposób arbitralny oraz podejmować arbitralne decyzje. System taki „powinien opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach zapewniających jego odpowiedniość, jeśli chodzi o wystarczające określenie ram uznania władz krajowych”⁷⁸.

Przyjęte w Polsce rozwiązanie nie jest w całości oparte na systemie uprzedniego zezwolenia, ponieważ zezwolenie jest wymagane w tych przy-

⁷⁶ Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, *Ospelt i Schlossle Weissenberg*, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 41 i przywołane tam orzecznictwo.

⁷⁷ *Ibidem*, pkt 43–45.

⁷⁸ Wyroki TSUE: z 1 października 2009 r., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, ECLI:EU:C:2009:593, pkt 35; z 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07, *Hartlauer*, ECLI:EU:C:2009:141, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo.

padkach, gdy nabywca nie jest rolnikiem indywidualnym i nie ma tu zastosowania żaden wyjątek ustawowy. Dopuszczenie możliwości nabycia nieruchomości rolnej za uprzednim zezwoleniem ma więc charakter uzupełniający w stosunku do zasady nabyciania nieruchomości rolnych przez rolnika indywidualnego oraz do wyjątków ustawowych. Takie usytuowanie systemu uprzednich zezwoleń wpływa na jego ocenę w świetle zasad wynikających z orzecznictwa TSUE, a zwłaszcza na ocenę jego proporcjonalności.

Brzmienie art. 2a ust. 4 *in principio* u.k.u.r. pozwala uznać, że mamy do czynienia z decyzją związaną, czyli przeciwieństwem swobodnego uznania, tj. sam fakt jej podjęcia i treść są ściśle określone przepisami prawa, a proces ocenny organu administracyjnego ograniczony jest do minimum: polega na sprawdzeniu, czy wystąpiły przesłanki do wydania decyzji⁷⁹. W przypadku zatem, gdy organ stwierdzi, że przesłanki określone w poszczególnych punktach zostały spełnione, nie ma podstaw do odmowy wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej. Jak pokazuje praktyka, zdecydowana większość wniosków składanych do dyrektora generalnego KOWR rozpatrywanych jest pozytywnie (ok. 90%), w przypadku części wniosków wydawana jest decyzja o umorzeniu postępowania (głównie ze względu na bezprzedmiotowość), a jedynie nieznaczna część rozpatrywana jest negatywnie⁸⁰. Zarówno usytuowanie systemu uprzednich zezwoleń, oparcie go na decyzjach związanych, jak i praktyka stosowania tych przepisów pozwalają uznać, że rozwiązanie to nie narusza nadmiernie zasady swobodnego przepływu towarów, a wręcz przeciwnie – to właśnie zgody indywidualne łagodzą rygoryzm zasady nabyciania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych. Warto podkreślić, że związany z uzyskaniem zgody dyrektora generalnego KOWR obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabywanej nieruchomości oraz wymóg niedopuszczenia do nadmiernej koncentracji znajdują uzasadnienie w dopuszczonych przez TSUE nadrzędnych względach interesu ogólnego usprawiedliwiających ograniczenie swobody przepływu kapitału.

⁷⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 16 października 2019 r., I SA/Gd 246/19.

⁸⁰ W 2019 r. do KOWR wpłynęło łącznie 13 742 (19 874 w 2018 r. i 17 716 w 2017 r.) wniosków o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych (o łącznej powierzchni 50,8 tys. ha). W 2019 r. wydano łącznie 13 870 decyzji administracyjnych (wobec 18 581 decyzji w 2018 r. i 15 176 decyzji w 2017 r.), które dotyczyły nieruchomości rolnych o powierzchni 49 278,13 ha, z tego: 12 177 decyzji pozytywnych (dla nieruchomości o powierzchni 40 903,40 ha), czyli 88% (w 2018 r. 17 152 decyzji, co stanowi 92,3% i 13 975 w 2017 r.), 1536 decyzji o umorzeniu postępowania (w 2018 r. 1136, a w 2017 r. 955), 157 decyzji negatywnych (w 2018 r. 293, w 2017 r. 246). Zob. Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2019 roku, s. 57; Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2018 roku, s. 53; Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2017 roku, s. 59, <https://www.kowr.gov.pl/analiza/sprawozdania> [dostęp: 8.09.2020].

7. Zasada prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości w świetle zasady swobodnego przepływu kapitału

Nie budzi wątpliwości także wprowadzona art. 2b u.k.u.r. zasada, że nabywca nieruchomości rolnej jest zobowiązany przez 5 lat prowadzić gospodarstwo rolne, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, oraz zakaz zbywania nieruchomości w tym okresie, co stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału w rozumieniu art. 63 TFUE, gdyż zniechęca potencjalnych nabywców nieruchomości rolnych. Takim ograniczeniem jest tym bardziej wymóg osobistego prowadzenia tego gospodarstwa przez nabywcę będącego osobą fizyczną oraz zakaz zbywania i oddawania nabytej nieruchomości w posiadanie.

Dokonując oceny tego rozwiązania poprzez wypracowany w orzecznictwie TSUE test, można wskazać, że nie ma podstaw do uznania, iż rozwiązanie to jest dyskryminacyjne wobec obywateli innych państw członkowskich. Co do nadrzędnych względów interesu ogólnego usprawiedliwiających ograniczenie swobody przepływu kapitału TSUE uznał, że uregulowania krajowe mogą ograniczać swobodny przepływ kapitału ze względu na cele, takie jak zachowanie eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie oraz zamieszkiwanie i uprawianie nieruchomości rolnych w większości przez ich właścicieli⁸¹. Dopuszczył też takie cele, jak zachowanie rozdziału własności ziemskiej w sposób pozwalający na prawidłowy rozwój upraw⁸². Wprowadzenie wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego wejdzie nabywana nieruchomość rolna, oraz prowadzenia go osobiście w przypadku osoby fizycznej, jak również zakaz zbywania i oddawania w posiadanie ma zatem uzasadnienie w celach dopuszczonych przez TSUE, skutkuje bowiem zachowaniem eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie oraz uprawianiem ich przez ich właścicieli w sposób trwały.

Do rozważenia pozostaje natomiast to, czy przyjęte rozwiązanie prowadzi do tych celów i czy nie wykracza poza zakres konieczny do ich osiągnięcia. Ocena w tym zakresie wymaga uwzględnienia przyjętych wyjątków od tej zasady. Ich zakres jest szeroki, ale nie został wśród nich uwzględniony wyją-

⁸¹ Wyroki TSUE: z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, pkt 27–28; z 6 marca 2018 r. w sprawie C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 82.

⁸² Wyroki TSUE: z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 39; z 6 marca 2018 r. w sprawie C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 83.

tek, którego brak przesądził w jednym z orzeczeń TSUE o uznaniu regulacji krajowej za niedopuszczalną. Nie została bowiem dopuszczona możliwość prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytej nieruchomości rolnej przez dzierżawcę. W wyroku w sprawie Ospelt TSUE odniósł się do określonego krajowego środka ograniczającego zakup gruntów rolnych w celu zachowania rolniczego użytkowania gruntów. Zgodnie z prawem austriackim na zakup gruntów rolnych zezwalano jedynie, gdy np. nabywca zobowiązał się do osobistej uprawy tych gruntów. W sprawie stanowiącej podstawę do zadania pytania prejudycjalnego odmówiono wydania zezwolenia, mimo że nabywca (osoba prawna) zgodził się na dalsze wydzierżawianie działek rolnych tym samym rolnikom co poprzednio. TSUE uznał, że obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa jako wymóg przy nabywaniu gruntów rolnych jest nieproporcjonalny do zakładanego celu, ponieważ ogranicza możliwość oddawania gruntów w dzierżawę rolnikom, którzy nie posiadają własnych środków na ich nabycie. Cel ten można osiągnąć za pomocą środków mniej ograniczających, tj. przez uzależnienie nabycia od udzielenia przez nabywcę gwarancji, że grunt pozostanie w użytkowaniu rolniczym⁸³.

Odnosząc się do przyjętego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego rozwiązania, należy zauważyć, że zawiera ono wymóg prowadzenia przez nabywcę gospodarstwa rolnego, w skład którego ma wchodzić nabyta nieruchomość rolna przez okres 5 lat, a w przypadku osoby fizycznej – wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa, oraz zawiera zakaz zbywania i oddawania w tym okresie w posiadanie nabytej nieruchomości rolnej, a jednocześnie dopuszcza się możliwość zbycia lub oddania w tym okresie nabytej nieruchomości w posiadanie osoby trzeciej za zgodą dyrektora generalnego KOWR, o ile będzie to uzasadnione ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej lub interesem publicznym (art. 2b ust. 3 u.k.u.r.). Wymóg osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego nie ma zatem charakteru bezwzględnego i w drodze decyzji może być wyłączony. Jak pokazuje praktyka, większość decyzji wydawanych na wnioski nabywcy rozpatrywana jest pozytywnie⁸⁴.

Przesłanką wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości rolnej w posiadanie osobie trzeciej jest jednak „ważny interes nabywcy nieruchomości rolnej

⁸³ Wyrok TSUE z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 49–53.

⁸⁴ W 2019 r. do KOWR wpłynęło 1101 wniosków o wyrażenie zgody, z tego: 1054 wniosków na wcześniejsze zbycie nieruchomości rolnych, 47 wniosków na oddanie nieruchomości rolnej w posiadanie innym podmiotom. Wydanych zostało 431 rozstrzygnięć, z tego: 349 decyzji pozytywnych, 10 decyzji negatywnych, 27 decyzji o umorzeniu postępowania, 45 spraw zakończono w inny sposób niż wydanie decyzji administracyjnej (np. postanowieniem o odmowie wszczęcia postępowania). Zob. Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2019 roku, s. 67, <https://www.kowr.gov.pl/analiza/sprawozdania> [dostęp: 8.09.2020].

lub interes publiczny”, nie przewiduje się natomiast przesłanki w postaci oddania nieruchomości rolnej w posiadanie osobie trzeciej, która włączy ją w prowadzone przez siebie gospodarstwo rolne. Brak takiego przepisu nie wyklucza wprawdzie tego, aby dyrektor generalny KOWR przy rozpatrywaniu wniosku o wyrażeniu zgody na oddanie nieruchomości w posiadanie osobie trzeciej przed upływem 5 lat brał pod uwagę to, w jakim celu i jakiej osobie nieruchomość ta będzie oddawana w posiadanie (co ma uzasadnienie w art. 1 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r.), jednak nie może to być samodzielna przesłanka wyrażenia takiej zgody. Podstawą wyrażenia zgody pozostaje bowiem wykazanie przez wnioskodawcę ważnego interesu bądź uzasadnienie jej interesem publicznym. *De lege ferenda* zasadne byłoby dodanie w omawianym przepisie jako odrębnej przesłanki wyrażenia zgody na oddanie nieruchomości w posiadanie osobie trzeciej, obok ważnego interesu nabywcy i interesu publicznego, także celu, jakim jest prowadzenie działalności rolniczej przez osobę, której nieruchomość ta oddawana jest w posiadanie. Taka zmiana powodowałaby, iż nie byłoby istotnych wątpliwości co do zgodności przyjętego rozwiązania z prawem unijnym. Jednak także przepis w obecnym brzmieniu pozwala na wykazanie zgodności przyjętego rozwiązania z prawem unijnym, o ile praktyka wydawania zgód przez dyrektora generalnego KOWR będzie uwzględniała cel, jakim jest prowadzenie działalności rolniczej przez osobę, której nieruchomość rolna oddawana jest w posiadanie. Co więcej, dopuszczalne powinno być uzyskanie takiej zgody jeszcze przed nabyciem nieruchomości, zwłaszcza gdy nieruchomość rolna stanowi już przedmiot umowy dzierżawy, a obecny dzierżawca i nabywca są zainteresowani jej kontynuowaniem.

8. Podsumowanie

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zawiera wiele rozwiązań, które mogą zniechęcać do nabywania nieruchomości rolnych. Należy do nich zaliczyć przyznane KOWR prawo pierwokupu oraz prawo nabycia, a także wprowadzenie zasady nabywania nieruchomości rolnych przez rolników indywidualnych oraz wymóg prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabywanej nieruchomości i zakaz jej zbywania przez okres 5 lat. W świetle orzecznictwa TSUE nie budzi wątpliwości to, że rozwiązania te naruszają traktatową zasadę przepływu kapitału, która nie ma jednak charakteru absolutnego, i w pewnych okolicznościach uznają za dopuszczalne wprowadzenie krajowych rozwiązań prawnych, nawet jeśli naruszają one swobodę przepływu kapitału.

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że rozwiązania przyjęte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego ograniczające obrót nieruchomościami, przy uwzględnieniu nowelizacji ustawy dokonanej w 2016 i 2019 r., nie są dyskryminacyjne dla obywateli innych państw członkowskich. Ponadto mają one uzasadnienie w takich nadrzędnych względach interesu ogólnego, jak dopuszczone przez TSUE cele: zachowanie tradycyjnej formy eksploatacji gruntów rolnych poprzez zagospodarowanie bezpośrednie oraz zamieszkiwanie i uprawianie nieruchomości rolnych w większości przez ich właścicieli⁸⁵. Przyjęte rozwiązania mogą prowadzić do tych celów, a jedyna wątpliwość dotyczy tego, czy nie wykraczają one poza zakres konieczny do ich osiągnięcia, tj. czy spełniają wymóg proporcjonalności, co w szczególności dotyczy wymogu zamieszkiwania na terenie określonej gminy. Warto odnotować, że istotne znaczenie przy ocenie obowiązujących rozwiązań ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce w kontekście zasady swobodnego przepływu kapitału miała nowelizacja z 2019 r., wprowadzająca szereg nowych wyjątków ustawowych i porządkująca regulacje dotyczące zasad wyrażania zgody na nabycie nieruchomości rolnych.

Biorąc pod uwagę zjawiska zachodzące na rynku nieruchomości rolnych (sygnalizowane m.in. przez instytucje unijne), a także zjawiska klimatyczne (stopniowe zmiany średnich temperatur i opadów deszczu) wpływające na przydatność gruntów na różne rodzaje upraw i pastwisk⁸⁶, wprowadzanie rozwiązań prawnych ograniczających obrót nieruchomościami i skutkujących naruszeniem zasady swobodnego przepływu kapitału wydaje się nieuniknione. Nie można więc wykluczyć, że w przyszłości TSUE dokona jeszcze bardziej rozszerzającej interpretacji wyjątków od zasady swobodnego przepływu kapitału.

SELECTED ASPECTS OF THE RESTRICTION OF TRADING IN AGRICULTURAL REAL ESTATE UNDER POLISH LAW IN THE CONTEXT OF THE EU PRINCIPLE OF FREE MOVEMENT OF CAPITAL

Summary

The aim of the considerations was to assess the admissibility of restrictions of trading in agricultural real estate introduced by the Act on shaping the agricultural system in the context

⁸⁵ Wyroki TSUE: z 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, pkt 27–28; z 6 marca 2018 r. w sprawie C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 82.

⁸⁶ *Climate change and food security...*, s. 12.

of the EU principle of free movement of capital. The article presents the economic and climatic phenomena that have been taking place worldwide and in the European Union in particular, which make the introduction of legal solutions limiting trading in agricultural land inevitable. The EU principle of free movement of capital is discussed, including the premises for the admissibility of restrictions of this principle. In the light of these findings, an assessment of instruments that restrict trading in agricultural real estate has been made. The analysis carried out in the article leads to the conclusion that most of the adopted solutions pass the test of admissibility of introducing restrictions that has been developed in the case law of the Court of Justice of the European Union. Some of these restrictions, however, raise doubts.

**LIMITI POSTI AI TRASFERIMENTI DI IMMOBILI AGRICOLI
NEL DIRITTO POLACCO
NEL CONTESTO DEL PRINCIPIO DELL'UE RIGUARDANTE
LA LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI: ALCUNI ASPETTI SCELTI**

Riassunto

L'articolo si propone di esaminare, nel contesto del principio dell'UE riguardante la libera circolazione dei capitali, i limiti posti ai trasferimenti di immobili agricoli disciplinati nella legge sul regime agricolo dal punto di vista della loro ammissibilità. Nello studio sono stati presentati i fenomeni economici e climatici in atto nel mondo, e in particolare nell'UE, i quali fanno sì che l'introduzione di soluzioni legislative volte a limitare i trasferimenti di immobili agricoli sembri ormai inevitabile. In seguito, è stato discusso il principio dell'UE riguardante la libera circolazione dei capitali, comprese le condizioni secondo le quali si possono ammettere i limiti al principio stesso. Alla luce delle constatazioni formulate, si è proceduto alla valutazione degli strumenti che limitano i suddetti trasferimenti. L'analisi svolta porta a constatare che la maggior parte delle soluzioni adottate riesca a superare il test di giudizio per l'ammissibilità delle restrizioni, sviluppato positivamente nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, benché alcune di esse sollevino dubbi.

PRZEMYSŁAW LITWINIUK*

ORCID: 0000-0003-2099-157X

Pozycja prawna młodego rolnika w Polsce w świetle rezolucji Parlamentu Europejskiego z 29 maja 2018 r.

1. Wprowadzenie

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 29 maja 2018 r. w sprawie wdrażania narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) dla młodych rolników w Unii Europejskiej po reformie z 2013 r. (2017/2088(INI))¹ ma zwrócić uwagę unijnych organów i europejskich instytucji, a także rządów poszczególnych państw członkowskich na pilną potrzebę należytego ukształtowania i zabezpieczenia pozycji młodych rolników w unijnym prawodawstwie oraz w regulacjach krajowych jako warunku prawidłowego przebiegu procesu przemian strukturalnych, w tym pokoleniowych i własnościowych, na obszarach wiejskich w XXI wieku.

Diagnozy i zalecenia zawarte w tej rezolucji, które przekazano Radzie i Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu oraz rządów i parlamentom państw członkowskich, zostały przygotowane na podstawie analizy obowiązującego prawa², jak również wyników badań naukowych

* Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

¹ Dz. Urz. UE C 2020.76.11 [dalej: rezolucja PE].

² Chodzi w szczególności o przepisy zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 2013.347.487, dalej: rozporządzenie 1305/2013), w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 2013.347.608, da-

oraz poglądów wyrażonych w stanowiskach różnych zainteresowanych gremiów. Najważniejsze z nich zaprezentowano podczas posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi 23 listopada 2017 r., gdzie w ramach wysłuchania publicznego przedstawiono m.in. wyniki badania pt. „Young farmers: Policy implementation after the 2013 CAP reform”³. Uwzględnione zostało również badanie Europejskiej Rady Młodych Rolników (CEJA) pt. „Young farmers are key in the future CAP”⁴, sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 10/2017 pt. „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń”⁵ oraz konkluzje rezolucji Parlamentu Europejskiego z 27 kwietnia 2017 r. w sprawie aktualnego stanu koncentracji gruntów rolnych w UE: jak ułatwić rolnikom dostęp do gruntów? (2016/2141(INI))⁶.

Celem rozważań jest skonfrontowanie zidentyfikowanych przez Parlament Europejski potrzeb i wyzwań związanych ze współczesną rolą młodych rolników z obowiązującymi polskimi regulacjami, które kształtują ich pozycję prawną.

Zalecenia zawarte w rezolucji PE zostały poprzedzone rzetelną oceną aktualnej pozycji ekonomiczno-społecznej unijnych młodych rolników. Warto przy tym wskazać na niewielki odsetek (6%) rolników w wieku poniżej 35 lat wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne w Unii Europejskiej, podczas gdy ponad połowa z nich jest w wieku powyżej 55 lat. Istotne, że w ostatniej dekadzie w związku ze starzeniem się populacji wystąpiły problemy w zakresie odnowy pokoleniowej w rolnictwie, co jest szczególnie dotkliwe w sektorach hodowli zwierząt. Może to wynikać z faktu, że wspierany

lej: rozporządzenie 1307/2013) oraz w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z 13 grudnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (Dz. Urz. UE L 2017.350.15, dalej: rozporządzenie 2017/2393).

³ Badanie pt. „Młodzi rolnicy: wdrożenie polityki po reformie WPR z 2013 r.” zlecone przez Departament Tematyczny B Parlamentu Europejskiego – Polityka Strukturalna i Polityka Spójności, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)602006](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)602006) [dostęp: 31.01.2020].

⁴ Badanie pt. „Młodzi rolnicy mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości WPR” opublikowane w dniu 17 maja 2017 r., <https://www.ceja.eu/press-releases/234> [dostęp: 31.03.2020].

⁵ <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=41529> [dostęp: 31.03.2020].

⁶ Dz. Urz. UE C 2018.298.112.

przez ponad 50 lat w ramach WPR rozwój rolnictwa sprzyjał powiększaniu i koncentracji gospodarstw rolnych, jak również znaczącej kapitalizacji dóbr inwestycyjnych, co obecnie utrudnia przekazywanie lub udostępnianie niektórych gospodarstw młodym ludziom ze względu na wysokie nakłady kapitałowe niezbędne do przejęcia takich jednostek produkcyjnych. Ponadto w latach 2007–2013 liczba młodych rolników w całej Unii Europejskiej zmniejszyła się z 3,3 mln do 2,3 mln, a powierzchnia gospodarstw rolnych przez nich prowadzonych zmalała w tym czasie z 57 mln do 53 mln ha.

W świetle zmian demograficznych, takich jak wyludnianie czy starzenie się ludności na obszarach wiejskich, istotne jest stwarzanie perspektywy dla rolnictwa jako sektora nowoczesnego i atrakcyjnego, tak by zachęcić młodych ludzi do podejmowania pracy w rolnictwie. Jest to istotne zadanie w obliczu obecnej konkurencji w zakresie dostępu do gruntów między młodymi ludźmi pragnącymi rozpocząć działalność rolniczą a rolnikami z wieloletnim doświadczeniem, a czasami nawet między młodymi ludźmi a przedsiębiorstwami inwestycyjnymi wykazującymi zainteresowanie rolnictwem. W ocenie Parlamentu Europejskiego niedobór młodych ludzi wybierających karierę zawodową w rolnictwie stwarza zagrożenie dla stabilności gospodarczej i zrównoważonego rozwoju społecznego obszarów wiejskich, a także samowystarczalności żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego UE. Zjawiska te zinterpretowano również jako zagrażające modelowi rozwoju rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych⁷.

W preambule rezolucji wskazano też, że nie wszystkie państwa członkowskie realizują odpowiednią politykę na rzecz podejmowania działalności rolniczej przez młodych rolników i nie wszystkie wykorzystują narzędzia, które udostępniono w ramach WPR, aby ich wspierać. Jest to sprzeczne z kierunkami ostatniej reformy WPR, w ramach której wprowadzono m.in. obowiązkowe płatności na rzecz młodych rolników w ramach pierwszego filaru (6,9 mld EUR dla 180 tys. młodych rolników), a w ramach drugiego filaru – środki takie jak wsparcie na rzecz rozpoczęcia działalności, dostęp do finansowania bądź kredytu czy możliwość wprowadzenia podprogramu tematycznego dla młodych rolników (2,6 mld EUR). W związku z tym uznano, że wymiana pokoleniowa musi być jednym z priorytetów przyszłej WPR, która powinna zapewnić wspólne ramy dla strategii krajowych dostosowanych do konkretnych potrzeb, oraz że wspieranie tej wymiany jest jednym z warunków wstępnych utrzymania rolnictwa w całej UE oraz zachowania żywotności i atrakcyjności obszarów wiejskich, zwłaszcza dzięki zwiększaniu różnorodności gospodarstw i wspieraniu zrównoważonego rolnictwa rodzinnego.

⁷ Zob. preambułę rezolucji PE, lit. A–J.

Konieczność zmiany polityki w tym zakresie uzasadnia także to, że choć obecne środki wsparcia ułatwiają młodym rolnikom dostęp do finansowania lub kapitału, to nie rozwiązują kwestii dostępu do gruntów w celu założenia nowych gospodarstw. Dostęp ten jest przy tym jedną z głównych przeszkód stojących od lat przed młodymi rolnikami i nowymi podmiotami na rynku rolnym, która wymaga skutecznych rozwiązań. Zdaniem europejskich parlamentarzystów dostęp do gruntów utrudniają z jednej strony utrata użytków rolnych wskutek zasklepienia gleby, urbanizacji, turystyki, projektów infrastrukturalnych, zmiany sposobu użytkowania i postępującego pustynnienia w wyniku zmiany klimatu, a z drugiej – koncentracja gruntów w rękach jednego podmiotu. Także spekulacyjne podwyżki cen gruntów uznane zostały za poważny i coraz bardziej niepokojący problem nowych podmiotów i młodych rolników w wielu państwach członkowskich⁸.

Ważne jest też, że w świetle celów WPR młodzi rolnicy stanowią ważne źródła innowacji i przedsiębiorczości w rolnictwie, przynosząc takie korzyści, jak: wprowadzanie nowej wiedzy lub technik, rozwijanie nowych modeli biznesowych opartych na użytkownikach końcowych, opracowywanie bardziej zrównoważonych systemów gospodarki rolnej, rozwijanie nowych modeli organizacyjnych (np. upraw wspólnych, płatności zaliczkowych, finansowania społecznościowego), zacieśnianie powiązań między rolnictwem a lokalną społecznością oraz dostosowywanie tradycyjnej wiedzy do opracowywanych innowacji biznesowych (np. rzemieślniczej produkcji żywności). Istotna jest również rola młodych rolników w ramach zrównoważonego, zróżnicowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu sektora rolnego. Wspieranie ich może zapewnić przyszłość produkcji żywności oraz ochronę środowiska i krajobrazu wiejskiego. Młodzi rolnicy konkurują obecnie w ramach szybko rozwijającego się sektora rolnego, a innowacje, badania naukowe i rolnictwo precyzyjne mogą przyczynić się do poprawy wydajności rolnej, a jednocześnie lepszego zarządzania zasobami⁹.

2. Zalecenia rezolucji Parlamentu Europejskiego

Zalecenia zawarte w rezolucji PE ujęte zostały w ośmiu grupach tematycznych, istotnych ze względu na instrumenty oddziaływania na sytuację prawną i ekonomiczną młodych rolników.

Pierwsza grupa tematyczna nosi tytuł „Budżet i dostęp do finansowania”. Parlament Europejski udzielił poparcia dla utrzymania silnej Wspólnej Po-

⁸ Ibidem, lit. K–O.

⁹ Ibidem, lit. P–AG.

lityki Rolnej z myślą o jej przyszłej reformie, mając nadzieję na zachęcenie w ten sposób młodych ludzi do rozpoczęcia działalności rolniczej. Postulował przy tym pilne wdrożenie decyzji ujętych w rozporządzeniu 2017/2393 oraz dalsze wsparcie programu dla młodych rolników przez podwyższenie maksymalnego pułapu krajowego przydziału środków do poziomu ponad 2% na płatności obowiązkowe w ramach pierwszego filaru oraz zwiększenie stawki wsparcia w ramach drugiego filaru jako zachęty do wymiany pokoleniowej. Zalecił także, aby w przyszłości uwzględnić w WPR zwiększenie środków pomocowych na rozpoczęcie działalności dla młodych rolników (zwanych dotacjami dla młodych rolników) oraz wydłużenie okresu, w którym prowadzone przez nich gospodarstwa mogą korzystać z dodatkowego wsparcia z pierwszego filaru. Parlament Europejski zalecił również wprowadzenie różnicowania wielkości pomocy m.in. w zależności od wieku i poziomu wykształcenia młodych rolników.

W rezolucji zalecono też zwiększenie dostępu do finansowania przez dopłaty do odsetek od pożyczek dla nowych podmiotów, w tym pożyczek od prywatnych operatorów finansowych, w szczególności przez wdrożenie instrumentów finansowych umożliwiających udzielanie młodym rolnikom pożyczek na inwestycje o zerowym oprocentowaniu. Europarlamentarzyści wyrazili przy tym pogląd, że UE powinna sprzyjać powstawaniu nowych form finansowania społecznościowego w rolnictwie, które już teraz pojawiają się w przypadku nabywania gruntów z odroczonym terminem wykupu, które to finansowanie można połączyć z nowymi instrumentami finansowymi. Ponadto zalecili poprawę oceny zdolności kredytowej gospodarstw rolnych przez banki i instytucje kredytowe, w tym przez wycenę instrumentów finansowych przewidzianych w ramach WPR, jak również zwiększenie dostępu młodych rolników do możliwości oferowanych przez europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, w uzupełnieniu do wsparcia przewidzianego w WPR, w zakresie opracowywania i wdrażania instrumentów finansowych w formie pożyczek, gwarancji lub funduszy kapitałowych w celu zapewnienia dostępu do finansowania osobom, które tego potrzebują. Zarekomendowano w związku z tym, by oprócz środków wsparcia zagwarantować młodym rolnikom specjalistyczne niezależne usługi doradztwa finansowego. Parlament Europejski wezwał też Komisję do zaproponowania środków wsparcia inwestycji w inteligentne rolnictwo, aby zwiększyć dostęp młodych rolników do osiągnięć technologicznych¹⁰.

Natomiast w ramach grupy zaleceń pt. „Zarządzanie wdrażanymi środkami i ich uproszczenie” Parlament Europejski zauważył, że mimo przyjęcia w wyniku reformy WPR na lata 2014–2020 nowych środków wspierających

¹⁰ Zob. zalecenia rezolucji PE, pkt 1–12.

młodych rolników w zakładaniu gospodarstw obciążenia administracyjne wciąż utrudniają korzystanie przez beneficjentów z tych środków. Wskazano, że ogólne zarządzanie płatnościami bezpośrednimi i środkami programu rozwoju obszarów wiejskich jest postrzegane jako bardzo złożone i trudne, w szczególności przez nowe podmioty niezaznajomione z systemem płatności. Adresaci rezolucji PE otrzymali zalecenie podjęcia większego wysiłku w celu uproszczenia procedur i skrócenia czasu potrzebnego na zatwierdzenie płatności.

Ponadto w rezolucji zwrócono uwagę na nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchu dostaw żywności, których narzucanie wykorzystuje znaczne siły negocjacyjne nabywców, przetwórców lub przedsiębiorców w porównaniu z ich dostawcami, co stanowi poważne zagrożenie dla stabilności działalności rolników. Wezwano więc Komisję, by przyjęła odpowiednie regulacje na szczeblu UE. Wyrażono również pogląd, że rolnicy powinni sami decydować o gospodarowaniu własnymi gruntami, gdyż aby gospodarstwa rolne mogły dobrze funkcjonować, muszą mieć swobodę i być elastyczne, jak każdy inny rodzaj przedsiębiorstwa. Według Parlamentu, aby gospodarstwa rolne były wydajne pod względem ekonomicznym, należy zapewnić im możliwość powiększania się, a tym samym osiągnięcia progowej wielkości odpowiadającej realiom gospodarczym rynku¹¹.

W kolejnej grupie tematycznej zaleceń pt. „Dostęp do ziemi i zwalczanie masowego wykupu i dzierżawy ziemi” wyeksponowana została kwestia dostępu do gruntów, który stanowi jedną z największych przeszkód podejmowania działalności w rolnictwie. Wyraża się on w niskiej podaży gruntów oferowanych do sprzedaży lub dzierżawy w wielu regionach, a także w konkurencji ze strony innych rolników, inwestorów i użytkujących grunty na cele mieszkalne, jak również w trudnościach z uzyskaniem finansowania. Problem dostępu do gruntów zaostcza obecna struktura płatności bezpośrednich, która może prowadzić do wyższych kosztów dzierżawy i nabycia gruntów. Parlament Europejski zalecił więc zwiększenie wymaganych poziomów aktywności przy przyznawaniu płatności, z uwzględnieniem nowych modeli rolnictwa, tak aby wynagradzały one osiągnięcie określonych wyników (np. rzeczywisty czas przeznaczony na rolnictwo, przynoszenie określonych korzyści środowiskowych lub społecznych). Co ciekawe, zalecił również wprowadzenie zakazu nieuzasadnionego kumulowania dotacji z pobieraniem świadczeń emerytalnych¹².

Parlament Europejski uznał ponadto, że właściciele muszą dysponować prawem do sprzedawania gruntów rolnych wybranym przez siebie nabywcom.

¹¹ Ibidem, pkt 13–27.

¹² Ibidem, pkt 28.

Zwrócił się zatem do Komisji o podjęcie działań ułatwiających przekazywanie ziem, w szczególności ich dziedziczenie, aby pomóc młodym osobom w zakładaniu gospodarstw rolnych. Jednocześnie wezwał Komisję i państwa członkowskie do podjęcia działań ograniczających spekulowanie gruntami rolnymi. Zaapelował do Komisji o ustanowienie zaleceń na szczeblu Unii Europejskiej wspierających aktywną politykę krajową w zakresie dostępu do gruntów zgodnie z najlepszymi praktykami, zaś do państw członkowskich o zapewnienie w pierwszej kolejności dostępu do gruntów rolnych nowym podmiotom i młodym rolnikom dzięki pełnemu wykorzystaniu instrumentów regulacyjnych, które zostały już w niektórych krajach wdrożone¹³.

W związku z tym w rezolucji PE zaproponowano, aby państwa członkowskie opracowały narzędzia, takie jak banki gruntów, w celu ułatwienia dostępu do gruntów, i mapy gruntów niezabudowanych do dyspozycji młodych rolników. Zdaniem Parlamentu młodym rolnikom powinno przysługiwać odstępstwo od obecnego limitu wynoszącego 10% na inwestycje gruntowe przewidzianego w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 480/2014 z 3 marca 2014 r. dotyczącym funduszy strukturalnych i przepisów ogólnych w sprawie pomocy państwa¹⁴. Pomoc należałoby bardziej ukierunkować na obszary odizolowane, słabo zaludnione lub najdotkliwiej odczuwające skutki niewystarczającej wymiany pokoleniowej¹⁵.

Parlament Europejski zalecił również, aby państwa członkowskie – w ramach strategii krajowych – wspomagały świadczenie usług doradztwa rolniczego i zarządzania gospodarstwami rolnymi w celu wspierania i ułatwiania obrotu ziemią oraz wprowadzenia usług planowania dziedziczenia. Zaapelował, aby wszystkie państwa członkowskie wprowadziły wsparcie na rzecz przekazywania gospodarstw rolnych, tak aby subsydiować głównych gospodarzy w wieku powyżej 55 lat nieposiadających spadkobierców, którzy mogą na emeryturze znaleźć się w niepewnej sytuacji, pod warunkiem że przekażą część lub całość swojego gospodarstwa jednemu lub większej liczbie młodych rolników.

¹³ Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 2017.350.5).

¹⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 2014.138.5 ze zm.).

¹⁵ Zob. zalecenia rezolucji PE, pkt 30–35.

Zauważono też, że w wielu państwach członkowskich przeszkodą dla wymiany pokoleniowej i dostępu młodych ludzi do gruntów rolnych jest późne dziedziczenie, co może wynikać faktu, że w obecnej WPR nie przewiduje się już zachęt dla starszych rolników do przekazywania prowadzonej działalności młodszemu pokoleniom. W związku z tym zalecono ponowne rozważenie wdrożenia środków mogących motywować starszych rolników do przekazywania swoich gospodarstw młodym rolnikom, takich jak „system wycofywania się z gospodarstw rolnych” i inne zachęty do przechodzenia na emeryturę, z rekomendacją, by jednocześnie przeciwdziałać koncentracji gruntów dokonywanej przez rolników z sąsiedztwa. W rezolucji PE podkreśla się również znaczenie struktur prawnych, takich jak grupy rolne wspólnego gospodarowania (GAEC), które mogą umożliwić młodym osobom wspólne zakładanie gospodarstw i ułatwić przekazywanie gospodarstw między pokoleniami¹⁶.

Postowie do PE wezwali również Komisję i państwa członkowskie, by wspierały korzystanie z możliwości dostępnych w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, aby stymulować nowe działania mające na celu wspomaganie obrotu gruntami, takie jak banki ziemi, inicjatywy na rzecz łączenia zbywców gruntów rolnych z potencjalnymi nabywcami oraz inne promowane na szczeblu lokalnym inicjatywy ułatwiające nowym podmiotom dostęp do ziemi. Ich zdaniem młodzi rolnicy na całym terytorium Unii powinni mieć dostęp do kredytów na tych samych warunkach i o takich samych stopach procentowych, których nie należy różnicować. W związku z tym PE wezwał Komisję, aby wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym opracowała odpowiednie środki wsparcia i linie kredytowe dla młodych rolników¹⁷.

Parlament Europejski podkreślił również znaczenie współpracy rolników. Zwrócił się o promowanie nowych modeli współpracy także między pokoleniami rolników przez partnerstwo, uprawy wspólne, spółdzielnie maszyn rolniczych, wieloletnią dzierżawę i inne porozumienia długoterminowe, umowy między prowadzącymi gospodarstwa rolne oraz środki na rzecz organizacji krajowych lub regionalnych zaangażowanych we wspieranie i ułatwianie usług nawiązywania kontaktów zawodowych między starszymi i młodszymi rolnikami (np. usług w zakresie obrotu gruntami). Stwierdził też, że stworzenie większej i silniejszej organizacji rolników – przez zakładanie spółdzielni i zrzeszanie się w organizacjach producentów – może przyczynić się do zwiększenia rentowności działalności rolniczej i stanowić zabezpieczenie dochodu rolników, w szczególności młodych, zapewniając

¹⁶ Ibidem, pkt 38–42.

¹⁷ Ibidem, pkt 43–44.

pomoc w podejmowaniu decyzji produkcyjnych i jak najlepsze wykorzystanie właściwości obszarów wiejskich. W ocenie PE reforma strukturalna organizacji producentów, mająca na celu zwiększenie ich odpowiedzialności oraz zrzeszenie się większej liczby rolników, może się przede wszystkim przyczynić do ochrony i zwiększenia rentowności sektora¹⁸.

Parlament Europejski podkreślił też znaczenie spójności między lokalnymi, krajowymi i unijnymi środkami dla młodych rolników, wzywając państwa członkowskie do ułatwienia wymiany pokoleń, np. za pośrednictwem przepisów prawa spadkowego i podatkowego, zasad dostępu do ziemi, planowania przestrzennego i strategii dziedziczenia gospodarstw rolnych. Zaakcentował przy tym konieczność ułatwienia kobietom sprawiedliwego dostępu do gruntów, aby zachęcić je do osiedlania się na obszarach wiejskich i odgrywania aktywnej roli w sektorze rolnym¹⁹.

W czwartej grupie zaleceń pt. „Szkolenia, innowacje i komunikacja” zwrócono uwagę na potrzebę modernizacji szkoleń zawodowych dostępnych na obszarach wiejskich oraz nadania im większego znaczenia, przy aktywnym zaangażowaniu krajowych służb doradczych. Parlament Europejski uznał, że należy ułatwić młodym rolnikom dostęp do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz zwiększyć budżet przeznaczony na szkolenia zawodowe na obszarach wiejskich. Zalecił przy tym wspieranie przystępowania młodych ludzi do spółdzielni, w których otrzymają oni istotne porady na temat udostępniania produktów na rynku, produkcji oraz innych kwestii związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Wezwał też Komisję i państwa członkowskie, by zapewniły więcej szkoleń i usług doradczych przyszłym i obecnym młodym rolnikom, m.in. w zakresie zakładania działalności gospodarczej w rolnictwie, umiejętności technologicznych, finansowych i związanych z przedsiębiorczością, takich jak marketing, tworzenie sieci kontaktów, komunikacja, innowacja, wielofunkcyjność, dywersyfikacja i specjalistyczna wiedza finansowa, jak również by zwiększyły zachęty w zakresie ich mobilności międzynarodowej.

Parlament Europejski uznał też, że powinno się tworzyć otoczenie sprzyjające dopuszczaniu osób młodych do zawodów rolniczych za pośrednictwem struktur zbiorowych i solidarnościowych, takich jak grupy rolne wspólnego gospodarowania (stowarzyszenia rolników), spółdzielnie wspólnego wykorzystywania sprzętu rolniczego, spółdzielnie zajmujące się przetwórstwem i wprowadzeniem produktów rolnych do obrotu, grupy na rzecz wspólnego wykorzystywania siły roboczej, usługi w ramach zastępstwa, grupy

¹⁸ Ibidem, pkt 45–46.

¹⁹ Ibidem, pkt 49, 53–54.

wzajemnej pomocy, zrzeszenia popularyzujące rolnictwo i innowacyjność, stowarzyszenia rolników konsumentów, sieci między podmiotami rolnymi i podmiotami spoza rolnictwa (LEADER) itp.²⁰

W ocenie posłów do PE należy zapewnić młodym rolnikom na obszarach wiejskich możliwość rozwoju gospodarstwa i utrzymania rodziny, gwarantując im m.in. dostęp do oferowanych usług i infrastruktury (np. szybkich łączy szerokopasmowych, szkół i przedszkoli, dróg), jak w przypadku młodych mieszkańców miast. Uznano, że wymiana pokoleniowa opiera się nie tylko na atrakcyjności zawodu rolnika, ale także na zdolności do generowania z uzyskiwanych dochodów wynagrodzenia dla tych, którzy pragną w ten sposób się utrzymywać. W tym celu WPR musi zapewnić im możliwość regulacji rynku, zwłaszcza gdy rynki nie funkcjonują dobrze i są przyczyną sytuacji kryzysowych. Obecna deregulacja rynków wpływa bowiem negatywnie na rozwój rolnictwa i z zasady uderza mocniej w młodych rolników, którzy założyli gospodarstwa i są poważnie zadłużeni ze względu na poniesione na początku działalności nakłady inwestycyjne²¹.

Piąta grupa zaleceń pt. „Usługi publiczne” obejmuje zagadnienia innowacji w rolnictwie oraz stosowania efektywnych praktyk proekologicznych. Posłowie do PE uznali, że rozwój nowoczesnych ekologicznych praktyk rolnych i nowe modele biznesowe uczynią rolnictwo bardziej atrakcyjnym dla młodych rolników. Uznali, że młodzi rolnicy muszą być wyszkoleni i wykwalifikowani w zakresie najnowszych technologii, aby sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom środowiskowym. Podkreślili potrzebę wspierania innowacyjnych i niekonwencjonalnych podejść, takich jak agroekologia, nowe modele biznesowe oparte na użytkownikach końcowych, cyfrowe technologie rolne i inteligentne rozwiązania, oraz wezwali Komisję, aby zapewniła uwzględnienie tej kwestii w przyszłej WPR.

Parlament Europejski wezwał też Komisję do zintensyfikowania badań nad wykorzystaniem technologii i praktyk rolniczych umożliwiających prowadzenie zrównoważonego rolnictwa o niewielkim wpływie na środowisko. Jego zdaniem w celu zapewnienia konkurencyjności rolnictwu w UE niezbędne jest tworzenie i utrzymywanie nowych miejsc pracy, promowanie innowacyjności oraz cyfryzacja w dziedzinie kształcenia zawodowego dla rolników²².

W dalszej części rezolucji Parlament Europejski podkreślił, że rolnicy potrzebują dostępu do infrastruktury, przystępnych cenowo i wysokiej jakości obiektów i usług publicznych, w tym opieki zdrowotnej, edukacji, szybkich łączy szerokopasmowych, pomocy, szkoleń, usług kulturalnych, urzędów

²⁰ Ibidem, pkt 58, 60, 62–63, 65, 68.

²¹ Ibidem, pkt 68, 71.

²² Ibidem, pkt 72–73.

pocztowych, transportu publicznego oraz dróg. Zwrócono się też do Komisji i państw członkowskich o zaangażowanie się w tworzenie bezpośrednich kanałów wprowadzania produktu do obrotu, umożliwiających młodym rolnikom ich sprzedaż na rynkach lokalnych w bardziej zrównoważony sposób i z większym zyskiem. Posłowie wezwali też Komisję do opracowania „agendy wiejskiej”, która miałaby obejmować skoordynowane działania w ramach różnych unijnych, krajowych, regionalnych i lokalnych polityk rozwoju obszarów wiejskich, wskazując, że WPR wymaga inteligentnych podejść, ponieważ nowe rozwiązania stanowią o atrakcyjności życia na obszarach wiejskich dla młodych ludzi²³.

Zalecenia rezolucji PE zawarte w grupie pt. „Środki mające na celu walkę z wyludnianiem się obszarów wiejskich” wyrażają dostrzeżoną przez Parlament Europejski konieczność zaoferowania młodym rolnikom długoterminowej perspektywy rozwoju, co ma zapobiec wyludnianiu się obszarów wiejskich. Zwrócono się więc do Komisji i państw członkowskich o rozważenie nowych inicjatyw mających zagwarantować dostateczną infrastrukturę na obszarach wiejskich w celu wspierania nowych przedsiębiorców i ich rodzin. Wskazano na potrzebę harmonizacji działań w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich i pierwszego filaru WPR, działań w ramach unijnej polityki spójności oraz działań na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu zwiększenia ich skuteczności. Komisja została też zobowiązana, aby w ramach przyszłej reformy WPR ukierunkowała płatności bezpośrednio na małe gospodarstwa i rolnictwo agroekologiczne, ponieważ przyniesie to niezwykle duże korzyści młodszym rolnikom i rolnikom rozpoczynającym działalność. W rezolucji stwierdzono, że intensywne wsparcie młodych rolników i rozwój nowych aktywności gospodarczych w sektorze rolnym w UE to środki, które zdecydują o przyszłości obszarów wiejskich, i dlatego należy je utrzymać w ramach nowej WPR po 2020 r.²⁴

W grupie zaleceń pt. „Środowisko i zrównoważony rozwój” Parlament Europejski wezwał Komisję do zapewnienia większej spójności środków ochrony środowiska oraz ich harmonizacji, przypominając, że środki przewidziane dla młodych rolników muszą być czytelne i łatwe do wdrożenia. W rezolucji PE wyrażono też pogląd, że aby utrzymać zaludnienie obszarów wiejskich oraz zapewnić osobom tam mieszkającym standard życia podobny do standardu życia w miastach, należy usunąć bariery regulacyjne i administracyjne, aby umożliwić rolnikom prowadzenie uzupełniającej działalności rolniczej i działalności pozarolniczej, zapewniając tym samym odpowiednie

²³ Ibidem, pkt 74–75, 77–78.

²⁴ Ibidem, pkt 79–80, 82, 84–86.

dochody rolnikom i ich rodzinom oraz zmniejszając ryzyko wyludniania się wsi. Z tych względów wezwano do podjęcia dialogu ze społeczeństwem na temat przyszłości sektora rolno-spożywczego w celu przedstawienia rzeczywistego obrazu działalności rolnej oraz poszerzenia wiedzy dotyczącej zawodu rolnika i wytwarzania produktów spożywczych²⁵.

Rezolucję PE zamykają zalecenia objęte tytułem „Inne”. Komisja i państwa członkowskie zostały wezwane, by podjąć środki w celu zabezpieczenia dochodów rolników na wypadek zagrożeń klimatycznych, sanitarnych i ekonomicznych oraz zwiększenia w ten sposób odporności gospodarstw rolnych, w szczególności przez wdrożenie nowych narzędzi zarządzania ryzykiem i wzmocnienie już istniejących. Podkreślono, że małe i rodzinne gospodarstwa, które funkcjonują w utrudnionych warunkach i poszukują dla siebie dodatkowego dochodu, powinny być silniej wspierane, np. przez finansowanie usług doradczych lub innowacyjnych modeli biznesowych. Polityka strukturalna powinna również obejmować wymianę międzypokoleniową z korzyścią dla młodych i starszych rolników, uwzględniając znaczenie sporządzania przez rolników planów dziedziczenia gospodarstw i potrzebę istnienia płatności przejściowej ułatwiającej takie dziedziczenie²⁶.

3. Instrumenty wsparcia młodych rolników w polskim prawie rolnym

Rola wsparcia młodych rolników jest w polskim prawodawstwie oraz piśmiennictwie prawniczym i ekonomicznym dość wyraźnie dostrzegana. Wpływ na wzrost krajowego zainteresowania tą problematyką miała integracja Polski z Unią Europejską, a zwłaszcza wdrożenie stosowanych w niej instrumentów WPR. Można ocenić, że w III RP przed 2004 r. polski prawodawca wykazywał zainteresowanie następcami w gospodarstwach rolnych głównie z uwagi na regulację sytuacji prawnej rolników kończących swą aktywność zawodową²⁷. Przykładem są instytucje ściśle powiązane z problematyką rolniczo-emerytalną, takie jak umowa z następcą²⁸ czy krajowe

²⁵ Ibidem, pkt 87–89.

²⁶ Ibidem, pkt 90, 92–93.

²⁷ R. Budzinowski, *Problemy ludzi starszych na wsi w aspekcie prawnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, z. 1, s. 199–212.

²⁸ Art. 84–91 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 174 ze zm.). Por. R. Budzinowski, *Umowa z następcą*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *System prawa prywatnego*, t. 8: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011; M. Niedościał, *Umowa z następcą*, Bielsko-Biała 1996.

renty strukturalne²⁹. W doktrynie ocenia się, że umowy z następcą najlepiej odpowiadają potrzebom społecznym w zakresie dostępnych mechanizmów wymiany pokoleniowej w rolnictwie, ponieważ zmianę pokoleniową traktuje się z założenia jako długotrwały proces, w którym samo przeniesienie własności stanowi tylko jeden z jego etapów³⁰. Nie jest to jednak umowa często w praktyce stosowana. Natomiast krajowe renty strukturalne nie odegrały przypisanej im przez ustawodawcę roli, ponieważ państwo nie zaangażowało w to odpowiednich środków budżetowych. Natomiast w ramach stymulowania przemian pokoleniowych na obszarach wiejskich na przełomie XX i XXI wieku duże znaczenie miały kredyty na utworzenie lub urządzenie gospodarstwa rolnego, z dopłatami do oprocentowania ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), realizowane przez osoby, które nie przekroczyły 40. roku życia³¹. Ta forma wsparcia cieszyła się największym zainteresowaniem i stanowiła 35,7% udzielonych kredytów inwestycyjnych i 43,2% ich łącznej kwoty³².

Istotne zmiany w polityce wsparcia kierowanego do młodych rolników zaszły po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej³³, choć pomoc ta była adresowana nie do wszystkich młodych, lecz tych rozpoczynających działalność rolniczą. Zasadniczo subsydia i preferencje na rzecz młodych rolników służą oddziaływaniu w trzech obszarach: zmiany pokoleniowej rolników i zapewnienia ciągłości gospodarowania w rolnictwie, poprawy struktury agrarnej oraz poprawy konkurencyjności, rozumianej jako efektywność ekonomiczna rolnictwa³⁴. Na tym tle oraz w kontekście zaleceń ujętych w rezolucji PE warto przeanalizować obecnie stosowane prawno-ekonomiczne instrumenty wsparcia udzielanego młodym rolnikom w Polsce.

W ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich najbardziej powszechną formą dotowania i mobilizowania aktywności początkujących i zarazem młodych rolników jest działanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich

²⁹ Ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 872).

³⁰ P. Książak, *Umowy służące wymianie pokoleń w rolnictwie. Umowa z następcą*, w: M. Kozłowska (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 350.

³¹ Zob. § 11 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji (Dz. U. Nr 16, poz. 82 ze zm.).

³² W latach 1995–2003 młodym rolnikom udzielono 103 573 kredyty preferencyjne na łączną kwotę 7 256 650 000 zł. Zob. W. Pomajda (red.), *ARiMR – rok po akcesji*, Warszawa 2005, s. 15.

³³ K. Stefańska, *Sytuacja prawna młodych rolników w procesie zmiany generacji w rolnictwie*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 172–184.

³⁴ M. Adamowicz, A. Szepeluk, *Wsparcie młodych rolników jako element polityki rolnej Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2016, nr 3(348), s. 107.

na lata 2014–2020 (PROW) „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej”³⁵, w ramach którego wyodrębniono poddziałanie (6.1) „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników”³⁶. Zakłada ono finansowanie ze środków PROW operacji „Premie dla młodych rolników”, które wpisują się w realizację celu szczegółowego PROW nr 2B: „ułatwianie wejścia rolników posiadających odpowiednie umiejętności do sektora rolnictwa, a w szczególności wymiany pokoleń”. Wsparcie kierowane jest do osób w wieku do 40 lat, posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe, które pierwszy raz podejmują się prowadzenia gospodarstwa rolnego. Instrument ten służy także realizacji priorytetu 2, mającego na celu zwiększenie konkurencyjności gospodarstw rolnych, gdyż pomoc kierowana jest wyłącznie do gospodarstw o odpowiedniej wielkości ekonomicznej i fizycznej, a prowadzący je rolnicy zobowiązani są do przedstawienia ukierunkowanego na rozwój biznesplanu.

Jeśli zaś chodzi o wpisywanie się instrumentu w przyjęte cele przekrojowe PROW, to założono, iż skierowanie pomocy do beneficjentów w młodym wieku przyczyni się do wprowadzania innowacyjnych metod w gospodarstwach rolnych, dotyczących zarówno produktu, jak i organizacji oraz technologii produkcji, a także będzie sprzyjać wdrażaniu przez młodych rolników rozwiązań korzystnych dla ochrony środowiska i łagodzenia zmian klimatu. Udzielana w ramach omawianego poddziałania pomoc na rozwój działalności rolniczej oraz na przygotowanie do sprzedaży wytwarzanych w gospodarstwie produktów rolnych ma formę premii w wysokości 150 tys. zł, wypłacanej w dwóch ratach: 80% po spełnieniu zastrzeżonych w decyzji administracyjnej warunków przyznania wsparcia, na co rolnik ma 9 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o przyznaniu pomocy, a 20% po realizacji biznesplanu, czyli po upływie nie więcej niż 3 lat od dnia wypłaty pierwszej raty, po wykazaniu osiągnięcia celu w postaci wzrostu wielkości ekonomicznej gospodarstwa o co najmniej 10%³⁷.

³⁵ Zob. PROW, pkt 8.2.6.2.

³⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 217 ze zm.).

³⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „Premie dla młodych rolników” w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 759 ze zm.); P. Litwiniuk, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jako dokument programowy i źródło prawa rolne*, Warszawa 2018, s. 83–84.

Instrument ten w swej obecnej postaci (początkowe wersje doprowadziły jednak do formalnego rozdrobnienia struktury agrarnej w Polsce) sprzyja tworzeniu i obejmowaniu na zasadzie sukcesji gospodarstw rolnych, spełniających rozsądne w polskich warunkach normy obszarowe, przez osoby stosunkowo młode, wykwalifikowane i posiadające biznesplan działalności rolniczej. Można tylko żałować, że wsparcia dla młodych rolników w obecnym okresie programowania nie połączono, choćby opcjonalnie, z przyznawaniem pomocy w ramach znanego z poprzednich programów działania „Renty strukturalne”, które pochłaniało istotną część alokacji finansowej przewidzianej na realizację PROW.

Innym instrumentem wspierania młodych rolników w Polsce, opracowanym w ramach polityki pierwszego filaru WPR, są płatności dla młodych rolników, o których mowa w art. 50 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009³⁸ oraz w art. 13 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁹. Płatność dla młodych rolników wypłacana jest corocznie producentom rolnym, którzy są uprawnieni do płatności w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej, o którym mowa w art. 72 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013⁴⁰, jeżeli pierwszy raz podejmują się prowadzenia działalności w gospodarstwie rolnym jako kierujący nim lub gdy rozpoczęli działalność w gospodarstwie rolnym w ciągu 5 lat przed pierwszym złożeniem wniosku w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej, pod warunkiem że wiek wnioskodawcy w roku składania wniosku nie przekracza 40 lat. Płatność ta przysługuje do powierzchni gruntów objętych obszarem zatwierdzonym dla tego rolnika do jednolitej płatności obszarowej nie większej niż 50 ha. Stawka płatności dla młodego rolnika za 2020 r. wynosi w Polsce 256,62 zł na hektar powierzchni obszaru zatwierdzonego do tej płatności⁴¹.

Z posiadaniem statusu młodego rolnika w rozumieniu PROW wiąże się także preferencje w ramach nowego reżimu obrotu nieruchomości

³⁸ Dz. Urz. UE L 2013.347.608 ze zm.

³⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1341.

⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 2013.347.549 ze zm.).

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14 października 2020 r. w sprawie stawki płatności dla młodego rolnika za 2020 r. (Dz. U. poz. 1811).

rolnymi, ustanowionego przepisami ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴². Zgodnie z art. 2a ust. 4 pkt 3 u.k.u.r. osoba fizyczna zamierzająca powiększyć gospodarstwo rolne może pod określonymi w przywołanym przepisie szczegółowymi warunkami wystąpić do dyrektora generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej, jeżeli przyznano jej pomoc objętą zakresem operacji „Premie dla młodych rolników” w ramach PROW na lata 2014–2020, a nabycie nieruchomości rolnej będzie zgodne z warunkami przyznanej pomocy. Nabycie w tym trybie może także nastąpić do majątku wspólnego⁴³.

Tego rodzaju preferencjami ustawowymi objęte jest również nabycie nieruchomości rolnej w celu utworzenia gospodarstwa rodzinnego, o czym przesądza art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r. W literaturze wskazuje się, że wnioskodawca mimo posiadania kwalifikacji rolniczych nie jest jeszcze rolnikiem indywidualnym w jego ustawowej postaci, gdyż nie spełnia wszystkich przesłanek określonych w art. 6 u.k.u.r. Status taki uzyska dopiero po upływie 5-letniego okresu⁴⁴. Z tych względów gospodarstwo rolne tworzone przez nowego rolnika, o którym mowa w omawianym przepisie, określane jest w literaturze mianem „gospodarstwa rodzinnego w trakcie tworzenia”⁴⁵. Ponadto art. 2b ust. 4 pkt 1 lit. e u.k.u.r. wyłącza obowiązek nabywcy nieruchomości rolnej prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości, w sytuacji gdy dokona jej zbycia na rzecz osoby, której przyznano pomoc w ramach operacji PROW „Premie dla młodych rolników”.

Młodzi rolnicy, w rozumieniu przepisów o rozwoju obszarów wiejskich ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zostali również uwzględnieni w objętej przepisami ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁶ regulacji zbywania w drodze przetargu nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Zgodnie z art. 29 ust. 3bb tej ustawy KOWR może organizować przetargi ograniczone, w których oprócz rolników indywidualnych, w rozumieniu przepisów

⁴² Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1655 [dalej: u.k.u.r.].

⁴³ W. Gonet, *Komentarz do art. 2a*, w: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 135.

⁴⁴ D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 119.

⁴⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2019, s. 162.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 396 ze zm.

u.k.u.r., może uczestniczyć również osoba, która nie spełnia jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w przypadku gdy osoba ta w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej KOWR ma nie więcej niż 40 lat lub gdy spełnia warunki określone w decyzji o przyznaniu pomocy w ramach operacji „Premie dla młodych rolników”. Ostatni z wymienionych beneficjentów omawianej regulacji objęci są także zwolnieniem z obowiązku posiadania wymaganych kwalifikacji rolniczych przez okres, w trakcie którego powinny być one uzupełnione zgodnie z decyzją dyrektora oddziału regionalnego ARiMR w przedmiocie przyznania premii dla młodych rolników, tj. maksymalnie przez 3 lata od dnia doręczenia takiej decyzji wnioskodawcy⁴⁷.

Ustawodawca w art. 29a ust. 4 pkt 1 lit. c omawianego aktu prawnego upoważnił KOWR do zwolnienia nabywcy nieruchomości rolnej z ZWRSP z sankcjonowanego karą umowną obowiązku nieprzenoszenia własności nabytej nieruchomości przez okres 15 lat oraz prowadzenia na niej w tym okresie działalności rolniczej, a w przypadku osób fizycznych – do osobistego prowadzenia tej działalności w sytuacji, gdy przeniesienie własności takiej nieruchomości ma nastąpić na rzecz beneficjenta pomocy w ramach operacji „Premie dla młodych rolników”.

Jeśli zaś chodzi o wykorzystywane przez młodych rolników instrumenty wsparcia ustanowione w ramach pomocy krajowej, to można wyróżnić przewidziane w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁴⁸ zwolnienie z podatku rolnego, którym objęto grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha, będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży, będące przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste albo wchodzące w skład ZWRSP, objęte przez rolnika w trwałe zagospodarowanie.

Okres zwolnienia z obowiązku podatkowego wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów lub prawa wieczystego użytkowania, ustanowiono prawo wieczystego użytkowania gruntów lub objęto grunty w trwałe zagospodarowanie w drodze umowy. Po upływie okresu omawianego zwolnienia stosuje się ulgę w podatku rolnym, polegającą na obniżeniu podatku w pierwszym roku o 75% i w drugim roku o 50%. Przedstawione zwolnienie

⁴⁷ P. Iwaszkiewicz, *Teza 7*, w: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 207–208.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 333.

i ulga w podatku rolnym stanowią pomoc *de minimis* w rolnictwie, o której mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym⁴⁹.

Należy dodać, że ARiMR udziela także pomocy finansowej z przeznaczeniem na tworzenie lub powiększenie gospodarstw rolnych przez młodych rolników, o których mowa w art. 2 pkt 34 rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznającego niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵⁰, w ramach której uruchomiono linię kredytów preferencyjnych z częściową spłatą kapitału na zakup użytków rolnych przez młodych rolników (tzw. linia MRcsk). W ramach tego instrumentu pomocowego beneficjenci mogą otrzymać częściową spłatę kredytu, maksymalnie do równowartości w złotych 20 tys. euro. Budżet naboru otwartego w 2020 r. wynosi 30 mln zł⁵¹.

Trzeba jednak stwierdzić, że ani polskie prawo spadkowe, ani przepisy regulujące warunki nabycia praw emerytalnych przez przekazujących gospodarstwa rolne nie zawierają jakichkolwiek preferencji dla młodych rolników, zaś te ostatnie regulacje – ze względu na podniesienie wieku emerytalnego dla rolników – wręcz pogorszyły warunki zmiany pokoleniowej na obszarach wiejskich.

4. Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań płynie wniosek, że stosowane w Polsce instrumenty wsparcia młodych rolników wpisują się jedynie w niektóre obszary akcentowane w rezolucji PE. Odnoszą się bowiem zasadniczo do osób rozpoczynających działalność rolniczą, wyłączając z zakresu interwencji szerokie grono młodych rolników, którzy wcześniej rozpoczęli aktywność zawodową i nie są już uważani za rolników „początkujących”. Ponadto ograniczają się głównie do zachęt finansowych w procesie organizowania lub obejmowania gospodarstw rolnych, w tym do niewielkich ułatwień w nabywaniu nieruchomości rolnych. Pomijają jednak tak istotne aspekty,

⁴⁹ Dz. Urz. UE L 2013.352.9.

⁵⁰ Dz. Urz. UE L 2014.193.1.

⁵¹ Zob. § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 187 ze zm.).

jak wspieranie innowacyjności gospodarki rolnej, ułatwianie dostępu do technologii i profesjonalnego doradztwa z zakresu finansów czy zarządzania gospodarstwem.

Rozważania te uprawniają także do sformułowania kilku wniosków *de lege ferenda*. Przede wszystkim wsparciem należy objąć wszystkich młodych rolników, bez zawężania go wyłącznie do rolników rozpoczynających działalność. Warto też postulować dalsze ułatwienia w dostępie młodych rolników do gruntów, m.in. poprzez wprowadzenie preferencyjnego nabywania gruntów państwowych z ZWRSP, z pierwszeństwem nawet przed rolnikami indywidualnymi, nieposiadającymi statusu młodego rolnika. Co więcej, warto udostępnić młodym rolnikom funkcjonalności prowadzonego przez KOWR portalu eRolnik, czyli systemu teleinformatycznego umożliwiającego nieodpłatne zamieszczanie ogłoszeń o zamiarze sprzedaży nieruchomości rolnych i odpowiedzi na ogłoszenia o nieruchomości rolnej, o którym mowa w art. 4a u.k.u.r. Istotne znaczenie miałyby też w tym kontekście doprecyzowanie przesłanek oceny przez ARiMR w procesie przyznawania płatności obszarowych rzeczywistego prowadzenia przez wnioskodawcę działalności rolniczej, tak by wyłączyć z prawa do dopłat właścicieli nieruchomości rolnych, którzy w utajony sposób wydzierżawiają je rolnikom. Proponowane zmiany mogłyby się przyczynić do poprawy warunków organizowania i powiększania gospodarstw przez młodych rolników.

Należy zgodzić się z postulatem PE, aby młodzi rolnicy mogli sami decydować o gospodarowaniu własnym gruntami, z zachowaniem swobody i elastyczności. Nakładanie przepisami u.k.u.r. długoletnich zobowiązań w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz wysokich kar finansowych za przedterminowe zbycie lub zaniechanie rolniczego korzystania z nabytej z ZWRSP nieruchomości rolnej może zniechęcać do podejmowania działalności rolniczej przez młodych, którzy mają przecież prawo do błędu oraz do zmiany sposobu zarobkowania. Z tych względów powinno nastąpić zliberalizowanie obrotu nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do tej grupy rolników.

Większą elastycznością sprzyjającą aktywacji działalności rolniczej przez młodych rolników powinna się również cechować regulacja ubezpieczeń społecznych rolników. Obecne wyjątki, pozwalające łączyć ubezpieczenie w KRUS z pozarolniczą działalnością gospodarczą, można uważać za zbyt restryktywne. Przepisy mogłyby dopuszczać także, zgodnie z zaleceniem rezolucji PE, umożliwienie przynajmniej młodym rolnikom prowadzenia uzupełniającej działalności w sektorach opieki społecznej, opieki zdrowotnej, turystyki, mobilności osób starszych czy energetyki. System rolniczych ubezpieczeń społecznych powinien też przeciwdziałać obserwowanemu

zjawisku późnego obejmowania przez nich gospodarstw rolnych, związanego z ustanowionym obecnie wiekiem emerytalnym rolników.

Młodzi rolnicy napotykać także na trudności administracyjne i proceduralne w dostępie do instrumentów pomocowych. W celu wyeliminowania tego rodzaju problemów należy zapewnić im dostęp do specjalistycznego doradztwa, w tym finansowego i prawnego, a przede wszystkim w przepisach proceduralnych regulujących prowadzenie przez ARiMR postępowań w sprawie przyznania pomocy powrócić do zasad i wartości postępowania administracyjnego wynikających z k.p.a., które zostały w znaczącym zakresie wyłączone w drodze przepisów szczególnych prawa rolnego. Odpowiedniego ujęcia w regulacjach wymaga także kwestia określenia pozycji prawnej kobiet, które w obecnym tradycyjnym modelu gospodarstwa rodzinnego opartego na ustawowej koncepcji podejmującego „wszelkie decyzje” rolnika indywidualnego nie korzystają z pełni należnych im praw.

Konkludując, każda skuteczna strategia na rzecz wymiany pokoleń i wsparcia młodych rolników powinna opierać się na całościowym podejściu, aby ułatwiać im dostęp do ziemi, finansowania, usług doradczych i szkoleń oraz uwzględniać zmianę pokoleń z korzyścią dla młodych i starszych producentów. Natomiast dotychczasowa krajowa polityka, kreująca system wsparcia młodych rolników, mimo niewątpliwych osiągnięć może być w wielu aspektach uważana za nieefektywną, a stosowane rozwiązania prawne uznawane za fragmentaryczne i niekomplementarne wobec siebie.

LEGAL POSITION OF THE YOUNG FARMER IN POLAND IN THE LIGHT OF THE EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION OF 29 MAY 2018

Summary

The European Parliament Resolution of 29 May 2018 on the implementation in the EU of CAP tools for young farmers after the 2013 reform draws the attention of EU bodies and European institutions as well as the governments of the Member States to the significant problem of adequate forms and safeguards for the position of young farmers provided for in EU legislation and national regulations. The article presents the reasons for the adoption of the resolution and the recommendations addressed to the Council, the European Commission, the Court of Auditors and the governments and parliaments of the Member States. An analysis of the instruments developed to support young farmers in Poland and facilitate a generational change in rural areas was conducted and it has been found that despite certain unquestionable achievements to date, Polish legal solutions are still largely ineffective, fragmentary and incomplete.

**LA POSIZIONE GIURIDICA
DI UN “GIOVANE AGRICOLTORE” IN POLONIA
ALLA LUCE DELLA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO
DEL 29 MAGGIO 2018**

Riassunto

La risoluzione del Parlamento europeo del 29 maggio 2018 sull’attuazione degli strumenti della PAC a favore dei giovani agricoltori nell’UE dopo la riforma del 2013 richiama l’attenzione degli organi dell’UE e delle istituzioni europee, nonché dei governi degli Stati membri, su un problema fondamentale che riguarda una adeguata formazione e salvaguardia riguardo alla posizione dei giovani agricoltori all’interno della legislazione dell’UE e delle regolazioni nazionali. L’articolo, oltre a spiegare le ragioni per le quali la risoluzione è stata adottata, presenta anche le raccomandazioni rivolte al Consiglio, alla Commissione europea, alla Corte dei conti, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri. Inoltre, l’autore analizza gli strumenti di sostegno a favore dei giovani agricoltori, adottati in Polonia, i quali favoriscono il ricambio generazionale nelle zone rurali. Nella parte conclusiva, è stato appurato che le soluzioni giuridiche adottate siano inefficaci, mentre il loro carattere è frammentario e non complementare.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ*

ORCID: 0000-0001-5261-2752

Zrównoważone systemy żywnościowe w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej – aspekty prawne

1. Wyrażenie „zrównoważone systemy żywnościowe” nie należy do katalogu języka prawnego. Występuje ono w dokumentach o różnym charakterze i nie jest nowe¹. Rozmaicie też tłumaczy się jego znaczenie. W dokumentach Unii Europejskiej od lat jest mowa o stworzeniu zrównoważonego, zdrowego, sprawiedliwego i przyjaznego dla klimatu systemu żywnościowego. Konieczne jest jednak zapewnienie większej spójności oraz integracji celów i instrumentów polityki żywnościowej (dotyczących np. rolnictwa, środowiska, zdrowia, klimatu, zatrudnienia) dzięki trzem filarom zrównoważenia². Z kolei według ekspertów wysokiego szczebla ds. bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego zrównoważony system żywnościowy definiuje się jako „system żywnościowy, który zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe i żywienie dla wszystkich w sposób niezagrażający gospodarczym, społecznym i środowiskowym podstawom bezpieczeństwa żywnościowego i żywienia dla

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych (opinia rozpoznawcza), 2016/C 303/08 (Dz. Urz. UE C 303/64 z 19.08.2016); Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE” (opinia z inicjatywy własnej), 2018/C 129/04 (Dz. Urz. UE C 129/18 z 11.04.2018).

² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych (opinia rozpoznawcza), 2016/C 303/08 (Dz. Urz. UE C 303/64 z 19.08.2016).

przyszłych pokoleń”³. W maju 2020 r. na szczelbu unijnym przyjęta została strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego⁴.

Zrównoważone systemy żywnościowe w UE łączą się z realizacją celów zrównoważonego rozwoju w płaszczyźnie międzynarodowej. Według Agencji na rzecz zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)⁵ budowa zrównoważonych systemów żywnościowych powinna służyć takim celom, jak: wyeliminowanie głodu, osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego odżywiania oraz zrównoważenie rolnictwa. W świetle uregulowań krajowych budowanie zrównoważonych systemów żywnościowych odpowiada zasadzie zrównoważonego rozwoju ujętej w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶.

Tematyka zrównoważonych systemów żywnościowych w kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) nie doczekała się dotąd opracowania monograficznego. Była natomiast poruszana na marginesie innych zagadnień, np. celów zrównoważonego rozwoju⁷ czy produktów żywnościowych⁸ i innych⁹. Zrównoważone systemy żywnościowe wiąże się w szczególności z bezpieczeństwem żywnościowym, w tym suwerennością żywnościową i zrównoważonym rozwojem żywnościowym odnoszonym do różnych aspek-

³ HLPE, *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*, Roma 2014.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM/2020/381 final <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200519STO79425/stworzenie-zrownowazonego-systemu-zywnosciowego-strategia-ue> [dostęp: 15.09.2020].

⁵ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. [bez odniesienia do Komitetu Głównego (A/70/L.1)] 70/1, *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 29.08.2020].

⁶ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

⁷ T. Srogosz, *Systemy żywnościowe w kontekście Zrównoważonych Celów Rozwoju – kilka uwag w czasie pandemii*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 6, s. 24–37.

⁸ M. Żuchowska-Grzywacz, *Zrównoważony produkt żywnościowy w systemie prawa – fakt czy życzenie?*, „Problemy Jakości” 2018, nr 12, s. 7–12.

⁹ E. Cristiani, *Modelli di agricoltura „sostenibile” con particolare attenzione al settore vitivinicolo*, w: R. Budzinowski (red.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary Challenges of Agricultural Law: Among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, s. 361–367; R. Budzinowski, A. Suchoń, *Relacja gospodarstwa rolnego i przedsiębiorstwa rolnego w świetle publicznych mechanizmów ich wspierania*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 323–334; M.A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10(59), s. 402–421; K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10), s. 179–197.

tów „dostępu do żywności”. Jak wskazuje Tomasz Srogosz, wspomniane kategorie można potraktować łącznie, także w kontekście sytuacji porównywalnych do trwającej pandemii¹⁰.

Za opracowaniem zagadnienia zrównoważonych systemów żywnościowych przemawiają względy społeczno-gospodarcze oraz poznawcze. Jeśli chodzi o względy społeczno-gospodarcze, to należy zwrócić uwagę, że z jednej strony od lat utrzymuje się wysoki wskaźnik procentowy niedożywienia (głodu), z drugiej zaś – widoczne są skutki nadmiaru żywności w niektórych częściach świata¹¹. Jednocześnie wobec wzrostu liczby ludności i globalnej konsumpcji mięsa o 82% do 2050 r. należy się spodziewać pogłębienia tych negatywnych zjawisk¹². Niezwykle trudne jest osiągnięcie stanu bezpieczeństwa żywnościowego, zważywszy, że rolnictwo odpowiada za 10,3% emisji gazów cieplarnianych w UE, z czego prawie 70% pochodzi z sektora chowu zwierząt, co gorsza, wykorzystuje aż 68% powierzchni gruntów rolnych do produkcji zwierzęcej¹³.

Jak wskazywał Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w 2018 r., ramy prawne polityki UE nie są dostosowane do przejścia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe mające zapewnić skuteczne wdrożenie celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju, a także realizację prawa do pożywienia oraz innych praw człowieka. Podkreślał również, że kompleksowa polityka żywnościowa powinna uzupełniać przekształconą WPR, nie może natomiast jej zastępować¹⁴. Nie ulega jednak wątpliwości, że zrównoważone systemy żywnościowe obejmujące cały łańcuch żywności będą w dużym stopniu zależeć od sektora rolnictwa i WPR. Jedynie spójność zastosowanych narzędzi realizacji wymienionych polityk może przynieść zakładane efekty.

Jeśli chodzi o względy poznawcze, to analiza planowanego podejścia w nowej perspektywie finansowej w latach 2021–2027 pozwoli poznać nowe rozwiązania przeobrażonej WPR i zestawzić je z założeniami zrównoważonych systemów żywnościowych formułowanych w polityce żywnościowej ujętych w strategii „Od pola do stołu”. Według zapowiedzi nowa WPR

¹⁰ T. Srogosz, *Systemy żywnościowe...*

¹¹ WHO, Global Health Observatory, 2015, https://www.who.int/health-topics/obesity#tab=tab_1 [dostęp: 20.09.2020].

¹² Ibidem.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM/2020/381 final, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200519STO79425/stworzenie-zrownowanego-systemu-zywnosciowego-strategia-ue> [dostęp: 15.09.2020].

¹⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie możliwego przekształcenia Wspólnej Polityki Rolnej (Dz. Urz. UE C 288 z 31.08.2017).

będzie nowoczesna i podporządkowana realizacji Europejskiego Zielonego Ładu¹⁵, w którym wskazano, że „europejska żywność powinna również stać się światowym standardem zrównoważoności”. Produkcja żywności nadal powoduje zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby, przyczynia się do utraty różnorodności biologicznej i zmiany klimatu oraz pochłania ogromną ilość zasobów naturalnych, a jednocześnie duża część wyprodukowanej żywności jest marnowana. Wnioski ustawodawcze Komisji w obszarze WPR na lata 2021–2027 przewidują, że co najmniej 40% budżetu WPR i co najmniej 30% budżetu Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego zasili działania na rzecz walki ze zmianą klimatu.

Artykuł stanowi zatem próbę wstępnego ustalenia, czy założenia WPR na lata 2021–2027 można uznać za sprzyjające celom zrównoważonych systemów żywnościowych przyjętym w strategii „Od pola do stołu”. Skala i różnorodność problemów, których dotyczy opracowanie, nie pozwala na wyczerpujące omówienie wszystkich wątków, dlatego zasygnalizowane zostaną tylko niektóre z nich.

Już w 2016 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraził opinię na temat przejścia na „bardziej zrównoważone systemy żywnościowe”¹⁶. Wśród najważniejszych obszarów działań wskazano: promowanie produkcji żywności bardziej zasobooszczędnej i odpornej na zmianę klimatu oraz utrzymanie modelu rodzinnych gospodarstw rolnych w Europie; założenia gospodarki o zamkniętym obiegu; wzmocnienie powiązania między systemami żywnościowymi a strategiami dotyczącymi zmiany klimatu; promowanie zdrowszego odżywiania się ludzi; zwalczanie chorób zwierząt i roślin, które mają niekorzystny wpływ na systemy żywnościowe (np. afrykański pomór świń)¹⁷.

Zrównoważone systemy żywnościowe zostały więc objęte planami przyszłej polityki żywnościowej. Wskazano, że polityka żywnościowa dostosowana do XXI wieku powinna uwzględniać szereg kryteriów, w tym: jakość żywności, środowisko, wartości społeczne i kulturowe; solidne podstawy gospodarki, uzasadnione, konkurencyjne ceny i dobre sprawowanie rządów¹⁸.

¹⁵ Komunikat Komisji Europejskiej, Europejski Zielony Ład, Bruksela 11 grudnia 2019 r. (COM 2019 (640) final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN> [dostęp: 20.09.2020].

¹⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych (opinia rozpoznawcza), 2016/C 303/08 (Dz. Urz. UE C 303/64 z 19.08.2016).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE (opinia z inicjatywy własnej), 2018/C 129/04 (Dz. Urz. UE C 129/18 z 11.04.2018).

2. Zrównoważone systemy żywnościowe stały się elementem Europejskiego Zielonego Ładu¹⁹, który wpisuje się w realizację celów zrównoważonego rozwoju ONZ²⁰. Co ciekawe, wedle rezolucji ONZ – jak wskazuje T. Srogosz – „nie można mówić o jednym, ale o wielu zrównoważonych systemach żywnościowych (*sustainable food production systems*), powiązanych z ekosystemami (*that help maintain ecosystems*)”²¹. A zatem nie można mówić np. o systemie europejskim, co najwyżej o systemach krajowych i lokalnych, choć i z tym poglądem można polemizować.

Aby ustalić znaczenie wyrażenia „zrównoważone systemy żywnościowe”, należy zweryfikować sens jego poszczególnych słów, a następnie odnieść się do dokumentów, w których ono występuje. I tak, słowo „zrównoważony” oznacza „spokojny, opanowany; też: świadczący o takich cechach”²²; „system” oznacza „1. «układ elementów mający określoną strukturę i stanowiący logicznie uporządkowaną całość» 2. «zespół wielu urządzeń, dróg, przewodów itp., funkcjonujących jako całość»”²³, zaś „żywnościowy” może oznaczać wszystko, co ma związek z żywnością. Pojęcie żywności definiuje zaś rozporządzenie nr 178/2002²⁴.

Ponieważ żywnością mogą być w szczególności produkty rolne, należy mieć na uwadze to, że według art. 38 ust. 1 TFUE²⁵ UE określa i realizuje Wspólną Politykę Rolną i Wspólną Politykę Rybołówstwa. Rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo, rybołówstwo i handel produktami rolnymi. Przez produkty rolne należy rozumieć płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami (art. 38 ust. 1 TFUE).

¹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 stycznia 2020 r. w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (2019/2956(RSP)).

²⁰ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne 25 września 2015 r. [bez odniesienia do Komitetu Głównego (A/70/L.1)] 70/1. Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, http://www.un.org/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 29.08.2020].

²¹ T. Srogosz, *Systemy żywnościowe...*

²² *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zrównoważony%20.html> [dostęp: 15.09.2020].

²³ *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/system.html> [dostęp: 15.09.2020].

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd do Spraw Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w sprawie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 1.02.2002, s. 1; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 463).

²⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 1–390).

Jednocześnie produkty, których dotyczą art. 39–44 TFUE, są wymienione na liście stanowiącej załącznik I.

Dokonane ustalenia terminologiczne pozwalają stwierdzić, że zrównoważone systemy żywnościowe mogą oznaczać układ lub układy logicznie powiązanych elementów w sferze wytwarzania, przetwarzania produktów rolnych lub żywności, o opanowanym (zrównoważonym) charakterze. Cechę zrównoważenia można przy tym odnosić do wszystkich aspektów produkcji, wykorzystania zasobów, technik i metod produkcji, stosowanych substancji, wytwarzania i gospodarki odpadami, emisji gazów do atmosfery czy konsumpcji. Efektem takiej kompozycji powinien być produkt – żywność, pozwalający zaspokoić potrzeby związane z *food security*.

3. Celem strategii „Od pola do stołu” jest budowa zrównoważonego systemu żywnościowego zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe i chroniącego ludzi oraz środowisko naturalne. Ambicją Komisji jest budowanie łańcucha żywnościowego, który działa na rzecz konsumentów, producentów, klimatu i środowiska. Działania podporządkowane temu celowi obejmują zmniejszenie śladu środowiskowego i klimatycznego unijnego systemu żywnościowego oraz wzmocnienie jego odporności, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i dążenie do bycia liderem globalnej transformacji w kierunku konkurencyjnej zrównoważoności od pola od stołu. Wpisują się one w łańcuch żywnościowy, który obejmuje produkcję, transport, dystrybucję, marketing i konsumpcję żywności neutralne lub pozytywne dla środowiska, a to dzięki ochronie i odbudowie zasobów, zdrowia roślin i zwierząt oraz dobrostanu zwierząt i różnorodności biologicznej. Wśród priorytetowych obszarów znalazło się: zapewnienie zrównoważonej produkcji żywności i bezpieczeństwa żywnościowego; pobudzanie zrównoważonych praktyk w zakresie przetwórstwa spożywczego, sprzedaży hurtowej i detalicznej, hotelarstwa i gastronomii, promowanie zrównoważonej konsumpcji żywności oraz ułatwienie przejścia na zdrową i zrównoważoną dietę, a także ograniczenie strat i marnotrawienia żywności oraz zwalczanie fałszowania żywności w łańcuchu dostaw żywności. Każde z tych wyzwań wymaga uszczegółowienia i odniesienia do kolejnych elementów łańcucha żywnościowego. Akcent położono tu nie tylko na produkcję żywności w ramach nowej WPR, bardziej ekologicznej i prośrodowiskowej, ale także na otoczenie konsumpcji i żywienie czy gospodarkę żywnościową. Komisja zobowiązała się do przedstawienia przed końcem 2023 r. propozycji ustawodawczych „ram zrównoważonego systemu żywnościowego”. Zarysowany kształt przyszłego „modelu” zrównoważonych systemów żywnościowych będzie wymagać solidnych podstaw

prawnych służących przeorientowaniu rozwiązań WPT w kierunku ściślego powiązania jej z instrumentami ochrony klimatu. Unijne rolnictwo objęte polityką rolną będzie bowiem stanowiło filar systemu żywnościowego.

4. Biorąc pod uwagę cele WPR zdefiniowane w art. 39 ust. 1 TFUE, można stwierdzić, że strategia zrównoważonych systemów żywnościowych Komisji Europejskiej odpowiada większości z nich. Niektóre cele są nawet zbieżne pod względem językowym z projektowanymi założeniami zrównoważonego systemu żywnościowego, np. zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie, a także zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. Brakuje w nich odwołania, czy choćby zaakcentowania, potrzeby ochrony środowiska, w tym jego zasobów i klimatu. W TFUE mowa jest jedynie o optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji, do których można co prawda zakwalifikować grunty rolne, jednak wydaje się to niewystarczające. Wymogi ochrony klimatu mają natomiast podstawy w innych przepisach TFUE, regulacjach polityki klimatycznej i aktach międzynarodowych²⁶.

Nie jest obecnie możliwe dokonanie ostatecznych ustaleń, czy konkretne rozwiązania WPR w przyjętych ramach prawnych będą adekwatne do założeń strategii „Od pola do stołu” w zakresie budowania zrównoważonego systemu żywnościowego. Oczywiście jest bowiem to, że ocena efektów tej strategii będzie możliwa dopiero po pewnym czasie od jej wdrożenia.

Należy jednak zgodzić się z Komisją UE, że zapewnienie odpowiedniego wsparcia, a tym samym dochodów gospodarstwom rolnym stanowi warunek bezpieczeństwa żywnościowego, realizacji ambitnych celów dotyczących środowiska i klimatu oraz vitalności obszarów wiejskich w przyszłości. Aby WPR sprzyjała zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa, produkcji żywności oraz obszarów wiejskich, musi mieć cele zorientowane na rentowność i dochody gospodarstw rolnych, bardziej skuteczną realizację polityki w zakresie ochrony środowiska i klimatu, a także na zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

Wyznaczenie kierunku ochrony środowiska i klimatu w ramach WPR zasługuje na aprobatę, zwłaszcza że w perspektywie finansowej 2013–2020 działania te były bardzo ograniczone. Rolnictwo musi zostać podporządkowane realizacji polityki klimatycznej, jednak przy znaczącym wsparciu gospodarstw rodzinnych, których działalność może zapewnić

²⁶ M. Górski, *Konwencja klimatyczna*, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 290 i nn.

wytwarzanie żywności w sposób zrównoważony, z poszanowaniem zasobów, ograniczający szkodliwą dla klimatu emisję gazów cieplarnianych i pozwalający wytwarzać żywność bezpieczną i dobrej jakości. Zresztą już w komunikacie Komisji UE z 29 listopada 2017 r. pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”²⁷ wskazano, że „WPR musi nadać impuls do przejścia na bardziej zrównoważone rolnictwo”.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013²⁸ należy uznać, że proponowany kierunek radykalnej zmiany paradygmatu WPR daje szansę na to, aby sprostać wyzwaniom i założeniom budowy zrównoważonych systemów żywnościowych. Według tego dokumentu w propozycji reformy WPR przedstawionej przez Komisję Europejską planuje się przejście od systemu o charakterze normatywnym, opartego na normach kwalifikowalności, do systemu opartego na konkretnych rezultatach, z naciskiem na środowisko, w którym wzrasta rola państw członkowskich działających na zasadzie pomocniczości. Nowy model WPR ma wynikać z połączenia w jednym akcie prawnym (rozporządzeniu) rozwiązań dotyczących pierwszego i drugiego filara, a także z włączenia do niego znacznej części zasad wspólnej organizacji rynku produktów rolnych, w kontekście nowych krajowych planów strategicznych. Rola Komisji UE ma polegać na monitorowaniu poziomu realizacji celów wyznaczonych przez państwa członkowskie na podstawie wspólnych celów szczegółowych. Najważniejsze założenia reformy to redystrybucja pomocy WPR, modernizacja, innowacje, a przede wszystkim rolnictwo bardziej zaangażowane na rzecz środowiska²⁹.

W stanowisku objętym rezolucją można odnotować podejście związane ze zrównoważoną gospodarką rolną, szanującą zasoby, mającą przyczynić

²⁷ Komunikat w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r., *Przyszłość produkcji żywności i rolnictwa*, Bruksela, 29 listopada 2017 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_17_4842 [dostęp: 20.09.2020].

²⁸ COM(2018)0392–C8-0248/2018–2018/0216(COD), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0200_PL.html#title2 [dostęp: 23.10.2020].

²⁹ *Ibidem*.

się do łagodzenia zmiany klimatu, a także wspieranie wykorzystania zrównoważonej energii, jak również zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w przyszłości przez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze rolno-spożywczym, w tym sekwestrację dwutlenku węgla w glebie i ochronę lasów. Wydaje się jednak, że budowanie zrównoważonych systemów żywnościowych powinno być bardziej skonkretyzowane i jaśniej sformułowane w przyszłych aktach prawnych dotyczących WPR, aby nie pozostało tylko oczekiwaniem w sferze polityki.

5. Mając na uwadze przyszłe ramy prawne i działania ujęte w projektach przywołanych dokumentów, można stwierdzić, że skoro wzrośnie rola państw członkowskich w realizacji strategicznych celów WPR, jak i zrównoważonych systemów żywnościowych, to większego znaczenia nabierze prawodawstwo krajowe w tej kwestii. Jak przyjmuje się w literaturze, pojęcie bezpieczeństwa w świetle art. 5 Konstytucji RP należy rozumieć szeroko – „jako stan dający poczucie pewności i stabilności oraz gwarancji jego ochrony”³⁰. Wynika to z obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP) oraz ochrony środowiska (art. 74 ust. 2). Zasada zrównoważonego rozwoju pełni więc rolę dyrektywy wykładni (podobnie jak zasady współżycia społecznego czy społeczno-gospodarcze przeznaczenie w prawie cywilnym), co znajduje wyraz w orzecznictwie sądów administracyjnych³¹. W polskim porządku prawnym obowiązują bowiem przepisy Konstytucji RP umożliwiające pełną realizację celów przyszłej WPR zorientowanej na ochronę środowiska oraz strategii „Od pola do stołu”. Jeśli chodzi o możliwość wykonania wskazanych kierunków polityki unijnej, to wiele będzie zależało od kształtu uregulowań na poziomie krajowym i podejścia poszczególnych państw do ochrony klimatu.

6. Podsumowując przedstawione rozważania, można sformułować kilka wniosków. Założenia zrównoważonych systemów żywnościowych ujęte w strategii „Od pola do stołu” korespondują z niektórymi celami WPR zawartymi w TFUE, a nawet świetnie je wypełniają. Można się jednak obawiać, czy w aktach prawa pochodnego, których celem będzie wdrożenie szczegółowych rozwiązań przyszłej WPR, nie dojdzie do zbytnej relatywizacji standardu ochrony środowiska na rzecz wsparcia dochodów

³⁰ L. Bosek, *Komentarz do art. 5*, w: M. Sařjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

³¹ *Ibidem*.

rolników. Proponowany kierunek zmiany paradygmatu WPR, w sposób ujęty we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013, stwarza szanse sprostania wyzwaniom i założeniom budowy zrównoważonych systemów żywnościowych. Istotne będzie także podejście krajów członkowskich do realizacji ambitnych celów polityki klimatycznej w ramach Europejskiego Zielonego Ładu.

Ostateczna ocena tego, czy nowa WPR przyniesie efekty w obszarze budowania zrównoważonych systemów żywnościowych, będzie wymagać odwołania się nie tylko do przyszłej regulacji prawnej, odpowiadającej kolejnemu okresowi finansowania, ale także do skutków jej stosowania w przyszłości. Można mieć wątpliwości, czy radykalna zmiana kierunku WPR i konieczność realizacji celów zrównoważonego rozwoju nie doprowadzi do konfrontacji i konkurencji instrumentów wsparcia dochodów rolniczych z instrumentami ochrony środowiska, w tym klimatu, kosztem tych ostatnich.

SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS IN THE CONTEXT OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY REFORM – LEGAL ASPECTS

Summary

The focus of this article was at a preliminary assessment of whether the proposed assumptions of the Common Agricultural Policy for 2021–2027 could be considered conducive to the objectives of sustainable food systems included in the European Commission's "From farm to fork" strategy. In the author's opinion, the assumptions of sustainable food systems contained in this document correspond to some objectives of the Common Agricultural Policy included in the Treaty on the Functioning of the European Union. The final assessment whether the new common agricultural policy will bring effects from the point of view of building sustainable food systems requires making a reference not only to the future legal regulation which will apply in the next financing perspective, but also to the effects of its application. A radical change in the directions of the Common Agricultural Policy and implementation of sustainable development objectives may lead to a confrontation and competition of agricultural income support instruments with those for environmental protection including climate protection, at the expense of the latter.

SISTEMI ALIMENTARI SOSTENIBILI NEL CONTESTO DELLA RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE – ASPETTI GIURIDICI

RIASSUNTO

L'articolo propone di formulare un giudizio preliminare riguardo alle proposte presentate per la PAC 2021–2027, in particolare riguardo al loro carattere a favore degli obiettivi stabiliti per i sistemi alimentari sostenibili, inclusi nella strategia della Commissione europea “Dal campo alla tavola”. Secondo l'autrice, le ipotesi prestabilite per i sistemi alimentari sostenibili, e incluse nel documento discusso, corrispondono ad alcuni degli obiettivi della politica agricola comune contenuti nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tuttavia, per esprimere un giudizio finale, ossia per rispondere alla domanda se la nuova politica agricola comune avrà effetti per la costruzione di sistemi alimentari sostenibili, è necessario riferirsi non solo ad una regolazione futura, in vigore dalla prossima prospettiva di finanziamento, ma anche agli effetti che la sua applicazione porterà a produrre. Un cambiamento radicale prodottosi negli orientamenti della politica agricola comune, nonché l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile possono portare a far nascere una situazione di confronto e concorrenza tra strumenti di sostegno al reddito agricolo e quelli di protezione ambientale, compresa la tutela del clima, a scapito di questi ultimi.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI*

ORCID: 0000-0001-7391-7205

Prawne aspekty sprzedaży na odległość napojów alkoholowych

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań są zagadnienia związane ze sprzedażą na odległość napojów alkoholowych, które zgodnie z unijnym prawodawstwem wpisują się w kategorię żywności¹. Na przestrzeni ostatnich lat wraz z rozwojem technologii oferta dystrybutorów poszerzyła się o możliwości zakupu środków spożywczych przez Internet. Z pewnością otwarciem nowego kanału dystrybucji było naturalną odpowiedzią biznesu na oczekiwania konsumentów, zakładającą zarazem możliwość optymalizacji kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

W przypadku żywności rozwój sprzedaży na odległość, w szczególności przez Internet, był znacznie spóźniony w porównaniu z innymi kategoriami produktowymi, co wiązało się zarówno z wyzwaniem logistycznym, jak i zachowawczym podejściem konsumentów². Dotychczas tylko 3,3% żywności na świecie sprzedawane było na odległość, podczas gdy średnia dla całego rynku to 20%, a w przypadku takich kategorii, jak elektronika użytkowa – to prawie 50%. Jednak niski udział e-commerce w rynku żywności oznacza duży potencjał przyszłych wzrostów – według badań

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ Zob. art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L z 2002 r., nr 31, s. 1).

² R. Kaszuba, *Globalna sprzedaż żywności online będzie rosła do 2024 r. w tempie 14,1 proc. rocznie*, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykul/globalna-sprzedaz-zywnosci-online-bedzie-rosla-do-2024-r-w-tempie-14-1-proc-rocznie-raport> [dostęp: 9.10.2020].

analityków, przedstawionych w 2019 r., do 2024 r. sprzedaż produktów spożywczych online miała rosnąć w tempie 14,1% rocznie. Inne dane mówiły nawet o wzroście 15–20% w skali roku³.

W 2019 r. Polacy wydawali na zakupy spożywcze w Internecie 1 mld zł rocznie⁴. Tempo wzrostu tego rynku jeszcze w 2019 r. było dwucyfrowe, na co wpływ miał m.in. zakaz handlu w niedziele⁵. Zakładano wtedy, że w ciągu 3 lat wartość ta może zbliżyć się nawet do 2,9 mld zł rocznie. Artykuły spożywcze w 2019 r. kupował online co czwarty Polak, ale większość robiła to sporadycznie i w efekcie e-handel żywnością odpowiadał w Polsce zaledwie za 1% sprzedaży ogółem⁶.

W ostatnich miesiącach pandemia, obowiązek zachowania dystansu społecznego, obawa przed zakażeniem wirusem SARS-COV-2, a także restrykcje dotyczące przemieszczania się ludzi w Polsce wpłynęły na znaczny wzrost zainteresowania zakupami przez Internet. Dane przedstawiane przez przedsiębiorców wskazują na kilkakrotne zwiększenie tempa wzrostu sprzedaży żywności na odległość w porównaniu do danych przedstawianych w 2019 r.⁷ W ostatnim tygodniu marca 2020 r. sprzedaż online produktów FMCG wzrosła o 23%⁸. Mimo że ten trend wzrostowy po pierwszej fali pandemii zwolnił, to wielu konsumentów przekonało się do tego kanału dystrybucji żywności. Wzrost sprzedaży żywności w Internecie podczas pandemii przełożył się głównie na wzrost sprzedaży napojów alkoholowych na odległość. Wprowadzony lockdown spowodował na początku kwietnia czterokrotny wzrost sprzedaży online napojów alkoholowych, czego następstwem były alarmujące doniesienia prasowe o niespotykanej dotąd skali sprzedaży alkoholu⁹.

³ *E-grocery rośnie w siłę. Sprawdź, jak wielu Polaków robi zakupy spożywcze online!*, <https://www.przelewy24.pl/blog/e-grocery-rosnie-w-sile-sprawdz-jak-wielu-polakow-robi-zakupy-spozywcze-online> [dostęp: 9.10.2020].

⁴ *Polski e-handel żywnością osiągnął już wartość 1 mld zł rocznie*, <https://www.wiadomosci-handlowe.pl/artykul/polski-e-handel-zywnoscia-osiagnal-juz-wartosc-1-mld-zl-rocznie> [dostęp: 9.10.2020].

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Handel w dobie epidemii koronawirusa – jak rośnie sprzedaż danych gałęzi produktów?*, https://grupaeurocash.pl/blog/handel-w-dobie-epidemii-koronawirusa-jak-rosnie-sprzedaz-danych-galezi-produktow#_ftn7 [dostęp: 9.10.2020].

⁸ P. Mazurkiewicz, *Sprzedaż żywności online: po wielkich wzrostach przyszły spadki*, <https://www.rp.pl/Handel/200409456-Sprzedaz-zywnosci-online-po-wielkich-wzrostach-przyszly-spadki.html> [dostęp: 9.10.2020].

⁹ M. Klimkowski, *Kupujemy w sieci więcej alkoholu niż kiedykolwiek wcześniej*, <https://biznes.wprost.pl/handel/10319068/kupujemy-w-sieci-wiecej-alkoholu-niz-kiedykolwiek-wczesniej.html> [dostęp: 9.10.2020].

Zaistniałe okoliczności uzasadniają zatem konieczność podjęcia tematyki sprzedaży na odległość szczególnego rodzaju żywności, jakim są napoje alkoholowe. Przemawiają za tym przede wszystkim względy społeczno-gospodarcze. Produkt ten należy do kategorii żywności, ale może wywoływać negatywne konsekwencje dla zdrowia i życia konsumentów, zwłaszcza osób niepełnoletnich. Z uwagi na to jego sprzedaż podlega dodatkowym obostrzeniom i kontroli ze strony organów administracji publicznej.

Zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia konieczne jest zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w świetle obowiązujących przepisów możliwa jest sprzedaż na odległość napojów alkoholowych oraz czy przyjęte rozwiązania odpowiadają wymogom współczesności.

2. Wymogi sprzedaży żywności na odległość

Rozwój nowych kanałów dystrybucji wiązał się z koniecznością przyjęcia stosownych regulacji, głównie w zakresie ochrony konsumentów. Konieczne okazało się ustanowienie rozwiązań chroniących interesy ekonomiczne konsumenta. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na ustawę o prawach konsumenta¹⁰, przewidującą szereg szczegółowych obowiązków przedsiębiorcy zawierającego umowę z konsumentem, zasady i tryb zawierania z konsumentem umowy na odległość, a także zasady i tryb wykonania przysługującego konsumentowi prawa odstąpienia od umowy zawartej na odległość.

Kwestie zapewnienia bezpieczeństwa żywności sprzedawanej na odległość regulują przepisy prawa żywnościowego. Zasadniczo regulacje te nie rozróżniają obowiązków podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze. Przykładowo w kwestii zachowania odpowiednich warunków higieniczno-sanitarnych prawodawca nie dywersyfikuje wymogów, których spełnienie potwierdzone jest odpowiednim zatwierdzeniem i wpisem do rejestru zakładów spożywczych¹¹.

¹⁰ Ustawa z 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. poz. 827 ze zm.) implementująca m.in. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającą dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L z 2011 r., nr 304, s. 64).

¹¹ Zgodnie z art. 63 ust. 2 i 3 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 171, poz. 1225 ze zm.) zatwierdzenie nie jest wymagane w odniesieniu do określonych w tym przepisie działalności i w takich przypadkach podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze obowiązany jest złożyć wniosek o wpis do rejestru zakładów.

Natomiast w odniesieniu do żywności zakres wymogów informacyjnych został uszczegółowiony regulacjami w zakresie znakowania żywności¹². Za przekazanie konsumentowi rzetelnych, prawidłowych i pełnych informacji na temat żywności odpowiedzialny jest podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze, pod którego nazwą lub firmą dany środek spożywczy jest wprowadzany na rynek lub – jeżeli ten podmiot nie prowadzi działalności w Unii – importer danego środka na rynek Unii (art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1169/2011). Wynika z tego, że w przypadku żywności oferowanej do sprzedaży internetowej odpowiedzialność za przekazanie obowiązkowych informacji na temat żywności przed ostatecznym dokonaniem zakupu spoczywa na właścicielu stron internetowych¹³.

W odniesieniu do żywności opakowanej przed ostatecznym dokonaniem zakupu podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze musi udostępnić wszystkie obowiązkowe informacje na temat żywności¹⁴, z wyjątkiem daty minimalnej trwałości lub terminu przydatności do spożycia (art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1169/2011). Natomiast w momencie dostawy dystrybutor zobowiązany jest udostępnić konsumentowi wszystkie obowiązkowe informacje na temat żywności, w tym datę minimalnej trwałości lub termin przydatności do spożycia (art. 14 ust. 1 lit. b)).

Co do żywności nieopakowanej podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze jest zobowiązany przekazać przed ostatecznym dokonaniem zakupu informacje na temat alergenów oraz inne szczegółowe informacje przewidziane prawem krajowym przez umieszczenie w materiałach towarzyszących sprzedaży na odległość¹⁵.

¹² W szczególności rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz. Urz. UE L z 2001 r., nr 304, s. 18, dalej: rozporządzenie nr 1169/2011).

¹³ Przewodnik do rozporządzenia (WE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności opracowany przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, s. 21, <http://kups.org.pl/przewodnik-do-rozporzadzenia-11692011-1558> [dostęp: 9.10.2020] [dalej: przewodnik do rozporządzenia nr 1169/2011].

¹⁴ Wymagane zarówno przez rozporządzenie nr 1169/2011, jak i inne szczegółowe regulacje.

¹⁵ Zob. m.in. § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 grudnia 2014 r. w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych (Dz. U. z 2015 r., poz. 29 ze zm.).

3. Wymogi sprzedaży napojów alkoholowych

Mimo że dopuszcza się w UE sprzedaż żywności na odległość, to polski ustawodawca wprowadził szczegółowe zasady sprzedaży napojów alkoholowych. Celem przyjętych regulacji jest ochrona moralnego i materialnego dobra narodu, jakim jest życie obywateli w trzeźwości¹⁶. W zasadzie jednak sprowadza się on do bezpośredniej, np. ograniczenie szkodliwych konsekwencji spożycia napojów alkoholowych, jak i pośredniej, np. zapobieganie negatywnym następstwom nadużywania alkoholu i przeciwdziałania przemocy w rodzinie, ochrony zdrowia i życia ludzi. W rozumieniu tej ustawy napojami alkoholowymi są produkty przeznaczone do spożycia zawierające alkohol etylowy pochodzenia rolniczego w stężeniu przekraczającym 0,5% objętości alkoholu (art. 46 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Dystrybutor napojów alkoholowych zobowiązany jest do uczynienia zadość wielu dodatkowym, w porównaniu do żywności konwencjonalnej, obowiązkom normatywnym. W pierwszej kolejności chodzi o uzyskanie zezwolenia na obrót detaliczny. Sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 18 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Zezwolenia na sprzedaż alkoholu wydaje się oddzielnie ze względu na rodzaje napojów alkoholowych. Rozróżnia się trzy kategorie zezwoleń: (1) do 4,5% zawartości alkoholu oraz na piwo; (2) powyżej 4,5% do 18% zawartości alkoholu (z wyjątkiem piwa); (3) powyżej 18% zawartości alkoholu (art. 18 ust. 3).

Korzystanie z zezwoleń wiąże się z obowiązkiem wnoszenia na rachunek gminy stosownych opłat (art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Przed wydaniem zezwolenia wnosi się opłaty w wysokości: 525 zł na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% alkoholu oraz piwa; 525 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa); 2100 zł na sprzedaż napojów zawierających powyżej 18% alkoholu. Opłata ta dotyczy przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą w tym zakresie. W roku nabycia zezwolenia opłaty dokonuje się w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia. Natomiast przedsiębiorcy prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w roku poprzednim są obowiązani do złożenia do dnia 31 stycznia pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie

¹⁶ Preambuła ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 1982 r., Nr 35, poz. 230 ze zm., dalej: ustawa o wychowaniu w trzeźwości).

sprzedaży w roku poprzednim (art. 11¹ ust. 4). Dla nich opłatę za sprzedaż nalicza się w odmienny sposób. Jeżeli roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim przekroczyła 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa – opłata wynosi 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim; jeżeli nie przekroczyła, to 525 zł. Jeżeli roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim przekroczyła 37 500 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 4,5% do 18% alkoholu (z wyjątkiem piwa) – opłata wynosi 1,4% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim; jeżeli nie przekroczyła, to 525 zł (art. 11¹ ust. 5 i 6). Jeżeli roczna wartość sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim przekroczyła 77 000 zł dla napojów alkoholowych o zawartości powyżej 18% alkoholu – opłata wynosi 2,7% ogólnej wartości sprzedaży tych napojów w roku poprzednim; jeżeli nie przekroczyła, to 2100 zł (art. 11¹ ust. 5 i 6). Wartość sprzedaży należy obliczać oddzielnie dla każdego rodzaju napojów alkoholowych.

Dystrybutorzy detaliczni zobowiązani są zaopatrywać się w napoje alkoholowe u producentów i przedsiębiorców posiadających odpowiednie zezwolenie na sprzedaż hurtową napojów alkoholowych (art. 18 ust. 7 pkt 3 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), a w terminach do 1 lutego, 1 czerwca, 1 października każdego roku kalendarzowego objętego zezwoleniem okazywać przedsiębiorcy zaopatrującemu dany punkt sprzedaży napojów alkoholowych dowód potwierdzający dokonanie opłaty za korzystanie z zezwoleń (art. 18 ust. 7 pkt 4).

Prawodawca nakłada również kilka wymogów co do miejsca sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych. Podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze zobowiązany jest posiadać tytuł prawny do korzystania z lokalu stanowiącego punkt sprzedaży (art. 18 ust. 7 pkt 5 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Działalność gospodarcza w zakresie objętym zezwoleniem może być prowadzona tylko przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscu wymienionym w zezwoleniu (art. 18 ust. 7 pkt 6). Sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu, z wyjątkiem piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jest jednak możliwa w punktach sprzedaży, którymi są wyłącznie: sklepy branżowe ze sprzedażą napojów alkoholowych; wydzielone stoiska – w samoobsługowych placówkach handlowych o powierzchni sprzedażowej powyżej 200 m²; pozostałe placówki samoobsługowe oraz inne placówki handlowe, w których sprzedawca prowadzi bezpośrednią sprzedaż napojów alkoholowych (art. 9⁶ ust. 1). Natomiast sprzedaż detaliczna win gronowych pochodzących z upraw własnych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być dodatkowo prowadzona w punkcie

sprzedaży, którym jest lokalizacja w miejscu wytworzenia wina uzyskanego z winogron pochodzących z upraw własnych (art. 9⁶ ust. 2). Każdą zmianę stanu faktycznego i prawnego w stosunku do danych zawartych w zezwoleniu dystrybutor musi zgłaszać organowi zezwalającemu w terminie 14 dni od dnia powstania zmiany (art. 18 ust. 7 pkt 7).

Należy podkreślić, że dodatkowe wymogi mogą być wprowadzone przez radę gminy, która uprawniona jest m.in. do wprowadzenia maksymalnej liczby zezwoleń na terenie danej gminy, zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych czy ograniczeń w godzinach między 22.00 a 6.00 nocnej sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (art. 12 ustawy o wychowaniu w trzeźwości).

Mając na uwadze powyższe obowiązki dystrybutorów napojów alkoholowych oraz wąsko określony katalog miejsc prowadzenia sprzedaży detalicznej, trzeba stwierdzić, że aktualny stan prawny nie pozwala na sprzedaż napojów alkoholowych na odległość, w tym za pośrednictwem Internetu. Teza ta znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie¹⁷.

NSA w wyroku z 21 kwietnia 2016 r.¹⁸ zasadnie, odwołując się do cywilistycznych zagadnień związanych z pojęciem rzeczy, wskazał, że alkohol jest rzeczą oznaczoną co do gatunku. Zgodnie z art. 535 k.c. umowa sprzedaży jest umową wzajemną, zobowiązującą, mocą której sprzedawca zobowiązuje się przenieść własność rzeczy na kupującego i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się zapłacić cenę i odebrać rzecz. Natomiast art. 155 § 2 k.c. określa, że przy rzeczach oznaczonych co do gatunku przeniesienie własności rzeczy, które stanowi rozporządzający skutek zobowiązującej umowy sprzedaży, następuje w chwili przeniesienia posiadania rzeczy, czyli wydania jej nabywcy. Wynika z tego, że zasadniczo sprzedaż rzeczy oznaczonych co do gatunku realizuje się z chwilą wydania rzeczy nabywcy w miejscu oznaczonym w umowie.

Zatem gdy na skutek złożenia zamówienia przez Internet sprzedający dostarcza alkohol do miejsca wskazanego przez kupującego i tam następuje wydanie nabywcy rzeczy oznaczonej co do gatunku, to w tym miejscu dochodzi do przeniesienia własności rzeczy, co stanowi realizację zawartej umowy sprzedaży. Ponieważ miejsce wydania napojów alkoholowych nie jest miejscem, w którym prowadzony jest sklep dysponujący zezwoleniem na sprzedaż alkoholu, dochodzi do zrealizowania skutku rozporządzającego

¹⁷ Wyrok NSA z 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt: II GSK 431/10, Legalis nr 359679; wyrok WSA we Wrocławiu z 23 października 2013 r., sygn. akt: III SA/Wr 519/13, Legalis nr 796840; wyrok NSA z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 2566/14, Legalis nr 1905482.

¹⁸ Wyrok NSA z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II GSK 2566/14, Legalis nr 1905482.

umowy sprzedaży poza tym sklepem, czyli w dowolnym miejscu wskazanym przez nabywcę.

Na aprobatę zasługuje zatem stanowisko NSA, zgodnie z którym sprzedaż napojów alkoholowych przez Internet jest niedozwolona, nawet jeżeli przedsiębiorca uzyskał zezwolenie, ponieważ nie wpisuje się to we wskazane w ustawie miejsce sprzedaży alkoholu. Lista jest bowiem zamknięta, a w przypadku sprzedaży na odległość miejscem sprzedaży jest miejsce wydania towaru kupującemu.

4. Stosowanie prawa w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych na odległość

Niezastosowanie się przez dystrybutorów do zakazu sprzedaży na odległość napojów alkoholowych może mieć istotne konsekwencje dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze i obarczone jest sankcjami karnymi i administracyjnymi. Takie działania mogą rodzić odpowiedzialność karną. Za sprzedaż napojów alkoholowych w wypadkach, gdy jest to zabronione, w tym sprzedaż na odległość, grozi grzywna (art. 43 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości). Oprócz wymierzenia grzywny możliwe jest również orzeczenie przepadku napojów alkoholowych, choćby nie były własnością sprawcy, a także orzeczenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży lub podawaniu napojów alkoholowych (art. 43 ust. 3). Sankcją administracyjną za sprzedaż alkoholu w miejscu innym niż wymienione w zezwoleniu jest cofnięcie zezwolenia (art. 18 ust. 10). W przypadku cofnięcia zezwolenia przedsiębiorca, który je stracił, nie może w ciągu następnych 3 lat wystąpić z wnioskiem o wydanie kolejnego zezwolenia (art. 18 ust. 11).

Mimo prawnych konsekwencji grożących za złamanie zakazu sprzedaży napojów alkoholowych na odległość próby obejścia tych przepisów są znane i niestety dość częste. Podmioty działające na rynku spożywczym stosują różne rozwiązania. Przykładowo konsument, składając zamówienie, udziela pełnomocnictwa wyspecjalizowanemu, wskazanemu przez sprzedającego, podmiotowi trzeciemu lub kurierowi, który w jego imieniu odbiera napój alkoholowy w konkretnym sklepie stacjonarnym i dostarcza go klientowi. Udzielenie takiego pełnomocnictwa jest dobrowolne, ale niedokonanie tego nie pozwala na zakup napojów alkoholowych. Teoretycznie sprzedaż następuje w sklepie stacjonarnym, a pełnomocnik, działając w imieniu konsumenta, odbiera i dostarcza napój alkoholowy do wskazanego przez konsumenta miejsca, jednak w praktyce może to być czynność stanowiąca obejście prawa.

Innym z rozwiązań stosowanych w celu ominięcia zakazu sprzedaży na odległość napojów alkoholowych jest dystrybucja na podstawie zezwolenia na działalność cateringową. Należy przez nią rozumieć działalność polegającą na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, zgodnie z zawartą z nim umową (art. 18¹ ust. 4). W rzeczywistości jednak tak realizowana usługa nie stanowi działalności cateringowej i również może zostać uznana za próbę obejścia prawa.

5. Propozycje nowelizacji stanu prawnego

Mimo że krajowe przepisy prawa nie przewidują możliwości sprzedaży napojów alkoholowych na odległość, to – jak wynika z przedstawionych na wstępie statystyk – jest to częste zjawisko, a wielu przedsiębiorców albo nie stosuje się do przewidzianych prawem ograniczeń, albo podejmuje działania mające na celu obejście prawa. Jednak w związku z kryzysem spowodowanym epidemią, wywołującym wiele negatywnych skutków w różnych dziedzinach gospodarki, w szczególności w branży gastronomicznej, w tym rynku napojów alkoholowych, w czerwcu 2020 r. wpłynął do Sejmu poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁹.

Projekt zakłada zmianę warunków prowadzenia działalności na podstawie uzyskanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu, proponując, by wykonywanie tego rodzaju działalności gospodarczej było możliwe wyłącznie przez przedsiębiorcę w nim oznaczonego i wyłącznie w miejscach wymienionych w zezwoleniu lub z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość (art. 1 pkt 1 projektu). Proponowana nowelizacja ma wprost zezwolić na sprzedaż i dostawę napojów alkoholowych przez podmioty posiadające odpowiednie zezwolenie, w tym podmioty, których działalność polega na dostarczaniu żywności na imprezy zamknięte organizowane w czasie i miejscu wyznaczonym przez klienta, na podstawie umowy zawieranej na odległość (art. 1 pkt 2). Warunkiem prowadzenia sprzedaży napojów alkoholowych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży jest prowadzenie sprzedaży w punkcie sprzedaży spełniającym wymogi określone przez radę gminy lub z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość (art. 1 pkt 3).

¹⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, EW-020-197/20, druk nr 486, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-197-2020/\\$file/9-020-197-2020.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-197-2020/$file/9-020-197-2020.pdf) [dostęp: 9.10.2020] [dalej: projekt].

Uzasadnienie tego projektu ustawy skupia się przede wszystkim na ograniczeniu kanałów dystrybucji napojów alkoholowych, które uniemożliwiają przeciwdziałanie problemom przedsiębiorców powstałym w związku z ograniczeniem działalności restauracji i barów²⁰. Na skutek wprowadzonych obostrzeń zagrożonych upadkiem jest kilka tysięcy podmiotów trudniących się tym rodzajem produkcji i handlu, a wraz z nimi źródła utrzymania dla przedsiębiorców, pracowników oraz ich rodzin. Z pewnością jest to ważny argument, zważywszy, że zadeklarowana dotąd pomoc nie przyniosła odczuwalnych skutków i nawet w najmniejszym stopniu nie odpowiada na potrzeby branży²¹.

Rozwiązanie to wydaje się przekonujące również dlatego, że nie spowoduje utworzenia nowych punktów sprzedaży, tzw. wirtualnych sklepów, ale umożliwi sprzedaż podmiotom, które zezwolenie już posiadają. Trudno jednak zgodzić się z tym, że nie zwiększy to dostępności alkoholu²², o czym świadczą chociażby przywołane na wstępie statystyki. Natomiast ograniczanie dostępności fizycznej napojów alkoholowych to jedno z trzech najskuteczniejszych – według Światowej Organizacji Zdrowia – narzędzi mających na celu profilaktykę i rozwiązywanie problemów związanych z nadużywaniem alkoholu²³.

Niestety proponowane rozwiązania nie wydają się wystarczające. Uzasadnienie tego projektu ustawy jest jednostronne i odnosi się wyłącznie do problemów przedsiębiorców. Zarówno sam projekt, jak i jego uzasadnienie całkowicie pomijają bardzo istotną kwestię ograniczenia kręgu podmiotów mogących nabywać napoje alkoholowe, która ma służyć walce z alkoholizmem, wychowaniu w trzeźwości oraz ochronie zdrowia i życia szczególnych grup konsumentów. Propozycja zmian, zezwalając na dostawy alkoholu, nie przewiduje żadnych instrumentów pozwalających ani obowiązków nakazujących kontrolowanie osób, które mogą nabyć alkohol za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Mimo że istnieje zakaz sprzedaży i podawania napojów alkoholowych osobom, których zachowanie wskazuje, iż znajdują się w stanie nietrzeźwości, osobom do lat 18, na kredyt lub pod zastaw, a w przypadku wątpliwości co do pełnoletności nabywcy sprzedający lub podający napoje alkoholowe uprawniony jest do żądania okazania

²⁰ Uzasadnienie projektu, s. 1.

²¹ Ibidem.

²² Ibidem.

²³ Odpowiedź J. Szczurek-Żelazko, Wiceministra Zdrowia, z 3 lutego 2020 r. na interpelację nr 1268 złożoną 10 stycznia 2020 r. przez Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej J. Kuleszę, M. Urbaniaka, J. Korwin-Mikkego i K. Berkowicza, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBLYJAT/%24FILE/i01268-o2.pdf> [dostęp: 9.10.2020].

dokumentu stwierdzającego wiek nabywcy (art. 15 ustawy o wychowaniu w trzeźwości), to możliwość kontroli spełniania tego obowiązku przez przedsiębiorców wydaje się iluzoryczna. Sprzedaż alkoholu za pośrednictwem Internetu może rodzić wiele wątpliwości dotyczących weryfikacji wieku czy trzeźwości nabywcy w przypadku np. odbioru przesyłki z paczkomatu²⁴.

Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że forma zakupu za pośrednictwem środków komunikacji na odległość jest bardziej złożona, mniej opłacalna i niedyskretna, a przez to mniej atrakcyjna niż tani alkohol dostępny w lokalnym sklepie, który można kupić anonimowo²⁵. Problem anonimowości w sieci, łatwość przyjęcia fałszywej tożsamości, a zarazem powszechność zakupów przez Internet wydaje się przeczyć takiemu stwierdzeniu.

Wnioskodawcy trafnie wskazują na odmienność sytuacji ustrojowej, gospodarczej i technologicznej w chwili ustanawiania blisko 40 lat temu przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które rzeczywiście nie oddają ducha współczesności w kwestii możliwości uruchomienia internetowego kanału dystrybucji napojów alkoholowych²⁶. Wydaje się jednak, że projekt ustawy zanadto skupia się na kryzysie gospodarczym i problemach dystrybutorów, pomijając kwestię ochrony zdrowia i życia konsumentów, wśród których spożycie alkoholu w ciągu ostatnich 15 lat wzrosło – ze średnio 9 litrów spirytusu rocznie na osobę do aż 11 litrów w 2019 r.²⁷

6. Podsumowanie

Udzielając odpowiedzi na zadane na wstępie pytanie, trzeba stwierdzić, że polskie ustawodawstwo zakazuje sprzedaży na odległość napojów alkoholowych. Cel regulacji przewidujących takie ograniczenia odpowiada

²⁴ Odpowiedź M. Niedużak, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju, z 24 stycznia 2020 r. na interpelację nr 1268 złożoną 10 stycznia 2020 r. przez Posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej J. Kuleszę, M. Urbaniaka, J. Korwin-Mikkego i K. Berkowicza, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBL9K3Y/%24FILE/i01268-o1.pdf> [dostęp: 9.10.2020]; J. Ojczyk, *Posłowie chcą legalizacji sprzedaży alkoholu przez internet. Rząd jest przeciwny*, <https://www.prawo.pl/biznes/sprzedaz-alkoholu-przez-internet,501445.html> [dostęp: 9.10.2020].

²⁵ Uzasadnienie projektu, s. 1.

²⁶ Ibidem.

²⁷ R. Chabasiński, *Poselska inicjatywa ma pozwolić Polakom kupować piwo przez internet. Tyle tylko, że już teraz jest to jak najbardziej możliwe*, <https://bezpprawnik.pl/piwo-przez-internet/> [dostęp: 9.10.2020]; A.M. Fala i in., *Alkohol w Polsce – kontekst społeczny, rynkowy i legislacyjny*, Warszawa 2020, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/01/2020-02-03-alkohol-w-polsce-raport-pracodawcyrp.pdf> [dostęp: 9.10.2020].

podstawowemu celowi prawa żywnościowego, tj. zapewnieniu ochrony zdrowia i życia konsumenta. Mimo obowiązującego od wielu lat zakazu sprzedaż napojów alkoholowych z wykorzystaniem tego kanału dystrybucji nie tylko ma miejsce, ale również prężnie się rozwija, co potwierdzają statystyki sprzedażowe. Przedsiębiorcy nie stosują się do wprowadzonego zakazu lub podejmują działania mające na celu obejście prawa, uważając obowiązujące regulacje za archaiczne i nieodpowiadające współczesności.

Choć dotychczasowy udział e-commerce w rynku żywności nie był duży, to każdego roku znacznie się zwiększa. Obecna pandemia, wprowadzane obostrzenia ograniczające przemieszczanie się ludzi i wiążący się z tym kryzys gospodarczy dodatkowo zmieniły przyzwyczajenia konsumentów i zwiększyły zainteresowanie zakupami żywności przez Internet. Z pewnością wielu konsumentów przekonało się do tego kanału dystrybucji żywności, który umożliwiając przedsiębiorcom optymalizację kosztów, może stanowić atrakcyjną alternatywę sprzedażową. Z tego powodu podjęcie prób zmiany przepisów prawa umożliwiających sprzedaż na odległość napojów alkoholowych należy ocenić pozytywnie. Wydaje się jednak, że proponowane instrumenty prawne nie są wystarczające i nie zapewniają odpowiedniej ochrony zdrowia i życia konsumentów.

Mając na uwadze powszechność handlu online, rozwój technologii i zmieniające się upodobania konsumentów, należy stwierdzić, że zapewnienie odpowiedniej jakości żywności i ochrona szczególnych grup konsumentów w przypadku sprzedaży na odległość to jedne z większych wyzwań współczesności.

LEGAL ASPECTS OF DISTANCE SELLING OF ALCOHOLIC BEVERAGES

Summary

The aim of the considerations was to answer the question whether, in the light of the applicable law, alcoholic beverages could be sold online and whether the adopted solutions meet the requirements of the present day. Polish legislation prohibits distance selling of alcoholic beverages. This is confirmed by the case-law of administrative courts. However, despite the prohibition that has been in force for many years, online sale of alcoholic beverages in Poland is developing rapidly, and the prohibiting regulations are not observed. Moreover, since they are considered to be archaic and not corresponding to the present day, attempts to circumvent them are being taken. Bearing in mind the prevalence of online trade, the development of technology, the economic crisis created in connection with the global pandemic and the changing consumer preferences, these attempts to change the law and allow distance selling of alcoholic beverages should be assessed positively. However, the proposed legal instruments do not seem sufficient and do not provide adequate protection of consumers' health and life.

ASPETTI GIURIDICI RIGUARDANTI LA VENDITA A DISTANZA DI BEVANDE ALCOLICHE

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se, alla luce della legge in vigore, sia possibile vendere bevande alcoliche a distanza e se le soluzioni adottate riescano a soddisfare le esigenze di oggi. La legislazione polacca vieta un tale tipo di vendita, il che trova conferma nella giurisprudenza dei tribunali amministrativi. Tuttavia, nonostante il divieto sia in vigore ormai da molti anni, la vendita di bevande alcoliche in Polonia sta crescendo dinamicamente. Gli imprenditori non lo rispettano oppure prendono provvedimenti volti ad aggirare la legge, considerando le regolazioni vigenti arcaiche e non al passo con i tempi. Visti, però, la prevalenza del commercio online, lo sviluppo della tecnologia, la crisi economica scaturita dalla pandemia globale e il cambiamento effettuati nei gusti dei consumatori, i tentativi intrapresi al fine di far cambiare la legge per consentirne la vendita a distanza dovrebbero essere valutati positivamente. Tuttavia, sembra che gli strumenti giuridici proposti siano lungi dall'essere sufficienti e non riescano a proteggere la salute e la vita dei consumatori a dovere.

IZABELA LIPIŃSKA*

ORCID: 0000-0003-2884-0733

IZABELA HASIŃSKA**

ORCID: 0000-0002-2510-0310

Z problematyki hodowli zwierząt gospodarskich w świetle nowych regulacji prawnych

1. Przez „hodowlę zwierząt gospodarskich” należy rozumieć ocenę wartości użytkowej i hodowlanej, selekcję oraz dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu¹. Jak podkreśla Johannes A.M. van Arendonk, zmierza ona do świadomego wyboru rodziców następnego pokolenia oraz ich linii lub rasy z uwzględnieniem pewnej kombinacji cech, które hodowca chce udoskonalić². Hodowla jest postrzegana jako ingerencja człowieka w procesy biologiczne zwierząt. Stanowi swego rodzaju narzędzie do osiągnięcia pewnych celów, co uzasadnia konieczność objęcia jej określonymi normami prawnymi. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012, które stosuje się od 1 listopada 2018 r.³

* Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

** Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

¹ H. Pawlak, M. Lipiński, *Leksykon zootechniczny*, Poznań 2016, s. 68–69.

² J.A.M. van Arendonk, *Cele hodowli zwierząt: zrównoważenie wydajności i wpływu na środowisko*, „Przeгляд Hodowlany” 2011, nr 9, s. 1–4.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1012 z 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania

Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane z ustaleniem zootechnicznych i genealogicznych warunków hodowli zwierząt gospodarskich, które zostały włączone do unijnego porządku prawnego. Chodzi w szczególności o hodowlę zwierząt czystorasowych oraz mieszańców świń. W pierwszym przypadku są to zwierzęta gospodarskie takich gatunków, jak bydło, świnię, owce, kozy, oraz gatunków z rodziny koniowatych, które są wpisane lub zarejestrowane i kwalifikują się do wpisania w sekcji głównej księgi hodowlanej (art. 2 pkt 1, 9 i 10 rozporządzenia 2016/2012). Natomiast w drugim – zwierzęta wpisane do rejestru hodowlanego, będące wynikiem planowego krzyżowania lub wykorzystywane do planowanego krzyżowania: a) świń hodowlanych czystorasowych pochodzących z różnych ras lub linii hodowlanych, b) świń hodowlanych będących wynikiem krzyżowania (hybrydy) różnych ras lub linii hodowlanych, c) świń hodowlanych należących do jednej z wymienionych kategorii. Przyjęty podział na zwierzęta czystorasowe i mieszańce implikuje stosowanie określonych instrumentów prawnych.

Wybór tematyki badawczej uzasadnia wiele względów, w tym względy poznawcze, społeczno-gospodarcze oraz praktyczne. Jeśli chodzi o względy poznawcze, to regulacja prawna dotycząca hodowli zwierząt gospodarskich i problemów z nią związanych wciąż jest dość słabo znana. Kwestie te stanowią przedmiot prawa unijnego od kilkudziesięciu lat, a szczególnego znaczenia nabrały dopiero po wejściu w życie rozporządzenia 2016/1012. Przyjęte w nim rozwiązania prawne kształtowane były uprzednio przez 26 aktów normatywnych, w dużej mierze dyrektyw⁴. Oprócz zawartych w nich podstawowych instrumentów prawodawca wprowadził też pewne nowe rozwiązania prawne.

Z kolei względy społeczno-gospodarcze są bardzo zróżnicowane. Należy zauważyć, że hodowla zwierząt gospodarskich ma w unijnym rolnictwie strategiczne znaczenie. W 2017 r. wartość produkcji zwierzęcej i produktów zwierzęcych w UE-28 wyniosła 170 mld EUR, co stanowi 40% działalności rolniczej⁵. Dominuje sektor mleczny (13,9%), następne są: produkcja wieprzowiny (8,9%), wołowiny, owiec i kóz (8,2%), drobiu (35%) i jaj (2,4%)⁶.

na terytorium Unii oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylające niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt”) (Dz. Urz. UE L 171 z 29.06.2016, s. 66–143).

⁴ E. Martyniuk, A. Chełmińska, *Nowa legislacja UE dotycząca hodowli i obrotu zwierzętami – najważniejsze elementy*, „Przegląd Hodowlany” 2017, nr 4, s. 47–53.

⁵ *Agricultural and farm income*, European Commission, DG Agriculture and Rural Development, and Rural Development, Brussels 2018.

⁶ J.L. Peyraud, M. MacLeod, *Study on Future of EU livestock: how to contribute to a sustainable agricultural sector? Final Report*, European Commission, Brussels 2020, s. 1.

Hodowla zwierząt gospodarskich jest bardzo ważna dla wielu regionów i rolnictwa europejskiego, a 58% europejskich gospodarstw rolnych posiada zwierzęta. Ponadto pod względem gospodarczym i społecznym hodowla stanowi część dziedzictwa kulturowego Unii, pozwalając na utrzymanie tradycyjnych ras i linii lokalnych. Warto również wspomnieć, że przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego Unii, a także jest źródłem dochodów ludności wiejskiej. Europejskie gospodarstwa hodowlane zatrudniają ok. 4 milionów osób⁷. Hodowla odnosi się do trzech powiązanych ze sobą zjawisk, tj. rozrodu, dziedziczenia i genetycznego doskonalenia nowych pokoleń. Łącznie stanowią one źródło innowacji w produkcji. Odbywa się ona w pozornie naturalnych, lecz optymalnych warunkach dla rozwoju zwierzęcia. Hodowla pozwala na zwiększenie występowania u zwierząt pożądaných cech genetycznych, np. odporności na choroby, przyrostu czy wydajności. Istotne jest, że postęp genetyczny w tym zakresie może zwiększyć produkcję przy ograniczeniu negatywnego oddziaływania na środowisko. Ponadto pozwala na ochronę różnorodności biologicznej oraz przyczynia się do uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych⁸.

Rozważana tematyka jest również ważna ze względów praktycznych. W efekcie selekcji i hodowli osiągnięto bowiem znaczne postępy jeśli chodzi o rozwój cech związanych z wydajnością zwierząt utrzymywanych w warunkach fermowych, co doprowadziło do zmniejszenia kosztów produkcji na poziomie gospodarstw. Nie zawsze towarzyszyła temu jednak dbałość o dobrostan zwierząt oraz środowisko. W związku z tym została przyjęta regulacja na poziomie unijnym, której celem jest zapewnienie zharmonizowanego podejścia do obrotu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym. Należy podkreślić, że zasoby genetyczne, które są częścią bioróżnorodności w rolnictwie, stanowią podstawę zrównoważonego rozwoju sektora hodowlanego, a także stwarzają możliwości dostosowania zwierząt do zmieniających się warunków środowiskowych i produkcyjnych oraz zapotrzebowania rynku i potrzeb konsumentów. Wskazane względy praktyczne mogą ułatwić proces stanowienia i stosowania prawa w zakresie hodowli i rozrodu zwierząt. Regulacje prawne powinny przyczyniać się do zachowania zwierzęcych zasobów genetycznych oraz ochrony bioróżnorodności, w tym do utrzymania dziedzictwa kulturowego. Wymaga to jednak

⁷ C. Roguet, C. Gaigné, V. Chatellier, S. Cariou, M. Carlier, R. Chenut, K. Daniel, C. Perrot, *Spécialisation territoriale et concentration des productions animales européennes: état des lieux et facteurs explicatifs*, „INRA Productions Animales” 2015, nr 28, s. 5–22.

⁸ Decyzja Rady 93/626/EWG z 25 października 1993 r. dotycząca zawarcia Konwencji o różnorodności biologicznej (Dz. Urz. L 309 z 13.12.1993, s. 1).

kompleksowości i jednolitego podejścia do wszystkich podmiotów zaangażowanych w hodowlę oraz usystematyzowania jej przedmiotu.

Celem rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy przyjęte na poziomie unijnym normy prawne w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich służą jej właściwej organizacji oraz czy ustawodawca krajowy przewidział odpowiednie rozwiązania pozwalające na należyte wykonanie prawa Unii Europejskiej.

2. Zagadnienia związane z hodowlą zwierząt na poziomie Wspólnoty były początkowo kształtowane na mocy dyrektyw odnoszących się do poszczególnych kierunków produkcji. Prawodawca przyjął założenie, że hodowla zajmuje istotne miejsce w rolnictwie oraz stanowi ważne źródło dochodu ludności wiejskiej. Począwszy od lat 70., większość państw członkowskich w ramach krajowych ram polityki hodowlanej starało się promować produkcję żywca spełniającego określone normy zootechniczne. Ponadto próbowały one zniwelować rozbieżności mogące utrudniać handel wewnątrz Wspólnoty. Prawodawca, formułując założenia poszczególnych dyrektyw, przyjął dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, umożliwienie rozwoju hodowli zwierząt gospodarskich przy uregulowaniu handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu oraz wprowadzania ich na terytorium Unii, a w rezultacie utrzymanie konkurencyjności unijnego sektora hodowli zwierząt⁹. Po drugie, zapobieżenie utrzymywaniu lub przyjmowaniu przez państwa członkowskie przepisów krajowych dotyczących dopuszczania do celów hodowli zwierząt hodowlanych gatunków bydła i świń oraz produkcji i wykorzystywania ich nasienia, oocytów i zarodków, co mogłoby stanowić zakaz, ograniczenie lub przeszkodo-

⁹ Ramy prawne dla prawa Unii w zakresie hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych gatunków bydła, świń, owiec, kóz i koniowatych oraz mieszańców świni zostały określone w dyrektywie Rady 88/661/EWG z 19 grudnia 1988 r. w sprawie norm zootechnicznych mających zastosowanie do zwierząt hodowlanych z gatunku świń (Dz. Urz. L 382 z 31.12.1988, s. 36), dyrektywie Rady 89/361/EWG z 30 maja 1989 r. dotyczącej owiec i kóz hodowlanych czystorasowych (Dz. Urz. L 153 z 6.06.1989, s. 30), dyrektywie Rady 90/427/EWG z 26 czerwca 1990 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków handlu wewnątrzwspólnotowego koniowatymi (Dz. Urz. L 224 z 18.08.1990, s. 55), dyrektywie Rady 91/174/EWG z 25 marca 1991 r. ustanawiającej wymogi zootechniczne i rodowodowe przy wprowadzaniu do obrotu zwierząt czystorasowych oraz zmieniającej dyrektywy 77/504/EWG oraz 90/425/EWG (Dz. Urz. L 85 z 5.04.1991, s. 37), dyrektywie Rady 94/28/WE z 23 czerwca 1994 r. ustanawiającej zasady odnoszące się do warunków genealogicznych i zootechnicznych stosowanych w przywozie z państw trzecich zwierząt, ich nasienia, komórek jajowych i zarodków oraz zmieniającej dyrektywę 77/504/EWG w sprawie zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (Dz. Urz. L 178 z 12.07.1994, s. 66), dyrektywie Rady 2009/157/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (Dz. Urz. L 323 z 10.12.2009, s. 1).

dę w handlu w odniesieniu do krycia naturalnego, sztucznego unasienniania bądź pozyskiwania nasienia, oocytów lub zarodków¹⁰.

Na podstawie wspomnianych dyrektyw przy udziale specjalnie powołanego Stałego Komitetu ds. Zootechniki¹¹ Komisja przyjęła szereg decyzji określających kryteria zatwierdzania lub uznawania organizacji hodowlanych i stowarzyszeń hodowców, wpisywania zwierząt hodowlanych do ksiąg hodowlanych i stadnych, dopuszczania zwierząt hodowlanych czystorasowych gatunków owiec i kóz do hodowli i sztucznego unasienniania, oceny wartości użytkowej i oceny genetycznej zwierząt hodowlanych gatunków bydła, świń, owiec i kóz oraz określania świadectw hodowlanych lub zootechnicznych dla handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu. Ponadto przygotowała wykaz podmiotów zajmujących się hodowlą w państwach trzecich oraz wzory świadectw hodowlanych lub zootechnicznych do celów wprowadzania na terytorium Unii zwierząt hodowlanych oraz ich nasienia, oocytów i zarodków¹².

Pewne rozproszenie aktów normatywnych dotyczących hodowli oraz brak ich spójności na przestrzeni lat przyczyniły się do podjęcia działań w kierunku uproszczenia i ujednoczenia prawa w tym zakresie. Formułując treść rozporządzenia 2016/1012, prawodawca przyjął kilka założeń: po pierwsze, umożliwienie dostępu do handlu na podstawie zasad mających zastosowanie do uznawania związków hodowców zajmujących się rasami oraz zatwierdzania ich odpowiednich programów hodowlanych; po drugie, określenie zasad wpisywania zwierząt hodowlanych czystorasowych do sekcji głównej księgi hodowlanej oraz do poszczególnych klas sekcji głównej; po trzecie, ustanowienie rozwiązań prawnych dotyczących przeprowadzania oceny wartości użytkowej i oceny genetycznej, dopuszczania zwierząt hodowlanych do hodowli oraz sformułowania treści świadectw zootechnicznych.

W efekcie prac legislacyjnych prawodawca przyjął kompleksowy akt prawny, który objął swoim zakresem treści ujmowane dotąd w dyrektywach. Zakres jego normowania, według art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2016/1012, obejmuje: a) zootechniczne i genealogiczne zasady handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu

¹⁰ Dyrektywa Rady 87/328/EWG z 18 czerwca 1987 r. w sprawie dopuszczania zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła do celów hodowlanych (Dz. Urz. L 167 z 26.06.1987, s. 54), dyrektywa Rady 90/118/EWG z 5 marca 1990 r. w sprawie dopuszczania do hodowli czystorasowych świń hodowlanych (Dz. Urz. L 71 z 17.03.1990, s. 34), dyrektywa Rady 90/119/EWG z 5 marca 1990 r. w sprawie dopuszczenia do hodowli mieszańców świń hodowlanych (Dz. Urz. L 71 z 17.03.1990, s. 36).

¹¹ Decyzja Rady 77/505/EWG z 25 lipca 1977 r. ustanawiająca Stały Komitet ds. Zootechniki (Dz. Urz. L 206 z 12.08.1977, s. 11).

¹² Zob. wątek nr 5 rozporządzenia 2016/1012.

oraz ich wprowadzania na terytorium Unii; b) zasady uznawania związków hodowców i przedsiębiorstw hodowlanych oraz zatwierdzania ich programów hodowlanych; c) prawa i obowiązki hodowców, związków hodowców i przedsiębiorstw hodowlanych; d) zasady wpisywania zwierząt hodowlanych do ksiąg hodowlanych i rejestrów hodowlanych oraz zasady dopuszczania do hodowli zwierząt hodowlanych i ich materiału biologicznego wykorzystywanego do rozrodu; e) zasady przeprowadzania oceny wartości użytkowej i oceny genetycznej zwierząt hodowlanych; f) zasady wydawania świadectw zootechnicznych dla zwierząt hodowlanych i ich materiału biologicznego wykorzystywanego do rozrodu; g) zasady dotyczące przeprowadzania kontroli urzędowych, zwłaszcza w związkach hodowców i przedsiębiorstwach hodowlanych, oraz zasady wykonywania innych czynności urzędowych; h) zasady pomocy i współpracy administracyjnej oraz zasady egzekwowania prawa przez państwa członkowskie; i) zasady dotyczące przeprowadzania przez Komisję kontroli w państwach członkowskich i państwach trzecich.

Prawodawca ograniczył zarazem jego skuteczność tylko do zwierząt hodowlanych i ich materiału biologicznego wykorzystywanego do rozrodu w przypadku, gdy zwierzęta te lub potomstwo powstałe z ich materiału biologicznego wykorzystywanego do rozrodu mają zostać wpisane do ksiąg hodowlanych jako zwierzęta hodowlane czystorasowe lub zarejestrowane w rejestrach hodowlanych jako mieszańce świni (art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2016/1012).

Jak wspomniano wyżej, jednym z celów ujednoczenia przepisów było umożliwienie płynnego i niezakłóconego obrotu. Odpowiednio zgodnie z art. 3 rozporządzenia handel zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu oraz wprowadzanie tych zwierząt i ich materiału biologicznego wykorzystywanego do rozrodu na terytorium Unii nie mogą być zakazywane, ograniczane ani utrudniane z przyczyn zootechnicznych lub genealogicznych. Jedyne ograniczenia, jakie mogą się pojawić, wynikają z omawianego rozporządzenia. Jednocześnie hodowcy, ich związki, przedsiębiorstwa hodowlane i podmioty zajmujące się hodowlą nie mogą być dyskryminowane ze względu na państwo ich pochodzenia ani na państwo pochodzenia ich zwierząt hodowlanych lub materiału biologicznego.

Jednym z najbardziej istotnych instrumentów hodowli jest program hodowlany. Oznacza on szereg systematycznych działań, w tym rejestrowanie, selekcję, hodowlę i wymianę zwierząt hodowlanych oraz ich materiału biologicznego wykorzystywanego do rozrodu, które są opracowane i realizowane w celu zachowania lub ulepszenia pożądanых fenotypowych lub genetycznych cech w populacji będącej celem hodowli (art. 3 pkt 26). Programy hodowlane powinny obejmować dostatecznie dużą liczbę zwie-

rząt. Hodowcy zaś wspierają i rozwijają u tych zwierząt pożądane cechy lub gwarantują zachowanie rasy zgodnie z celami przyjętymi powszechnie przez ich uczestników. Program ustala się oddzielnie dla każdej rasy zwierząt ze względu na jej szczególne cechy mające znaczenie dla produkcji. Przykładowo celem takiego programu dla rasy bydła Angus jest utrzymanie lub doskonalenie charakterystycznych cech użytkowych, takich jak: bardzo dobra wydajność rzeźna, łatwość wycieleń czy dobra mleczność matek. Program obejmuje szczegółową charakterystykę i wzorzec rasy, obszar geograficzny, na którym program będzie realizowany; sposób identyfikacji zwierząt; cele programu; informacje o decyzjach podjętych na podstawie rozporządzenia oraz dopuszczalnych odstępstwach; ocenę wartości użytkowej oraz informacje o świadectwach zootechnicznych.

Nad realizacją poszczególnych programów czuwają związki hodowców. Należy przez nie rozumieć stowarzyszenie hodowców, organizację hodowlaną lub podmiot publiczny uznane przez właściwy organ państwa członkowskiego. Ich działania obejmują zwierzęta hodowlane czystorasowe wpisane do ksiąg hodowlanych prowadzonych lub założonych przez taki związek. Z kolei w przypadku mieszańców świń program jest prowadzony przez przedsiębiorstwo hodowlane. Może nim być uznane stowarzyszenie hodowców, organizacja hodowlana, prywatne przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zamkniętym systemie produkcji lub podmiot publiczny. Uznanie, o którym mowa, wiąże się z koniecznością spełnienia kilku przesłanek: muszą one posiadać osobowość prawną, statut oraz regulację wewnętrzną pozwalającą na równe traktowanie hodowców, odpowiednią populację zwierząt, przygotowaną kadre, odpowiednią bazę materialną oraz wypracowane procedury kontroli pochodzenia zwierząt. Ponadto każdy związek musi realizować co najmniej jeden program hodowlany.

Warto podkreślić, że w omawianym rozporządzeniu prawodawca rozdzielił kwestie dotyczące uznawania związków hodowców i przedsiębiorstw hodowlanych oraz przewidział dla nich odrębne procedury. Ponadto sprecyzował prawa i obowiązki hodowców, związków hodowców i przedsiębiorstw hodowlanych, ustanawiając jako fundamentalną zasadę równego ich traktowania przez związki hodowców oraz niezależność związków w określaniu celów programów hodowlanych.

Prawodawca umożliwił także rozszerzenie terytorium geograficznego, na którym prowadzone są programy hodowlane. W przypadku, gdy związek hodowców lub przedsiębiorstwo hodowlane zamierza zrealizować program hodowlany dotyczący zwierząt hodowlanych trzymany w innym państwie członkowskim, ma ono obowiązek powiadomienia o tym fakcie właściwy organ, który je uznał. Jednocześnie prawodawca nałożył na nie obowiązek

powiadamiania właściwego organu w tym państwie w terminie wskazanym w rozporządzeniu (art. 12 ust. 1 i 2). W ciągu 90 dni od daty otrzymania powiadomienia organ ten może odmówić zatwierdzenia prowadzenia na swoim terytorium programu hodowli. Przyczyny odmowy zostały enumeratywnie wskazane w treści rozporządzenia (art. 12 ust. 3). Przykładowo odmawia się zatwierdzenia kolejnego programu hodowlanego, który zagroziłby programowi już realizowanemu przez inny związek hodowców dla tej samej rasy, już zatwierdzonemu w tym innym państwie członkowskim w odniesieniu do co najmniej: a) zasadniczych cech rasy lub głównych celów tego programu hodowlanego; b) zachowania rasy lub różnorodności genetycznej w obrębie tej rasy; c) w przypadku gdy celem tego programu hodowlanego jest zachowanie rasy zagrożonej lub rasy autochtonicznej, która nie występuje powszechnie na co najmniej jednym obszarze Unii.

Na mocy rozporządzenia wprowadzone zostały także przepisy dotyczące kontroli urzędowych dokonywanych zarówno przez państwa członkowskie, jak i na poziomie UE przez Komisję. Ich przeprowadzanie ma na celu zapewnienie zharmonizowanego podejścia do handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym, a także pewnych programów hodowlanych, które mają nie tylko złożoną strukturę, ale także transgraniczny i międzynarodowy charakter. Ich kontrola może być zatem bardziej efektywna na poziomie Unii.

Ostatnim *novum* legislacyjnym są odstępstwa dla rasy zagrożonej. Należy przez nią rozumieć rasę lokalną uznaną przez państwo członkowskie za zagrożoną, genetycznie dostosowaną do jednego lub większej liczby tradycyjnych systemów produkcji lub środowisk w tym państwie członkowskim, której status zagrożenia został naukowo potwierdzony (art. 2 pkt 24). W przypadku rasy zagrożonej związek hodowców może zakazać lub ograniczyć wykorzystywanie zwierząt, w tym ich materiału biologicznego do rozrodu, jeżeli mogłoby ono zagrozić jej zachowaniu lub różnorodności genetycznej. Z kolei państwo członkowskie może zezwolić na pozyskiwanie, produkowanie, przetwarzanie i przechowywanie w celu zachowania rasy materiału biologicznego w centrum pozyskiwania lub przechowywania nasienia bądź w centrum przechowywania zarodków.

Jeżeli rasa zniknęła lub jest zagrożona zaniknięciem, to prawodawca przewiduje możliwość jej „rekonstrukcji”. Istotną rolę odgrywa w tym przypadku związek hodowców. Gdy zamierza ona odtworzyć rasę, która wyginęła lub jest poważnie zagrożona wyginięciem, państwo członkowskie może zezwolić mu na wpisywanie do sekcji głównej księgi hodowlanej potomstwa zwierząt hodowlanych czystorasowych odtwarzanej rasy lub zwierząt hodowlanych czystorasowych, lub potomstwa zwierząt hodowla-

nych czystorasowych innych ras, uczestniczących w odtworzeniu tej rasy, lub każdego zwierzęcia, które związek hodowców uzna za posiadające cechy odtwarzanej rasy oraz – w stosownych przypadkach – spełniające minimalne wymogi wartości użytkowej określone w programie hodowlanym. Niemniej wpis wymaga spełnienia pewnych przesłanek dotyczących księgi hodowlanej (art. 19 ust. 2).

3. Wejście w życie rozporządzenia nr 2016/1012 wymogło na polskim ustawodawcy podjęcie działań w kierunku dostosowania zasad prowadzenia hodowli i rozrodu zwierząt w kraju do wymogów unijnych. W efekcie przyjęta została ustawa z 28 października 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich¹³. Objęła ona przedmiot i zakres normowania wskazany w rozporządzeniu, a także pewne rozwiązania istotne dla polskich producentów rolnych, m.in. odnosi się ona do pozostałych gatunków zwierząt gospodarskich, które w poprzednim reżimie prawnym były objęte ustawą, tj. drobiu, zwierząt futerkowych, pszczoł i jeleniowatych, a także – co jest *novum* – alpak i jedwabników morwowych. Reguluje także w całości sprawy organizacji ich hodowli oraz rozrodu.

Jednocześnie w ustawie została podjęta próba zdefiniowania prawodawstwa zootechnicznego, przez które należy rozumieć wszystkie obowiązujące przepisy Unii Europejskiej dotyczące hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich, w tym również rozporządzenie 2016/1012.

Omawiana ustawa reguluje sprawy z zakresu hodowli i oceny wartości użytkowej oraz oceny genetycznej, prowadzenia ksiąg hodowlanych, rejestrów hodowlanych dla świń i rejestrów dla pozostałych zwierząt gospodarskich, a także ochrony zasobów genetycznych oraz nadzoru nad hodowlą i rozrodem wszystkich gatunków zwierząt gospodarskich określonych w rozporządzeniu. Przy opracowaniu jej projektu zastosowano układ dotychczas obowiązującej ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich¹⁴, która była stosunkowo czytelnym aktem prawnym¹⁵. Tym samym, aby uniknąć kolizji norm unijnych i krajowych, wyeliminowano z polskiego porządku prawnego przepisy dotyczące samego sposobu prowadzenia ksiąg hodowlanych i rejestrów świń hodowlanych, zasad wpisywania zwierząt do tych ksiąg i rejestrów, zasad prowadzenia oceny wartości użytkowej i genetycznej dla tych gatunków zwierząt, wymogów stawianych zwierzętom hodowlanym czystorasowym wykorzystywanym do

¹³ Tekst ustawy przekazany do Senatu.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2132.

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Druk nr 512, Warszawa, 17 lipca 2020 r., Sejm RP IX kadencji.

hodowli i rozrodu, obrotu zwierzętami hodowlanymi czystorasowymi i ich materiałem biologicznym przeznaczonym do wykorzystania w rozrodzie, a także sposobu przeprowadzania kontroli urzędowych, bowiem zagadnienia te zostały uregulowane w rozporządzeniu 2016/1012, które jest stosowane bezpośrednio od 1 listopada 2018 r.

Jeżeli chodzi o rozdział uprawnień i kompetencji określonych prawem unijnym, to zasadniczo zostały one przyznane dwóm podmiotom. Pierwszym z nich jest minister właściwy do spraw rolnictwa, mający kompetencje do uznawania organizacji hodowców lub innych podmiotów, które ubiegają się o prowadzenie ksiąg hodowlanych i rejestrów hodowlanych dla bydła, świń, owiec, kóz i koniowatych, za związki hodowców i przedsiębiorstwa hodowlane. Ponadto w jego gestii leży zatwierdzanie programów hodowlanych, a także nakładanie i cofanie środków określonych w rozporządzeniu 2016/1012, w przypadku gdy kontrolowane podmioty naruszają przepisy rozporządzenia.

Warto podkreślić, że nadal upoważnione związki hodowców lub inne podmioty zachowują prawo do prowadzenia ksiąg hodowlanych lub rejestrów, o ile w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przedłożą ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa dokumenty określone w ustawie. Chodzi m.in. o program hodowlany lub program krzyżowania; oświadczenie o rodzaju oraz posiadanej liczbie zwierząt, które mogą i będą uczestniczyły w realizacji programu hodowlanego; oświadczenie o spełnieniu innych wymagań określonych ustawą; regulamin rozstrzygnięcia sporów między hodowcami uczestniczącymi w programie; kopię statutu lub umowy (art. 10 ust. 4 oraz art. 13 ust. 3 ustawy). Ich niezłożenie będzie skutkowało cofnięciem przez ministra właściwego do spraw rolnictwa zezwolenia w tym zakresie. W kwestii istniejących do czasu wejścia w życie ustawy wpisów do ksiąg hodowlanych lub rejestrów dokonanych zgodnie z przepisami uchylanej ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich nie tracą one swojej mocy i będą traktowane tak jak dokonane zgodnie z przepisami nowej ustawy.

Drugim z wymienionych podmiotów jest Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt (KCHZ), któremu zostały powierzone kwestie kontroli urzędowej w rozumieniu art. 2 pkt 18 rozporządzenia 2016/1012. Ponadto KCHZ wykonuje wszystkie dotychczasowe zadania w zakresie kontroli sposobu prowadzenia ksiąg hodowlanych, rejestrów hodowlanych dla świń i rejestrów dla pozostałych zwierząt gospodarskich, oceny wartości użytkowej i oceny genetycznej, sposobu wykorzystania środków pochodzących z dotacji budżetowych przyznanych podmiotom realizującym zadania z zakresu postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, prowadzenia laboratorium

referencyjnego badającego mleko w ramach oceny wartości użytkowej bydła, owiec i kóz. Do kompetencji KCHZ należy też prowadzenie oceny wartości użytkowej lub oceny genetycznej pszczoł i stad zwierząt futerkowych. W tym zakresie powtórzono rozwiązania prawne z ustawy z 2007 r.

Istotnym rozwiązaniem przyjętym w ustawie jest wprowadzenie przepisów materialnych stanowiących podstawę prawną do udzielania pomocy państwa na prowadzenie ksiąg hodowlanych oraz oceny wartości użytkowej i genetycznej zwierząt gospodarskich. Jednocześnie w art. 53 ustawy określono maksymalny limit wydatków budżetu państwa na lata 2020–2029.

Warto dodać, że możliwość refundowania kosztów realizacji niektórych zadań w zakresie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej dopuszczają przepisy unijne regulujące sprawy dotyczące pomocy państwa w rolnictwie, tj. rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶, a także wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020¹⁷. Zgodnie z tymi przepisami w zakresie hodowli zwierząt gospodarskich hodowcom zwierząt będącym mikroprzedsiębiorcami, małymi lub średnimi przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów załącznika I do rozporządzenia nr 702/2014 może być udzielana pośrednio pomoc świadczona w naturze w formie subsydiowanych usług polegających na prowadzeniu ksiąg hodowlanych (do 100% kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą) oraz prowadzeniu oceny wartości użytkowej lub hodowlanej zwierząt gospodarskich (do 70% takich kosztów).

W ustawie uregulowane zostały także nowe kwestie wskazane rozporządzeniem unijnym, tj. dotyczące rozszerzenia geograficznego oraz ras zagrożonych i ich ochrony. Od strony proceduralnej ustawodawca wskazał jedynie termin, w jakim związki hodowców lub przedsiębiorstwa hodowlane mają obowiązek poinformować ministra właściwego do spraw rolnictwa o zamiarze rozszerzenia obszaru geograficznego, na którym będą realizowały swój program hodowlany, o obszar innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Natomiast samo postępowanie w sprawie powiadamiania przez właściwy organ państwa członkowskiego, który uznał związek hodowców zamierzający rozszerzyć obszar geograficzny, na którym będzie on realizował swój program hodowlany, o terytorium

¹⁶ Dz. Urz. UE L 193 z 1.07.2014, s. 1–75.

¹⁷ Dz. Urz. UE C 204 z 1.07.2014, s. 1–97.

innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, zostało określone w art. 12 rozporządzenia 2016/1012.

W treści ustawy zdefiniowane zostały także warunki, jakie muszą zostać spełnione, żeby dana rasa zwierząt gospodarskich lub linia hodowlana pszczoł lub ród drobiu zostały uznane za zagrożone i objęte ochroną zasobów genetycznych. Ponadto określone zostały wymagania, jakie powinien spełniać program ochrony zasobów genetycznych (art. 34 ustawy). Do przeprowadzenia badań w zakresie zasadności objęcia ochroną określonych populacji zwierząt gospodarskich, zinwentaryzowania i scharakteryzowania posiadanych zasobów, w tym opracowania krajowego raportu o stanie zasobów genetycznych zwierząt, oraz do monitorowania i prowadzenia krajowych baz danych w tym zakresie wskazany został Instytut Zootechniki – Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie (IZ-PIB).

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, mając na względzie dotychczasowe dokonania IZ-PIB w zakresie ochrony *in situ* i *ex situ* zwierząt gospodarskich, jego zaplecze badawcze i naukowe, a także zgromadzone w Krajowym Banku Materiału Biologicznego nasienie i zarodki zagrożonych populacji zwierząt gospodarskich, w projekcie ustawy wskazano IZ-PIB jako podmiot odpowiedzialny, przede wszystkim za opracowanie – we współpracy z uznanymi związkami hodowców lub innymi podmiotami prowadzącymi księgi hodowlane dla zagrożonych ras, linii lub rodów – programów ochrony zasobów genetycznych poszczególnych ras, linii lub odmian zwierząt gospodarskich oraz gromadzenie i przechowywanie materiału biologicznego podlegającego kriokonserwacji zgodnie z przyjętym programem ochrony danej rasy, linii lub rodu zwierząt gospodarskich. IZ-PIB jest również odpowiedzialny za informowanie właściwych miejscowo powiatowych lekarzy weterynarii o liczbie i miejscu utrzymywania zwierząt poszczególnych gatunków objętych ochroną zasobów genetycznych oraz za współpracę i koordynację współpracy z organizacjami międzynarodowymi lub ponadnarodowymi działającymi w dziedzinie ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich (art. 34 ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy).

4. W efekcie wprowadzenia rozporządzenia 2016/1012 nastąpiło przekształcenie i pewne uproszczenie europejskiego prawodawstwa zootechnicznego (prawa hodowlanego). Tym samym zostały stworzone jednolite ramy prawne dla wolnego handlu zwierzętami hodowanymi i ich materiałem genetycznym, odzwierciedlające postęp techniczny w produkcji zwierzęcej. Możliwość podejmowania działań transgranicznych przez związki hodowców stała się więc gwarancją uczciwej konkurencji.

Z kolei przyjęcie w kraju nowej ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich pozwala na pełne i prawidłowe wykonanie rozporządzenia unijnego, a także zapewnienie trwałości prowadzenia hodowli zwierząt gospodarskich dzięki ciągłości prowadzenia ksiąg hodowlanych i rejestrów oraz prowadzenia oceny wartości użytkowej i genetycznej zwierząt.

Podejmując próbę oceny nowego unijnego prawa hodowlanego, a przez jego pryzmat rozwiązań prawnych przyjętych w kraju, należy stwierdzić, że pozwalają one na płynne i efektywne prowadzenie działalności hodowcom. Wyrazem tego jest zagwarantowanie im jednakowych praw i obowiązków na terenie całej Unii. Z kolei wejście w życie krajowej ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich nie wpłynie na sposób prowadzenia przez nich hodowli, a tym samym nie zostaną oni obciążeni żadnymi nowymi obowiązkami wynikającymi z nowych przepisów. Jednocześnie ustawodawca zapewnia związkom hodowców i przedsiębiorstwom hodowlanym możliwość kontynuowania działalności pod warunkiem dostosowania się do przepisów rozporządzenia 2016/1012. Oznacza to opracowanie nowych programów hodowlanych dla prowadzonych ksiąg hodowlanych zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 2016/1012.

Przyjęte rozwiązania prawne służą producentom, zwiększając zaufanie do wartości genetycznej zwierząt hodowlanych i ich materiału biologicznego oferowanego na rynku wewnętrznym. Pozytywnie oddziałują także na konsumentów produktu finalnego pochodzenia zwierzęcego. Dzięki postępowi w hodowli mogą oni spodziewać się zwiększenia opłacalności produkcji, a tym samym spadku cen żywności¹⁸.

SELECTED LEGAL ISSUES OF LIVESTOCK FARMING IN THE LIGHT OF NEW LEGAL REGULATIONS

Summary

The purpose of the considerations was to answer the question whether the legal standards governing livestock farming adopted at the EU level serve the purpose of proper organisation of animal husbandry and whether the Polish legislator has ensured appropriate solutions enabling proper implementation of European Union law. The conclusions of the considerations are that European Zootechnical Legislation has been simplified, allowing for a smooth and effective conduct of livestock farming. The new Act on the organisation of breeding and reproduction of farm animals enables full and correct implementation of the EU regulation in Poland. At the same time, the requirement arising from the Act to conduct assessments of the utility and genetic value of animals and to maintain herd books and records guarantee the durability of livestock farming.

¹⁸ Szerzej: E. Martyniuk, A. Chełmińska, *Nowa legislacja...*, s. 53.

**SULLE QUESTIONI GIURIDICHE
RIGUARDANTI L'ALLEVAMENTO DEL BESTIAME
ALLA LUCE DI NUOVE REGOLAZIONI GIURIDICHE**

Riassunto

L'articolo si propone di stabilire se le norme giuridiche, adottate a livello dell'UE in materia di allevamento del bestiame, aiutino a gestire l'allevamento in modo giusto, nonché se il legislatore nazionale abbia previsto soluzioni adeguate al fine di applicare il diritto dell'UE in modo corretto. Nella parte conclusiva, le autrici affermano che la legislazione zootecnica è stata semplificata, il che permette di svolgere l'attività di allevamento senza difficoltà e in modo efficace. L'adozione di una nuova legge, volta a disciplinare l'organizzazione dell'allevamento e la riproduzione del bestiame, consentirebbe l'attuazione della normativa dell'UE in modo pieno e corretto. Allo stesso tempo, assicurando la continuità della tenuta dei libri genealogici e dei registri, nonché effettuando la valutazione delle prestazioni e del valore genetico del bestiame, la durabilità dell'allevamento sarebbe garantita.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA*

ORCID: 0000-0001-5046-037X

Redukcja emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego w świetle międzynarodowego i unijnego prawa ochrony klimatu

1. Kryzys klimatyczny jest obecnie najważniejszym, a jednocześnie najtrudniejszym wyzwaniem dla ludzkości. Do jego przezwyciężenia konieczny jest wysiłek wszystkich ludzi oraz podmiotów systemu społeczno-gospodarczego. Zważywszy na główną przyczynę efektu cieplarnianego odpowiedzialnego za zmiany klimatyczne, jaką stanowi emisja gazów cieplarnianych pochodzenia antropogenicznego, jednym z kierunków podejmowanych działań powinna być ich redukcja. Niestety, mimo świadomości tego problemu emisja gazów cieplarnianych na świecie z każdym rokiem rośnie¹. Złożoność problemu i jego globalny charakter wymaga więc wieloaspektowego, a zarazem zintegrowanego podejścia do budowania polityki klimatycznej.

Problematyka rolna w kontekście kryzysu klimatycznego jest wielowątkowa. Środowiskowe wyzwania klimatyczne dotyczą zasadniczo wpływu rolnictwa na zmiany klimatu oraz wpływu zmian klimatycznych na rolnictwo (przy czym w obu tych aspektach wpływ może być zarówno negatywny, jak i pozytywny)². W rolnictwie jest wiele możliwości podjęcia

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ W 2018 r. odnotowano wzrost emisji gazów cieplarnianych (z wyłączeniem emisji spowodowanych zmianą użytkowania gruntów) o 2% w stosunku do roku ubiegłego, co stanowi wzrost o ok. 57% w porównaniu do 1990 r. i o 43% w porównaniu do 2000 r. Zob. J.G.J. Olivier, J.A.H.W. Peters, *Trends in global CO₂ and total greenhouse gas emissions, 2019 Report*, The Hague 2020 [dostęp: 2.11.2020].

² D.A. Ruban i in., *Climate Change, Agriculture, and Energy Transition: What Do the Thirty Most-Cited Articles Tell Us?*, „Sustainability” 2020, nr 12(19), s. 14.

działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych związanych z obecnym udziałem tego sektora w emisji globalnej. Mimo że emisja większości gazów cieplarnianych na świecie (76%) wiąże się z energią (w formie elektryczności, ciepła, transportu czy procesów przemysłowych)³, to nie ma wątpliwości, że działania redukcyjne podjęte wyłącznie w sektorze energetycznym mogą być niewystarczające. Globalny system żywnościowy, obejmujący produkcję, przetwarzanie i dystrybucję żywności, również ma znaczący udział w emitowaniu gazów cieplarnianych. Według metaanalizy autorstwa Josepha Poore'a i Thomasa Nemeceka emisja gazów cieplarnianych z systemu żywnościowego stanowi 26% światowej emisji antropogenicznej, przy czym na etapie gospodarstw rolnych powstaje 61% z nich⁴.

Należy też zauważyć, że sektor rolniczy jest głównym emitentem antropogenicznych gazów innych niż dwutlenek węgla, mianowicie metanu (CH₄) i podtlenku azotu (N₂O)⁵. Głównie źródło metanu stanowi hodowla zwierząt przeżuwających (bydło i owce), uprawa ryżu, a także spalanie biomasy. Podtlenek azotu powstaje natomiast w wyniku procesów zachodzących w glebach, wodzie i odchodach zwierzęcych, a największe znaczenie mają nawozy azotowe niepobrane przez rośliny. Chociaż to CO₂ stanowi główny gaz cieplarniany (ok. 72% emisji globalnych, podczas gdy CH₄ – 19%, a N₂O – 6%), to ograniczenie wysiłków redukcyjnych tylko do tego pierwszego nie jest wystarczające do rozwiązania kryzysu klimatycznego.

Określenie udziału rolnictwa w emisji gazów cieplarnianych jest trudne, ponieważ wchodzi one w zakres różnych kategorii sprawozdawczych. Oprócz emisji gazów innych niż CO₂, pochodzących z fermentacji jelitowej zwierząt hodowlanych, gospodarki nawozami i odchodów zwierzęcych, do emisji pochodzenia rolniczego trzeba także zaliczyć emisje CO₂ ze zużycia energii (na potrzeby maszyn rolniczych, w budynkach) oraz zmiany w ilości pierwiastka węgla zmagazynowanego w glebach i biomase wynikającej z gospodarki na polach uprawnych i pastwiskach. Szacuje się, że w Unii Europejskiej udział tak kompleksowo rozpatrywanych emisji

³ R.K. Pachauri, L.A. Meyer (red.), *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva 2014.

⁴ J. Poore, T. Nemecek, *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, „Science” 2018, nr 360, s. 987–992.

⁵ P. Smith i in., *Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU)*, w: O. Edenhofer i in., *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge – New York 2014, s. 822.

pochodzenia rolniczego w globalnej emisji gazów cieplarnianych sięga nawet 10%⁶.

Warto także podkreślić wyjątkowy potencjał rolnictwa i sektorów użytkowania gruntów (upraw, hodowli zwierząt, leśnictwa, rybołówstwa i akwakultury) – określanego jako AFOLU (*Agriculture, Forestry and Other Land Use*) bądź LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*) – mogą one bowiem podejmować działania w zakresie ograniczania emisji oraz pochłaniania gazów cieplarnianych. Szacuje się, że ograniczenie emisji produkcji rolniczej oraz zwiększanie magazynowania węgla w biomasie i glebach może zapewnić redukcję o 21–37% emisji gazów cieplarnianych wytwarzanych w światowym systemie żywnościowym każdego roku⁷.

Istotna dla rolnictwa jest także kwestia adaptacji do zmian klimatycznych. Jej znaczenie wynika z powiązania tej działalności z zasobami i procesami przyrodniczymi. Wszelkie zmiany zachodzące w przyrodzie mają bowiem na nią bezpośredni wpływ. Niekorzystne skutki kryzysu klimatycznego są już zresztą odczuwalne, także w Polsce.

Prawo ochrony klimatu (zwane też prawem zmian klimatu lub prawem klimatycznym) to zbiór przepisów międzynarodowych, unijnych i krajowych mających na celu zapobieganie antropogenicznym zmianom klimatu⁸. System aktów prawnych tworzący ramy prawne polityki klimatycznej jest złożony. Wskazane wyżej dwa problemy: ograniczanie emisji gazów cieplarnianych oraz adaptacja do zmian klimatycznych wyznaczają podstawowe kierunki działań w tym zakresie, przy czym pierwszy z nich ma większe znaczenie.

Prezentowany temat należy do problematyki redukcji emisji gazów cieplarnianych. Przedmiotem rozważań jest kontekst agrarny powyższej regulacji, a ich celem – odtworzenie systemu obowiązujących norm prawnych⁹ dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zidentyfikowanie regulacji odnoszących się do rolnictwa jako źródła emisji. Po-

⁶ A. Lóránt, B. Allen, *Net-zero agriculture in 2050: how to get there? Report by the Institute for European Environmental Policy*, 2019, <https://ieep.eu/> [dostęp: 3.11.2020].

⁷ *Summary for Policymakers*, w: *IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems*, IPCC, 2019, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf [dostęp: 3.11.2020].

⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 21; eadem, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, passim.

⁹ Zgodnie z zadaniami problematyki dogmatycznej identyfikowanymi w metodologii nauk prawnych. Zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne podstawy prawnoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 78.

zwoli to określić, jakie wyzwania stoją przed tym sektorem w związku z koniecznością przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu, oraz ocenić, czy dotychczasowe i planowane ramy prawne działań w tym zakresie odpowiadają redukcyjnemu potencjałowi rolnictwa jako emitenta gazów cieplarnianych, a zatem czy można osiągnąć cel, jakim w badanym obszarze jest przeciwdziałanie zmianom klimatycznym¹⁰.

Charakter prawa ochrony klimatu, które tworzone jest „z góry na dół”, czyli od prawa międzynarodowego, przez prawo Unii Europejskiej, po regulację krajową¹¹, wyznacza tok dalszych rozważań. Ze względu na wielowątkowość prawa klimatycznego kwestie prawa międzynarodowego zostaną ograniczone do podstawowych umów dotyczących ochrony klimatu, zapoczątkowanych i wynikających z Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)¹². W zakresie prawa Unii Europejskiej badaniu zostaną poddane akty prawne wynikające z Ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030¹³ oraz regulacje prawne odnoszące się do sektorów nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji (tzw. non-ETS)¹⁴ i LULUCF. Ponadto przedstawione zostaną założenia Europejskiego Zielonego Ładu i projektowane w jego ramach akty prawne. Ze względu na trwający proces prawotwórczy ukazane będą wyłącznie kierunki przyszłych badań w tym zakresie.

2. Przełomowym momentem w stosunkowo niedługiej historii rozwoju prawa klimatycznego była Konferencja Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju, zwana Szczytem Ziemi, która odbyła się w 1992 r. w Rio de Janeiro. Została tam podpisana pierwsza umowa o światowym zasięgu – Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), zawierająca założenia międzynarodowej współpracy w zakresie ograniczania gazów cieplarnianych. Pełni ona główną rolę w obszarze prawa i polityki klimatycznej¹⁵. Akt ten określił też podstawowe

¹⁰ W kwestii celów badań teoretycznych w obrębie szczegółowych nauk prawnych: Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983, s. 41.

¹¹ Zwraca na to uwagę J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 11.

¹² Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Rio de Janeiro 9.05.1992 r. (Dz. U. z 1996 r., poz. 238), weszła w życie 21.03.1994 r. [dalej: konwencja klimatyczna].

¹³ Komunikat Komisji z 22.01.2014 r. Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii, COM/2014/015 final.

¹⁴ Oprócz rolnictwa do sektora tego należą: transport, odpady, emisje przemysłowe poza ETS, sektor komunalno-bytowy z budynkami, małymi źródłami, gospodarstwami domowymi, usługami.

¹⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy...*, s. 10.

założenia polityki klimatycznej i płynących z niej zobowiązań. Oparte są one na trzech założeniach: antropogeniczność zmian klimatycznych, niezbędność i zasadność zapobiegania dalszym zmianom poprzez działania na rzecz redukcji tych emisji i konieczność adaptacji do tych zmian. Zgodnie z art. 2 konwencji klimatycznej podstawowym jej celem jest „doprowadzenie [...] do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegłby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”. To ogólne sformułowanie nie zostało jednak rozwinięte w tym akcie w formie wiążących zobowiązań redukcyjnych.

Strony konwencji klimatycznej spotykają się na corocznych konferencjach (Conference of Parties, COP), których rezultatem są dodatkowe porozumienia precyzujące ramowe postanowienia konwencji klimatycznej. Pierwszym z nich jest protokół z Kioto – przyjęty na trzeciej konferencji stron (COP3) w 1997 r.¹⁶ Ze względu na ramowy i ogólny charakter konwencji klimatycznej dopiero protokół z Kioto stanowi akt prawa międzynarodowego, który zmierza do wprowadzenia konkretnych ograniczeń emisji gazów cieplarnianych. Na mocy tego traktatu strony porozumienia (określone w załączniku I do konwencji klimatycznej) zobowiązały się do redukcji w okresie 2008–2012 krajowej emisji gazów o wartości określone w załączniku B do protokołu (co najmniej 5% poziomu z 1990 r.). Te ilościowe zobowiązania dotyczyły głównie 38 wysoko rozwiniętych krajów, odpowiedzialnych za obecny stan klimatu¹⁷. Wypełnienie tych zobowiązań umożliwia przenoszenie prawa do emisji limitu niewykorzystanego. Mogą temu służyć takie mechanizmy, jak: międzynarodowy handel emisjami gazów cieplarnianych (ang. *international emission trading*), wspólna realizacja (ang. *joint implementation*) oraz mechanizm czystego rozwoju (ang. *clean development mechanism*).

Pierwszy okres zobowiązań wynikających z protokołu z Kioto upłynął z końcem 2012 r. i nie udało się przyjąć porozumienia na kolejny okres. Do czasu wejścia w życie nowej umowy na konferencji 8 grudnia 2012 r. w Dauha postanowiono przedłużyć obowiązywanie protokołu z Kioto do

¹⁶ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony 11.12.1997 r. (Dz. U. z 2005 r., Nr 203, poz. 1684), wszedł w życie 16.02.2005 r. (po spełnieniu warunku ratyfikowania przez co najmniej 55 państw-stron konwencji, które odpowiadają za 55% światowych emisji gazów cieplarnianych) [dalej: protokół z Kioto].

¹⁷ Polska należy do wyodrębnionej wśród nich grupy państw „będących w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej” objętych mechanizmem elastyczności zgodnie z art. 6 ust. 6 protokołu z Kioto, regulacją art. 4.6 konwencji klimatycznej i decyzją 9/CP.2 konferencji stron przyjętej na jej drugiej sesji. Polska wypełniła swoje cele dzięki przyjęciu w ramach tego systemu elastyczności korzystnego roku bazowego (1988).

2020 r. (tzw. poprawka dauhańska)¹⁸. Rok 2020 stanowi więc moment rozliczeń z realizacji zobowiązań oraz oceny protokołu z Kioto. Mimo że większość państw zrealizowała swoje zobowiązania, to ich łączny udział w światowej emisji stanowi mniej niż 15%¹⁹. Zobowiązania te nie objęły bowiem krajów szybko rozwijających się gospodarczo, a więc największych emitentów gazów cieplarnianych (np. Chin), co już na starcie obniżało efektywność tej umowy²⁰.

Protokół z Kioto odnosi się do kwestii rolniczych emisji gazów cieplarnianych w kilku aspektach. Po pierwsze, obejmuje istotne w tym sektorze gazy: metan i podtlenek azotu. Po drugie, załącznik A do protokołu wskazuje wśród kategorii sektorów/źródeł „rolnictwo” (obejmujące fermentację jelitową, gospodarkę nawozową, uprawę ryżu, gleby rolnicze, zalecane wypalanie sawann, spalanie pozostałości rolniczych na polu oraz kategorię „inne”). „Wspieranie zrównoważonych form gospodarki rolnej w kontekście ochrony klimatu” wymienione jest też wśród kierunków polityki i środków, które strony protokołu mają wdrażać, realizując swoje zobowiązania umowne (art. 2 ust. 1 lit. (a) (iii)). Niestety w ramach regulacji związanej z protokołem nie opracowano metod obliczania emisji podtlenku azotu ze źródeł rolniczych, co ma wpływ m.in. na negatywną ocenę konstrukcji prawnej tego aktu²¹.

Skomplikowana w świetle przepisów protokołu z Kioto jest też kwestia działań ludzkich prowadzących do zmian emisji gazów cieplarnianych oraz zmian ich pochłaniania przez gleby użytkowane rolniczo (a także zmian użytkowania ziemi i gospodarki leśnej). Mimo założenia wykorzystania zmian netto emisji i ich pochłaniania oraz prowadzenia przejrzystej i weryfikowalnej sprawozdawczości (art. 3 ust. 3) sposób ich uwzględniania budził wątpliwości i na początku, i później²². Przykładowo Polska na potrzeby rozliczania krajowej emisji nie uwzględnia bilansu emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w kategorii „użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo” (LULUCF), uzasadniając to koniecznością zachowania spójności raportowania dla całego okresu²³.

¹⁸ Drugi okres zobowiązań wynikających z protokołu nie wszedł jednak formalnie w życie z uwagi na upływ terminu ratyfikacji z końcem 2020 r.

¹⁹ M. Górski, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 292.

²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawne problemy umów międzynarodowych z zakresu ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, t. XXXVI, s. 110.

²¹ *Ibidem*, s. 111.

²² Szerzej: A. Savaresi, L. Perugini, *The Land Sector in the 2030 EU Climate Change Policy Framework: a Look At The Future*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2019, nr 16(2), s. 148–164.

²³ Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2020. Inwentaryzacja gazów cieplarnianych dla lat 1988–2018. Raport syntetyczny wykonany na potrzeby Ramowej konwencji NZ w sprawie zmian

Raportowane przez Polskę dane stanowią też ilustrację wątpliwości dotyczących efektywności protokołu z Kioto. Rolnictwo należy bowiem do sektorów, w których odnotowano największy spadek emisji gazów cieplarnianych w stosunku do roku bazowego (1988), mianowicie 32,7%. Wynik ten nie jest jednak efektem ambitnej polityki redukcyjnej Polski, lecz korzystnym przyjęciem roku bazowego. Jak zauważono w raporcie: „tak znaczący spadek spowodowany był zmianami strukturalnymi i ekonomicznymi po 1989 r., w tym zmniejszeniem produkcji zwierzęcej i roślinnej (np. nastąpił spadek pogłowia bydła w latach 1988–2018 z ponad 10 mln do niespełna 6 mln, owiec z ponad 4 mln do ok. 260 tys.). Przy tym w 2018 r. udział sektora rolnictwo (bez sektora LULUCF) w całkowitej emisji gazów cieplarnianych w Polsce stanowił 8%”²⁴.

Aktem, który ustanawia nowe zasady ochrony klimatu po 2020 r. (po wygaśnięciu protokołu z Kioto²⁵) jest porozumienie paryskie, przyjęte podczas 21. Konferencji Stron Konwencji klimatycznej w Paryżu 12 grudnia 2015 r.²⁶ Zważywszy na dotychczasowy impas negocjacyjny, sam fakt przyjęcia tej umowy można postrzegać jako sukces. Jednocześnie ukazuje on wszystkie słabości negocjacji klimatycznych oraz prawa międzynarodowego w wymiarze ogólnym²⁷. Jego główne postanowienie dotyczące redukcji emisji to długoterminowy cel „utrzymania wzrostu średniej temperatury na świecie znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu sprzed epoki industrialnej i podejmowanie wysiłków zmierzających do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5 °C w odniesieniu do tego poziomu, gdyż znacznie obniżyłoby to ryzyko i skutki zmiany klimatu” (art. 2 ust. 1a). Ponadto strony porozumiały się w kwestii konieczności „jak najszybszego osiągnięcia w skali świata punktu zwrotnego maksymalnego poziomu emisji (przy założeniu, że krajom rozwijającym się zajmie to więcej czasu)” (art. 4). Zdecydowane redukcje emisji mają być dokonywane zgodnie z najlepszą dostępną wiedzą, tak aby w drugiej połowie XXI wieku osiągnąć równowagę między emisjami antropogenicznymi a usuwaniem gazów cieplarnianych przez ich pochłanianie.

klimatu oraz Protokołu z Kioto, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), www.kobize.pl [dostęp: 3.11.2020].

²⁴ Ibidem.

²⁵ Na temat relacji prawnych porozumienia paryskiego i protokołu z Kioto: J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 493.

²⁶ Porozumienie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych sporządzone w Paryżu 12.12.2015 r., weszło w życie 4.11.2016 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 36), po spełnieniu warunku ratyfikowania przez co najmniej 55 państw-stron konwencji, które odpowiadają za 55% światowych emisji gazów cieplarnianych [dalej: porozumienie paryskie].

²⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawne problemy...*, s. 11.

Istotnym elementem porozumienia, który pozwolił na osiągnięcie międzynarodowego konsensusu, jest założenie wdrażania go „w sposób odzwierciedlający zasadę sprawiedliwości i zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych” (art. 2 ust. 2), a zatem konieczności uwzględnienia w wysiłkach na rzecz ochrony klimatu swoistej sytuacji poszczególnych krajów. Działania w tym zakresie mogą mieć różny charakter: zarówno wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE), jak i pochłaniania, np. przez lasy (art. 5 ust. 2). Trzeba też podkreślić dwukierunkowy charakter działań dla realizacji celów porozumienia: (1) zmierzających do redukcji emisji gazów cieplarnianych, (2) ukierunkowanych na ich pochłanianie.

Nowa era globalnej polityki klimatycznej wyznaczona porozumieniem paryskim ma się rozpocząć w 2021 r., kiedy już będą obowiązywać wkłady ustalone na poziomie krajowym (ang. *nationally determined contributions*, NDC), stanowiące plany państw-stron wyznaczające cele redukcyjne (indywidualnie określone przez państwa udziały redukcyjne przyjęte na poziomie wewnętrznych zobowiązań krajowych) (art. 4 ust. 2). Przy tym zgodnie z „mechanizmem ambicji” (art. 4 ust. 3) konieczne będzie dokonywanie regularnego przeglądu założonych celów oraz aktualizowanie ich (coraz bardziej ambitne) na podstawie zobowiązań krajowych (art. 14)²⁸. Globalny przegląd (ang. *global stocktake*), zaczynający się od 2023 r., stanowi filar umowy i główne narzędzie realizacji mechanizmu ambicji. Jest on rozumiany jako przegląd działań wdrażanych w celu przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu i oceny zbiorowego postępu osiągania celów i długoterminowych zadań porozumienia. Należy podkreślić, że w odróżnieniu od protokołu z Kioto zobowiązania redukcyjne dotyczą wszystkich stron, które mają ponadto obowiązek regularnego przedkładania wkładów, czyli komunikowania ich co pięć lat, od 2020 r. (art. 4 ust. 9). Wkłady (NDC) nie stanowią części przepisów dyspozycji porozumienia, lecz jako traktatowe zobowiązania proceduralne są powiązane z jego materia²⁹.

Rozpatrując postanowienia porozumienia paryskiego w kontekście rolnictwa, trzeba zauważyć, że akt ten cechuje podejście sektorowe, oznaczające możliwość przyjmowania krajowych zobowiązań redukcyjnych w określonym sektorze lub kilku z nich, a nie w całej gospodarce jednocześnie³⁰. Trudno obecnie przewidzieć, jaki będzie w praktyce udział rolnictwa w przy-

²⁸ K. Sobieraj, *Wpływ Porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 79(4), s. 179–180.

²⁹ J. Ciecchanowicz-McLean, *Implementacja...*, s. 497.

³⁰ *Ibidem*, s. 498.

mowanych przez kraje planach realizacji celów redukcyjnych. Z jednej strony działania w ramach sektora AFOLU zostały uwzględnione w 88% z przedłożonych przez strony na konferencji COP21, zamierzonych wkładach ustalonych na poziomie krajowym (INDC)³¹. Z drugiej strony redukcja emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie postrzegana jest jako bardzo trudne zadanie (szczególnie w wymiarze ekonomicznym), co może uzasadniać ograniczone wysiłki w tym zakresie i brak politycznej woli zwiększenia wymagań wobec sektora rolniczego w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu³². Trzeba też wziąć pod uwagę, stanowiące skutek uboczny polityk klimatycznych, zjawisko „ucieczki emisji” (ang. *carbon leakage*) z sektora rolniczego jednych państw do innych. Dla uniknięcia tego niepożądanego efektu (a także zminimalizowania zaburzeń konkurencji na rynku rolnym) proponuje się np. oparcie koncepcji polityki w tym zakresie na wielostronnych zobowiązaniach redukcyjnych zamiast na zobowiązaniach krajowych³³.

Warto też zwrócić uwagę na brzmienie art. 2 (b) porozumienia paryskiego, zgodnie z którym „zwiększenie zdolności adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych” ma następować „w sposób niezagrażający produkcji żywności”. Stanowi to wyraz obserwowanych w niektórych krajach niepożądanych skutków regionalnych polityk ograniczania emisji. Wskazuje to jednocześnie na znaczenie koordynacji na poziomie globalnym działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych³⁴.

W kontekście agrarnego wymiaru regulacji międzynarodowego prawa klimatycznego warto też wspomnieć o wspólnej inicjatywie w dziedzinie rolnictwa Koronivia. Na konferencji stron (COP 23) w Bonn w 2017 r. podjęto decyzję nr 4/CP.23 o rozpoczęciu tego przedsięwzięcia³⁵. Jest to pierwsza merytoryczna decyzja dotycząca rolnictwa, uwzględniająca znaczenie tego sektora w walce z problemem zmian klimatycznych. Zwrócono się w niej

³¹ Zamierzone wkłady ustalone na poziomie krajowym (INDC) automatycznie przekształciły się w NDC po przystąpieniu do porozumienia paryskiego i będą zastępowane przez późniejsze NDC o większych ambicjach.

³² *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions. Final Report*, Alliance Environment, European Commission, październik 2018, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/29eee93e-9ed0-11e9-9d01-01aa75ed71a1> [dostęp: 4.11.2020].

³³ T. Fellmann i in., *Major challenges of integrating agriculture into climate change mitigation policy frameworks*, „Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change” 2018, nr 23(3), s. 465.

³⁴ S. Frank i in., *Reducing greenhouse gas emissions in agriculture without compromising food security?*, „Environmental Research Letters” 2017, nr 12(10), s. 11 i nn.

³⁵ Decision 4/CP.23 on the „Koronivia Joint Work on Agriculture” (KJWA), UNFCCC, 2018, Report of the Conference of the Parties on its twenty-third session, www.unfccc.int [dostęp: 5.11.2020].

do dwóch organów pomocniczych konwencji klimatycznej (ds. doradztwa naukowego i technicznego oraz wdrażania) o wspólne zajęcie się kwestiami związanymi z rolnictwem w ramach warsztatów i spotkań ekspertów. Inicjatywa ta była zatem nie tylko efektem dostrzeżenia znaczenia problematyki agrarnej w kontekście przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu, ale także wyrazem włączania rolnictwa do polityki klimatycznej w ramach konwencji klimatycznej.

3. Unia Europejska chce być liderem międzynarodowych działań na rzecz rozwiązania kryzysu klimatycznego. Jako pierwsza spośród największych gospodarek świata 6 marca 2015 r. przedstawiła swój zamierzony wkład INDC dotyczący realizacji porozumienia paryskiego. Określony jako Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030³⁶, został on zatwierdzony przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 23–24 października 2014 r.³⁷ Porozumienie paryskie było bezpośrednim impulsem do przyjęcia tego dokumentu i warunkiem jego zapisów³⁸. Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 wyznaczają cele w trzech głównych obszarach polityki klimatyczno-energetycznej. Są to: (1) ograniczenie o co najmniej 40% emisji gazów cieplarnianych (w stosunku do poziomu z 1990 r.); (2) zwiększenie do co najmniej 32% udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii; (3) zwiększenie o co najmniej 32,5% efektywności energetycznej³⁹.

Pierwszy z wymienionych celów dotyczy redukcji emisji zarówno w sektorach objętych w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS), zobligowanych do ograniczenia emisji o 43% w porównaniu z 2005 r., jak i w sektorach nieobjętych tym systemem, czyli w sektorze non-ETS (w tym rolnictwa), dla których ustanowiono cel redukcji emisji o 30% (w porównaniu z 2005 r.), przełożony następnie na cele dla poszczególnych państw członkowskich. W omawianym dokumencie kwestia wysiłku redukcyjnego w sektorach nieobjętych unijnym systemem ETS została ujęta dość ogólnikowo. Podejście polityki klimatycznej w odniesieniu do sektora non-ETS określa się więc jako wspólny wysiłek redukcyjny oparty na celach i elastyczności. Ponadto dopuszczono mechanizmy elastyczności umożli-

³⁶ Komunikat Komisji z 22.01.2014 r. Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii, COM/2014/015 final.

³⁷ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z 23–24.10.2014 r., Ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (EUCO 169/14).

³⁸ K. Sobieraj, *Wpływ Porozumienia paryskiego...*, s. 181.

³⁹ Cele dotyczące odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej zostały zwiększone w 2018 r.

wiające transfer części redukcji między systemem ETS a obszarem non-ETS (w odniesieniu do państw o wysokich kosztach redukcji i niekwalifikujących się do uzyskania darmowych uprawnień).

Poza objęciem regulacją dotyczącą sektora non-ETS rolnictwo i wykorzystanie gruntów wymienione są też w Ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 jako jedna z głównych polityk komplementarnych. W dokumencie wskazano, że zarówno emisje z tego sektora, jak i ich pochłanianie są uwzględnione w różnych częściach unijnej polityki klimatycznej. Podkreślono też konieczność włączenia sektorów związanych z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do celu, jakim jest redukcja emisji gazów cieplarnianych na 2030 r., aby „zapewnić, że wszystkie sektory uczestniczą w racjonalny kosztowo sposób w działaniach ograniczających emisję”. Zapowiedziano również dalszą analizę i ocenę potencjału zarówno w zakresie łagodzenia zmian klimatu, jak i „najwłaściwszego podejścia politycznego, w którym można by na przykład wykorzystać przyszłą decyzję dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego regulującą kwestie emisji w sektorze nieobjętym systemem handlu emisjami lub odrębny filar albo połączenie obu tych rozwiązań”. W tym kontekście odwołano się też do doświadczenia zazieleniania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i podkreślono konieczność zachowania spójności z pozostałymi politykami unijnymi.

Podstawowy akt prawa wtórnego, konstruujący system wdrażania założeń polityki redukcji emisji gazów cieplarnianych z sektora non-ETS (w tym pochodzenia rolniczego) w nadchodzącym okresie 2021–2030, stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2018/842 z 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013⁴⁰. W art. 2 rozporządzenia określono zakres jego stosowania, który wyznacza w konsekwencji objęte tą regulacją sektory emisji non-ETS. Są to emisje gazów cieplarnianych pochodzących z kategorii źródeł IPCC obejmujących energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady, ustalonych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz

⁴⁰ Dz. Urz. L 156 z 19.06.2018 [dalej: rozporządzenie ESR].

uchylające decyzję nr 280/2004/WE⁴¹. Wyłączone z tego są jednak emisje z systemu ETS⁴² oraz emisje i pochłanianie z sektora LULUCF⁴³ (z pewnymi wyjątkami wskazanymi poniżej).

W stosunku do tak określonego sektora non-ETS w rozporządzeniu ESR przyjęto koncepcję wymogów redukcyjnych zastosowaną już w poprzednim dziesięcioletnim okresie na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych⁴⁴, mianowicie określenie zróżnicowanych celów na poziomie krajowym, wyznaczających „budżet emisyjny” państw członkowskich w formie rocznych limitów emisji⁴⁵. Nadal zauważa się różne możliwości poszczególnych krajów zależne od wielkości produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca i na tej podstawie różnicuje się cele krajowe, uwzględniając jednak racjonalność kosztową w przypadku państw członkowskich, w których PKB na mieszkańca przekracza średnią.

Rozporządzenie ESR określa więc minimalne wkłady państw członkowskich (wielkości procentowe podane w załączniku I) w realizację wspólnego unijnego celu redukcyjnego oraz zasady ustalania rocznych limitów emisji, a także zasady oceny postępów krajowych w zakresie realizacji tych zobowiązań. Istotnym elementem przyjętego systemu redukcji jest przewidziany w art. 5 rozporządzenia mechanizm elastyczności w formie pożyczania, przenoszenia i przekazywania. W odniesieniu do niektórych państw (wskazanych w załączniku II) dopuszczalna jest też elastyczność polegająca na możliwości osiągnięcia swoich celów krajowych przez zastąpienie części emisji uprawnieniami w ramach systemu ETS (art. 6).

⁴¹ Dz. Urz. L 165 z 18.06.2013, s. 13 [dalej: rozporządzenie nr 525/2013].

⁴² Emisje z systemu ETS objęte są dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2003/87/WE z 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. L 275 z 25.10.2003, s. 32–46).

⁴³ Emisje z systemu LULUCF są objęte rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/841 z 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz. Urz. L 156 z 19.06.2018, s. 1, dalej: rozporządzenie LULUCF).

⁴⁴ Dz. Urz. L 140 z 5.06.2009, s. 136.

⁴⁵ Służą do tego jednostki rocznych limitów emisji (*Annual Emission Allocation*, AEA),
 $1 \text{ AEA} = 1 \text{ t CO}_2 \text{ ekw.}$

Ponadto w art. 7 przewiduje się dodatkowe wykorzystanie określonego limitu pochłaniania netto z sektora LULUCF. Ta „elastyczność LULUCF” pozwala państwom członkowskim na wykorzystanie do realizacji zobowiązań redukcyjnych objętej rozporządzeniem LULUCF możliwości uwzględnienia pochłaniania ekwiwalentu CO₂ z atmosfery przez działania w tym sektorze. Dotyczy to maksymalnej ilości 280 mln ton ekwiwalentu CO₂ takiego pochłaniania podzielonej między państwa członkowskie. Jak podkreślono w preambule rozporządzenia: „Ta całkowita wielkość i jej rozdział między państwa członkowskie powinny uwzględniać niższy potencjał sektora rolnego i użytkowania gruntów w zakresie ograniczania emisji oraz odpowiedni wkład tego sektora w ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i w ich sekwestrację” (motyw 22). „Mechanizm elastyczności” kompensuje więc mniejszy potencjał łagodzenia skutków w rolnictwie, zwłaszcza emisji z produkcji mleczarskiej i nawożenia, gdyż emisje te są powszechnie uważane za trudniejsze do ograniczenia bez konsekwencji dla produkcji żywności i bezpieczeństwa żywnościowego⁴⁶. Większy dostęp do tego rozwiązania mają państwa, w których udział emisji z rolnictwa jest wyższy.

Zważywszy na związanie produkcji rolnej z użytkowaniem gruntów, rolnictwa dotyczą także regulacje odnoszące się do emisji z sektora LULUCF. Po długiej dyskusji nad sposobem włączenia tego sektora do polityki klimatyczno-energetycznej UE przyjęto podejście hybrydowe. Po pierwsze, ustanowiono nowy filar tej polityki (LULUCF), co nastąpiło 14 maja 2018 r., kiedy Rada Europejska przyjęła rozporządzenie LULUCF. Po drugie, w ramach „mechanizmu elastyczności” włączono w pewnym zakresie ten sektor w realizację celów redukcyjnych w ramach rozporządzenia ESR. W ten sposób spełniona została zasada, przyjęta w Ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, że wszystkie sektory (także użytkowania gruntów) muszą mieć wkład w osiągnięcie unijnego celu redukcji emisji do 2030 r.

Podstawowym zobowiązaniem państw członkowskich wynikającym z rozporządzenia LULUCF (art. 4) jest zapewnienie, aby rozliczane emisje gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów były równoważone pochłanianiem ekwiwalentu CO₂ z atmosfery poprzez działanie w tym sektorze (zasada zerowego salda), z uwzględnieniem „mechanizmu elastyczności” określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia⁴⁷. Warto zauważyć, że w ramach tej regulacji przewidziane jest także rejestrowanie i rozliczanie

⁴⁶ A. Savaresi, L. Perugini, *The Land Sector...*, s. 158.

⁴⁷ Szerzej: K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty włączenia w zakres polityki klimatyczno-energetycznej emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem*. „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 25–39; A. Savaresi, L. Perugini, M.V. Chiriaco, *Making sense of the LULUCF Regulation:*

emisji związanych z wykorzystaniem biomasy do celów energetycznych. Poprzez rozporządzenie LULUCF uwzględniono po raz pierwszy w prawie UE emisje tego rodzaju⁴⁸. Mimo że głównym źródłem biomasy jest gospodarka leśna, to sektor rolniczy także ma udział w tych działaniach. Znaczenie rozporządzenia LULUCF dla rolnictwa przejawia się też w stymulowaniu praktyk sprzyjających ochronie klimatu, w szczególności działań o mniejszej emisyjności i zabezpieczających magazynowanie pierwiastka węgla w glebach czy magazynowaniu dwutlenku węgla pochłoniętego z atmosfery.

Ponieważ prawidłowe funkcjonowanie systemu redukcji emisji gazów cieplarnianych warunkowane jest prowadzeniem przejrzystego i dokładnego monitorowania i wiarygodnej sprawozdawczości w tym zakresie, Unia Europejska określiła te zasady w formie wiążących przepisów prawa, na czele ze wspomnianym wcześniej rozporządzeniem nr 525/2013. Należy zauważyć, że do czasu obecnego określenia celów polityki klimatycznej dla sektora non-ETS oraz regulacji dotyczącej sektora LULUCF obowiązki monitorowania i sprawozdawcze były w zasadzie jedynymi formalnymi wymogami wobec rolnictwa w ramach przepisów prawa ochrony klimatu.

4. Przedstawiony system regulacji prawnych dotyczących ograniczania emisji gazów cieplarnianych będzie podlegać dalszym zmianom zgodnie z ambicjami Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Ścieżki tego rozwoju wyznacza przyjęty w grudniu 2019 r. Europejski Zielony Ład⁴⁹ – ambitna, przekrojowa i wewnętrznie spójna strategia rozwoju Unii Europejskiej. Działania w zakresie ochrony klimatu stanowią jego centralną oś i mają obejmować pakiet środków dla wszystkich obszarów UE, aby doprowadzić do osiągnięcia w 2050 r. celu neutralności klimatycznej – Europa chce się bowiem stać pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Ta deklaracja, złożona w marcu 2020 r. w ramach konwencji klimatycznej, stanowi także podstawę długoterminowej strategii niskoemisyjnego rozwoju UE i jej państw członkowskich.

Pierwsze inicjatywy prawodawcze dotyczące działań klimatycznych w ramach Europejskiego Zielonego Ładu stanowią: europejskie prawo o klimacie, Europejski Pakt na rzecz Klimatu oraz Plan w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. Przekształcenie politycznego zobowiązania neutralności klimatycznej do 2050 r. w zobowiązanie prawne ma nastąpić w formie pro-

Much ado about nothing?, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2020, nr 29, s. 212–220.

⁴⁸ Państwa członkowskie częściowo realizowały już te zobowiązania indywidualnie w ramach protokołu z Kioto.

⁴⁹ Komunikat Komisji z 11.12.2019 r., Europejski Zielony Ład, COM(2019)640 final.

jektowanego europejskiego prawa o klimacie⁵⁰. Z kolei Europejski Pakt na rzecz Klimatu⁵¹ ma zaangażować obywateli i wszystkie grupy społeczeństwa w działania dotyczące klimatu. Komunikat Komisji dotyczący Planu w zakresie celów klimatycznych na 2030 r. został ogłoszony 17 września 2020 r.⁵² Komisja zaproponowała ambitniejszy cel klimatyczny dla UE – ograniczenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% poniżej poziomu z 1990 r. (zamiast obecnych 40%). Zapowiedziane zostało też opracowanie szczegółowych wniosków prawodawczych dotyczących sposobów osiągnięcia tego celu. Ponadto do czerwca 2021 r. Komisja Europejska chce dokonać przeglądu wszystkich swoich polityk oraz obszarów funkcjonowania i instrumentów w ich ramach, a także zaproponować zmiany pozwalające na osiągnięcie dodatkowych redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Warto też wspomnieć o przyjętej 20 maja 2020 r. przez Komisję strategii „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego⁵³. W dokumencie tym podkreślono zasadnicze znaczenie zrównoważonego systemu żywnościowego dla osiągnięcia celów klimatycznych i zmniejszenia „śladu klimatycznego systemu żywnościowego UE”. Strategia ta promuje więc praktyki rolnicze usuwających CO₂ z atmosfery oraz ustanawia cel „zredukowania używania nawozów o co najmniej 20% do 2030 roku”.

5. System przepisów prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej dotyczącego redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego znacznie rozwinął się w ostatnim czasie. Podczas gdy na początku budowania regulacji prawnej w tym zakresie skupiono się na dwutlenku węgla i sektorach odpowiedzialnych za jego emisję, obecnie takie zawężenie działań nie jest już wystarczające. Konieczny jest zatem wysiłek redukcyjny we wszystkich obszarach i na wszystkich poziomach. Świadomość tego jest coraz bardziej powszechna. Można więc zaobserwować zmianę pozycji rolnictwa w kontekście zmian klimatycznych, choć nadal ostrożnie formułowane są propozycje rozwiązania tego problemu, co odzwierciedla potem stan regulacji prawnych. Warto jednak rozpatrzyć zgłaszane postulaty weryfi-

⁵⁰ Wniosek Komisji z 4.03.2020 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), COM/2020/80 final.

⁵¹ Do 17 czerwca 2020 r. trwały konsultacje publiczne na temat Europejskiego Paktu na rzecz Klimatu.

⁵² Komunikat Komisji z 17.09.2020 r., Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli, COM(2020)562.

⁵³ Komunikat Komisji z 20.05.2020 r., Strategia „Od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020)381 final.

kacji obrazu rolnictwa jako wysokokosztowego i specyficznego, szczególnie w świetle możliwości rozwoju tego sektora z wykorzystaniem potencjału pochłaniania i magazynowania pierwiastka węgla⁵⁴.

Kwestie klimatyczne stanowią istotne wyzwanie dla rolnictwa, które czeka wdrożenie wielu zmian. Prawo ochrony klimatu ma być stymulatorem tych działań. Pozytywnie należy ocenić włączenie rolnictwa (jako należącego do sektora non-ETS i LULUCF) do grupy podmiotów objętych prawnie obowiązującymi celami redukcyjnymi. Zbudowanie systemu prawnego zapewniającego realizację tych celów, uwzględniającego swoistość działalności rolniczej, nie jest jednak proste. System ten będzie bowiem zależał od złożoności zagadnienia redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego oraz stanowił pochodną przyjętych założeń politycznych i wyboru określonych instrumentów regulacyjnych. Na razie jednak wciąż jesteśmy na etapie poszukiwania, testowania i wstępnej oceny rozwiązań⁵⁵.

Swoistość działalności rolniczej, jej znaczenia jako źródła emisji gazów cieplarnianych, a jednocześnie pochłaniania dwutlenku węgla i magazynowania pierwiastka węgla wymaga spójnego budowania strategii ochrony klimatu. Dlatego zapowiadane przez Komisję działania w postaci przekrojowego i kompleksowego przeglądu i oceny instrumentów w ramach wszystkich polityk są niezbędne. Rok 2020 jest szczególnym okresem dla prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej, ponieważ z jednej strony stanowi czas podsumowań i zamykania okresów sprawozdawczych, a z drugiej – czas podejmowania nowych inicjatyw i planowania działań. Szczególnie ważna w tym kontekście jest Wspólna Polityka Rolna, której faktyczna rola w przeciwdziałaniu zmianom klimatu budzi pewne wątpliwości.

Warto też podkreślić znaczenie rozwiązań prawnych i środków przyjmowanych na poziomie krajowym. W przeciwieństwie do sektora ETS regulowanego na poziomie unijnym, ograniczanie emisji z sektorów objętych rozporządzeniem ESR jest realizowane na podstawie strategii i środków przyjmowanych i wdrażanych na poziomie krajowym. Podejście krajów członkowskich do tego zagadnienia decyduje więc o osiągniętych postępach redukcyjnych. Tymczasem kraje członkowskie nie nadają priorytetowego znaczenia redukcji emisji pochodzenia rolniczego i tylko nieliczne ustanawiają cele sektorowe w tym zakresie⁵⁶.

⁵⁴ A. Lóránt, B. Allen, *Net-zero agriculture in 2050: how to get there?*, Institute for European Environmental Policy, 2019, <https://ieep.eu/> [dostęp: 3.11.2020].

⁵⁵ J. Lankoski, S. Lötjönen, M. Ollikainen, *Climate change mitigation and agriculture: measures, costs and policies. A literature review*, „Agricultural and Food Science” 2020, nr 29(2), s. 125.

⁵⁶ *Evaluation study of the impact of the CAP...*, s. 220.

Trzeba również pamiętać o wpływie sektora rolniczego UE na zmiany klimatyczne, czego przejawy zwykle wymykają się unijnej sprawozdawczości, a także politykom i regulacji prawnej. Wynikają one z faktycznego wykorzystania gruntów poza granicami UE (i tym samym emisji gazów cieplarnianych) np. na produkcję pasz dla zwierząt hodowanych w UE⁵⁷ oraz z pośrednich zmian użytkowania gruntów (ang. *indirect land-use change, ILUC*)⁵⁸. Dotyczy to również zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych mieszkańców UE⁵⁹. Konieczne jest zatem podjęcie działań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa: nie tylko w ramach sektora rolniczego, ale także poza nim. W obszarze konsumpcji dotyczy to zarówno indywidualnych wzorców konsumpcyjnych i wyborów konsumentów czy niemarnowania żywności⁶⁰, jak i uwzględnienia prawdziwego kosztu produkcji żywności odzwierciedlonego koncepcją śladu ekologicznego czy rachunkowością użytkowania gruntów na podstawie konsumpcji.

REDUCTION OF GREENHOUSE GAS EMISSIONS FROM AGRICULTURE IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL AND EU CLIMATE PROTECTION LAW

Summary

The aim of the considerations was to reconstruct the system of international and EU climate protection law standards for the reduction of greenhouse gas emissions from agriculture and, consequently, to define the legal requirements for agriculture as a sector included in the reduction efforts carried out in this area. Currently, neither at the international nor at the EU level, is there a separate sector-specific regulation on this issue. However, this issue has been more and more frequently included in international agreements (with the Paris Agreement at the forefront), in strategic documents pertaining to the EU climate and energy policy, as well as in secondary EU legislation. The year 2020 is a crucial period in which the summaries and closures of reporting periods and the planning and building of new climate actions (especially within the European Green Deal) are taking place. This indicates the growing importance of climate regulations and their projected dynamic development, which also reflects an advancing ideological change regarding the potential of the agricultural sector in climate actions, particularly in respect of the reduction of greenhouse gas emissions from agriculture.

⁵⁷ J. Goździewicz-Biechońska, *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 84.

⁵⁸ V. Daioglou i in., *Progress and barriers in understanding and preventing indirect land-use change*, „Biofuels, Bioproducts and Biorefining” 2020, nr 14(5), s. 924–934.

⁵⁹ L. de Schutter, S. Lutter, *The True cost of consumption. The EU's land footprint*, Friends of the Earth Europe Report, lipiec 2016, https://www.foeeurope.org/sites/default/files/resource_use/2016/foee-true-cost-consumption-land-footprint.pdf [dostęp: 1.11.2020].

⁶⁰ Ł.M. Sokołowski, *O potrzebie całościowej regulacji prawnej przeciwdziałania marnowaniu żywności*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2019, nr 1, s. 53–69.

**RIDUZIONE DELLE EMISSIONI DI GAS A EFFETTO
SERRA DOVUTE ALL'AGRICOLTURA
ALLA LUCE DELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE
E DELL'UE RIGUARDANTE LA PROTEZIONE DEL CLIMA**

Riassunto

L'articolo si propone di ricreare il sistema di norme del diritto internazionale e dell'UE riguardanti la protezione del clima in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovute all'agricoltura e, di conseguenza, di definire i requisiti giuridici per l'agricoltura come settore incluso nello sforzo in oggetto. Al giorno d'oggi, non esiste una regolazione settoriale distinta in materia, a livello internazionale o dell'UE. Tuttavia, si può notare che l'argomento è sempre più presente negli accordi internazionali (con l'accordo di Parigi in primo piano), nei documenti strategici riguardanti la politica climatica ed energetica dell'UE, nonché nel diritto derivato dell'UE. Il 2020 costituisce un punto di svolta, in quanto i periodi di rendicontazione vengono riassunti e chiusi, vengono inoltre pianificate e costruite nuove iniziative per il clima (soprattutto nell'ambito del Green Deal europeo). Tutto ciò testimonia di una crescente importanza e di uno sviluppo dinamico, come d'altronde da prognosi, di questo campo normativo, il che si traduce anche in un progressivo cambiamento ideologico, il quale riguarda le potenzialità del settore agricolo da sfruttare nella lotta a favore del clima, in particolare nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra dovute all'agricoltura.

ÁNGEL SÁNCHEZ HERNÁNDEZ*

ORCID: 0000-0001-8196-3754

La Directiva (UE) 2019/633, en materia de prácticas comerciales desleales por una cadena de suministro agrícola y alimentario más equilibrada¹

1. Introducción

1.1. Antecedentes

La transformación que ha experimentado el funcionamiento de la cadena de suministro agroalimentario² ha originado alteraciones en la estructura de la demanda de los productos agroalimentarios, y como consecuencia, en las relaciones entre las empresas agroalimentarias. Uno de los cambios más importantes ha sido la concentración de empresas, en particular en el eslabón de la distribución³, en el que se han consolidado las figuras de los hipermercados y supermercados en sustitución del comercio minorista tradicional⁴.

* Universidad de la Rioja, España.

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación rubricado: “La articulación orgánico-institucional y procedimental de la política económica de la Unión Europea en el marco del debate sobre la profundización de la Unión económica y monetaria y del futuro de Europa” (Referencia del proyecto es RTI 2018-093629-B-100 (MCIU/AEI/FEDER, UE).

² Que, entre otras causas, se debe al cambio de los gustos de los consumidores, al incremento de la población, y a los cambios regulatorios.

³ Mientras la distribución está muy concentrada, la producción agroalimentaria está muy atomizada.

⁴ En esta consolidación han influido factores como la creación de centrales de compra –que suministran productos a los puntos de venta–, la integración vertical –se integran diversas empresas con diferentes tareas en la cadena alimentaria que pertenecen al mismo grupo empresarial–, y el

Esta situación ha fortalecido el poder de negociación de la gran distribución frente a sus proveedores y ha provocado que, en muchas ocasiones, sus relaciones comerciales sean desiguales originando desequilibrios y conflictos en la negociación entre compradores y proveedores.

En general, en cualquier negociación comercial en la cadena de suministro agrícola y alimentaria, el poder de negociación, en muchas ocasiones, lleva a forzar precios a la baja e imponer condiciones contractuales injustas que los proveedores aceptan para evitar ser expulsados del mercado. Algunas de las prácticas comerciales consisten bien en la inclusión de cláusulas ambiguas, de manera que durante la relación contractual, quien tiene mayor poder de negociación, puede imponer obligaciones adicionales a las acordadas previamente; o bien incorporar cláusulas relacionadas con las restricciones territoriales de suministro; o por último, solicitar información confidencial sobre los productos contratados, negándose a firmar un acuerdo de confidencialidad, o firmándolo no lo respetan, usando la información recibida en su provecho. Tales condiciones contractuales impuestas por la parte que se encuentra en situación de superioridad y que perjudican a la parte más débil, la que tiene menos poder de negociación y ninguna posibilidad de abandonar la relación comercial, —se les denomina prácticas comerciales desleales—⁵. Éstas no sólo van en detrimento de empresas agroalimentarias, sino también de los propios consumidores y del funcionamiento del mercado.

El hecho de que se produzcan desequilibrios en el poder de negociación entre compradores y proveedores en la cadena de suministro agrícola y alimentario puede impedir el correcto funcionamiento del mercado al faltar unas relaciones comerciales basadas en la claridad, en la transparencia y en la lealtad.

En España se ha tratado el problema de las prácticas comerciales desleales en la cadena alimentaria en la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, a través, fundamentalmente, de la autorregulación (Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la contratación alimentaria) y en la intervención administrativa (a través de la Agencia de Información y Control Alimentarios). Además, se cuenta con el Real Decreto-Ley 20/2018 que regula la prohibición de la venta a pérdidas con más seguridad jurídica.

desarrollo de las llamadas marcas blancas —o del distribuidor— para ofrecer precios bajos a los distribuidores y consumidores.

⁵ Según fuentes del Parlamento Europeo las PYMES agrícolas y las dedicadas al procesamiento de alimentos pierden, como consecuencia de las prácticas comerciales desleales, entre 2500 y 8000 millones de euros al año, lo que equivale entre el 1% y el 2% de su facturación.

Por otra parte, el Real Decreto-Ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, en sus antecedentes, reconoce que “La confluencia de factores de diversa índole, como la caída sostenida de precios percibidos por los agricultores, [...]; las tensiones comerciales, la volatilidad de las cotizaciones de las materias primas, el incremento de los costes de los insumos agrarios y ganaderos, como la energía [...], y la falta de equilibrio en la fijación de precios en la cadena alimentaria, han conducido a una situación de crisis sin precedentes del sector agrario que obliga a los poderes públicos a intervenir de manera urgente [...]”.

Este fenómeno, que es común en países de nuestro entorno, ha propiciado que instituciones europeas han evidenciado la gravedad y extensión global de este problema, subrayando la necesidad de que los Estados adopten medidas, ampliando el marco normativo significativamente en tiempos recientes con una apuesta esencial a favor del reequilibrio de la cadena y ampliando notablemente el margen de acción para los Estados miembros. Las diferencias en el poder de negociación, que se corresponden con la dependencia económica del proveedor respecto del comprador, es probable que conduzcan a que los agentes más grandes impongan prácticas comerciales desleales a los agentes más pequeños.

Así, en el marco de la cadena de suministro agrícola y alimentario se producen con frecuencia desequilibrios importantes en cuanto a poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios. Estos desequilibrios en el poder de negociación es probable que conduzcan a prácticas comerciales desleales, si los socios comerciales de mayor tamaño y poder tratan de imponer determinadas prácticas o disposiciones contractuales que les benefician en relación con una transacción de venta. Estas prácticas pueden, por ejemplo, apartarse en gran medida de las buenas conductas comerciales, ser contrarias a la buena fe y a un trato justo e imponerse de manera unilateral por una de las partes a la otra; o imponer una transferencia desproporcionada e injustificada de riesgo económico de las partes a la otra; o imponer un desequilibrio importante de derechos y obligaciones a una de las partes”.

1.2. Contextualización de la Directiva (UE) 2019/633

El objetivo principal de la Directiva es el de evitar que se produzcan desequilibrios importantes en cuanto al poder de negociación entre proveedores y compradores en la cadena de suministro agrícola y alimentario. Se busca

reforzar la posición de los proveedores más débiles y pequeños de la cadena de suministro de productos agrícolas y alimentarios ya que se encuentran en una situación de notable desventaja en el mercado.

Para ello se introduce un nivel mínimo de protección en la Unión Europea contra las prácticas comerciales desleales, ya que aún existen diferencias entre las normas que las regulan en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Se busca un marco normativo común que evite distorsiones y restricciones a la competencia en el mercado común cuando la relación comercial acontece entre empresas de los distintos Estados miembros de la Unión Europea.

La competencia desleal, como todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial o comercial, no es un instrumento permitido legalmente para la tutela de los intereses de los empresarios. Su exclusión tiene por objeto la protección, en general, de todos los que participan en el mercado.

El acervo normativo de la Unión Europea ha regulado la competencia desleal centrándose en la represión de los actos en los que concurre esa competencia y que también pueden afectar, además de a los intereses de los empresarios, a los intereses de los consumidores⁶. No obstante, en los últimos años el Derecho de la Unión Europea ha prestado especial atención a la competencia desleal empresarial⁷, y en este contexto se inserta la Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, cuyo objetivo, según su artículo primero, es luchar contra las prácticas que se apartan manifiestamente de las buenas conductas comerciales, son contrarias a la buena fe y a la lealtad comercial y se imponen unilateralmente por una de las partes a la otra.

Para alcanzar este objetivo la susodicha Directiva establece una lista mínima de prácticas comerciales desleales prohibidas en las relaciones entre compradores y proveedores en la cadena de suministro agrícola y alimentario y dispone normas mínimas en relación con el control del cumplimiento de esas prohibiciones, así como disposiciones para la coordinación entre las autoridades encargadas de ese control del cumplimiento.

En el origen de esta Directiva se encuentran los desequilibrios importantes en cuanto al poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios. En el concreto ámbito del sector vitivinícola, en los suministros de uva de los viticultores a las bodegas pueden

⁶ Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

⁷ Directiva 2006/114/CE, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa; Directiva (UE) 2016/943, sobre secretos comerciales.

producirse desequilibrios en cuanto al poder de negociación que pudieran conducir a prácticas comerciales desleales si la empresa de mayor tamaño tratase de imponer determinadas disposiciones contractuales que les beneficien en la venta efectuada. Se trataría de prácticas que, por ejemplo, por apartarse de las buenas conductas comerciales fuesen contrarias a la buena fe y a un trato justo, o se impusiese unilateralmente por una parte a la otra; o se impusiese una transferencia desproporcionada e injustificada de riesgo económico de una parte a la otra, o, por último, se impusiese un desequilibrio importante de derechos u obligaciones a una de las partes. Además, aun cuando ambas partes las acepten, determinadas prácticas pudieran ser manifiestamente desleales, por todo lo cual se ha de introducir una mínima protección contra esas prácticas evitando repercusiones negativas en el sector vitivinícola en particular⁸.

Los Estados miembros ya disponen de normas nacionales sobre prácticas comerciales desleales, aunque divergentes, por lo que una directiva constituye el instrumento adecuado para introducir un nivel mínimo de protección en el marco del Derecho comunitario, y de ese modo instaurar regímenes cohesivos. No se debe impedir que los Estados miembros mantengan e introduzcan en su territorio una normativa nacional más estricta que establezca un nivel de protección más elevado contra las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas⁹.

Por tanto, los Estados miembros deben tener la posibilidad de mantener o introducir normas nacionales concebidas para combatir prácticas comerciales desleales que no se ajusten al ámbito de aplicación de la Directiva 2019/633, pero dentro de los límites del Derecho de la Unión Europea aplicable al funcionamiento del mercado interior, y si dichas normas son proporcionadas¹⁰. Las susodichas normas nacionales se aplicarán con medidas de gobernanza voluntaria –códigos de conducta nacionales–. Se anima explícitamente a recurrir a la resolución alternativa de conflictos voluntaria entre proveedores y compradores, sin perjuicio del derecho del proveedor a presentar una denuncia o a buscar el amparo de los tribunales civiles.

En suma, los Estados miembros tendrán que adoptar y publicar las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes para dar cumplimiento a la Directiva (UE) 2019/633, a más tardar el primero de mayo de 2021, y han de entrar en vigor a más tardar el primero de noviembre de 2021¹¹.

⁸ Directiva (UE) 2019/633, de 17 de abril de 2019, considerando 1.

⁹ *Ibidem*, considerando 39.

¹⁰ *Ibidem*, considerando 40.

¹¹ *Ibidem*, art. 13.

2. La Directiva (UE) 2019/633, en materia de prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro de productos agrícolas y alimentarios: aspectos generales

Los objetivos de la Directiva 2019/633, a saber, el establecimiento en toda la Unión de unas normas mínimas de protección mediante la armonización de las medidas divergentes de los Estados miembros en materia de prácticas comerciales desleales, no pueden ser alcanzados de manera aislada y suficiente por los Estados miembros y, sin embargo, pueden lograrse mejor en el ámbito del Ordenamiento Jurídico de la Unión Europea, ya que ésta puede adoptar medidas respecto del contrato de suministro con el principio de subsidiariedad establecido en el art. 5 del Tratado de la Unión Europea.

En España está vigente la Ley 12 /2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Con la Directiva (UE) 2019/633 se profundizará en la protección de los productores-suministradores de productos agrícolas y alimentarios frente a determinadas prácticas en el marco de la cadena de suministro de los susodichos productos ya que la Directiva obliga a España a realizar las precisas adaptaciones de nuestro Ordenamiento Jurídico mediante su adecuada transposición. Además, todo ello implicará una mayor armonización de la legislación de los Estados miembros de la Unión Europea más allá de las prácticas desleales con consumidores, pasando ahora a alcanzar a las propias prácticas desleales entre empresas¹².

2.1. Los desequilibrios en la cadena de suministro agrícola y alimentario en cuanto al poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios pueden conducir a prácticas comerciales desleales

Los productos agrícolas y alimentarios llegan al consumidor a través de la cadena de suministro en la que intervienen distintos agentes en sus distintas

¹² F.J. Arias Varona, *La armonización europea de la regulación de la Cadena alimentaria*, La Ley mercantil, nº 60, julio 2019, p. 2, señala que el enfoque de la Directiva (UE) 2019/633 “hacia las prácticas comerciales desleales marca un claro cambio de la política jurídica de la UE. Como es sabido, la intervención legislativa europea ha omitido el régimen de la competencia desleal, salvo en el ámbito de las prácticas desleales con consumidores”.

fases de producción, transformación, comercialización, distribución y venta¹³ al por menor de dichos productos enumerados en el anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como otros productos que si bien no figuran en el susodicho anexo han sido transformados como alimentos utilizando los productos del anexo mencionado.

No es nueva la preocupación del legislador ante ciertas prácticas desarrolladas en la cadena de suministro agrícola y alimentario. Hace tiempo que el legislador se percató de la necesidad de dotar de protección a los productores agrarios frente a determinadas prácticas que acontecen en su distribución. Los productores agrarios de pequeño tamaño, de menor tamaño que el de aquellos compradores de sus productos, se encuentran en una situación de debilidad contractual frente a éstos. Determinados comportamientos de las grandes empresas de distribución con los proveedores –sean agricultores, ganaderos, viticultores...– titulares de pequeñas explotaciones agrarias, encuentran explicación en el desequilibrio entre las partes contractuales motivado por las evidentes diferencias de tamaño. Por ello, ante la intervención de tan diversos agentes entre los que puede existir un desequilibrio contractual es muy importante la protección contra las prácticas comerciales desleales que pueden influir negativamente en el nivel de renta del productor agroalimentario¹⁴.

En las distintas etapas de la cadena de suministro agrícola y alimentario el número y tamaño de los intervinientes varía. Las diferencias en el poder de negociación entre las partes se corresponden –según la Directiva– con la dependencia económica del productor-proveedor respecto del comprador, lo que puede llevar a que los agentes de la cadena de mayor tamaño económico impongan prácticas comerciales desleales a los más pequeños, resultando perjudicadas estas pequeñas y medianas empresas que suministran esos productos y que cuentan con un volumen de negocios anual de hasta 350.000.000 euros¹⁵. Según la propia Directiva, una aproximación al poder de negociación relativo está en el volumen de negocios anual de los distintos agentes, siendo así que la Directiva establece categorías basadas en el volumen de negocios conforme a los que concede protección, excluyendo a agentes que no sean vulnerables o “que lo sean significativamente menor que sus homólogos o competidores más pequeños”¹⁶.

¹³ La Directiva se aplica a las prácticas comerciales sea cual sea la fase de la comercialización en que se produzcan. *Ibidem*, considerando 15.

¹⁴ *Ibidem*, considerando 5 y 6.

¹⁵ *Ibidem*, considerando 9.

¹⁶ *Ibidem*, considerando 14.

2.2. Justificación y ámbito de aplicación de la Directiva

2.2.1. Justificación

La Directiva es necesaria dada la diversidad de regulaciones nacionales en la materia. Si bien buena parte de los Estados de la Unión Europea cuentan con regulación específica sobre este tema, subsisten lagunas normativas, así como diferentes contenidos normativos sobre el particular. Además, no todos los elementos de las prácticas comerciales desleales a tratar en el ámbito de la cadena de suministro alimentario estaban integrados en la normativa imperativa o de adopción voluntaria de los Estados miembros. Por ello, con la presente Directiva se pretende asegurar un estándar de protección europeo homogéneo para los productores proveedores de productos agrícolas y alimentarios.

Muchos Estados miembros de la Unión Europea disponen de normas internas para proteger a los productores-proveedores contra las prácticas comerciales desleales en sus relaciones con la cadena de suministro agroalimentario. En los Estados miembros de la Unión Europea, a los productores-proveedores les cabe acudir contra las prácticas comerciales desleales en sus relaciones con la cadena de suministro agroalimentario bien al Derecho de contratos, bien a la autorregulación del propio sector, pero el temor a represalias contra el denunciante de las susodichas prácticas limita la efectividad real de tales recursos normativos. Ante esa situación algunos Estados miembros confían a la Administración Pública el control del cumplimiento de las normas estatales sobre las citadas prácticas comerciales desleales¹⁷. Pero, más allá de este modo de actuar, se ha aprobado la nueva Directiva para aportar una protección que beneficia a los productores agrícolas proveedores de productos agrícolas y alimentarios (incluidas las organizaciones de productores y las asociaciones de organizaciones de productores en función de su poder de negociación relativo) incluyendo a las cooperativas¹⁸.

Es precisa una regulación específica como la de Directiva (UE) 2019/633 relativa a las prácticas comerciales desleales en la relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario ante la existencia de desequilibrios en cuanto al poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimenticios que hacen posible la imposición de prácticas que se aparten manifiestamente de las buenas conductas comerciales y frente a las que el régimen jurídico general ordinario, la aplicación en la práctica de las normas de autorregulación no proporciona la protección jurídica suficiente a los proveedores. Este efecto limitado frente

¹⁷ Ibidem, considerando 8.

¹⁸ Ibidem, considerando 10.

a esas determinadas prácticas comerciales desleales tiene su origen en el riesgo de represalias comerciales a los proveedores debidas a las frecuentes diferencias de poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios, por todo ello.

Así pues, el régimen jurídico específico de la Directiva se basa en la tutela de la parte débil¹⁹ estableciendo una lista mínima de prácticas comerciales desleales prohibidas en las relaciones entre compradores y proveedores en la cadena de suministro, estableciendo normas de carácter imperativo y con mecanismos de control del cumplimiento de esas prohibiciones, así como sanciones y disposiciones para la coordinación entre las autoridades encargadas de su cumplimiento.

2.2.2. Ámbito de aplicación

La Directiva se aplicará a minoristas, a empresas de transformación de alimentos, a mayoristas, a las cooperativas u organizaciones de productores o a simples productores que realicen alguna de las prácticas comerciales desleales que se contemplan en sus disposiciones. Ahora bien, para definir en ámbito de aplicación de la norma la Directiva incluye umbrales para delimitar los supuestos de desequilibrio que exigen la aplicación de esta norma.

La Directiva se aplica a las relaciones en la cadena de distribución entre proveedores y compradores, personas físicas o jurídicas entre las que se realizan determinadas prácticas comerciales desleales en las ventas de productos agrícolas y alimentarios descritos en el art. 1.2 de la propia Directiva. Ésta se limita al mercado de los “productos agrícolas y alimentarios” incluidos en el Anexo I del Tratado Fundacional de la Unión Europea cuya finalidad es delimitar el ámbito de aplicación de la Política Agraria y Pesquera Común. La Directiva realiza la mentada remisión con la única finalidad tuitiva del productor agroalimentario en relación con las prácticas en el seno de la cadena de distribución.

En cuanto a los compradores, la Directiva (UE) 2019/633 se aplica a las transacciones comerciales, con independencia de si se realizan entre empresas o entre éstas y las Administraciones Públicas que compren los susodichos productos y deben someterse a las mismas normas²⁰.

¹⁹ La necesidad de protección de los productores agrícolas y alimentarios en muchas ocasiones se explica por ser la parte débil, por su menor tamaño respecto del comprador. No siempre es así, ya que algunos proveedores –vg. cooperativa agroalimentarias– han alcanzado mayor tamaño, o bien se trata de un proveedor que para ciertas zonas y determinados productos concentra la venta de ciertos productos agrarios y alimentarios.

²⁰ Directiva (UE) 2019/633, considerando 11.

Para delimitar la existencia de un desequilibrio importante en cuanto al poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios y así poder luchar contra las prácticas que se puedan generar y que se aparten manifiestamente de las buenas conductas comerciales, la Directiva atiende al tamaño relativo de las partes de la relación proveedor y comprador en términos de volumen de negocios anual, entendiendo que en la distribución de productos alimentarios la parte débil es el proveedor siendo la parte fuerte la parte compradora. En este sentido la Directiva establece un esquema en escalada en función del volumen de facturación de forma que el desequilibrio queda determinado cuando el comprador se sitúa en la horquilla superior a la del vendedor indicada en el art. 1 apartado segundo de la Directiva UE) 2019/633.

La Directiva será de aplicación no sólo cuando los compradores y proveedores estén establecidos en el territorio de la Unión Europea, sino también cuando ello ocurre respecto de una de las partes, lo que supone una extraterritorialidad a los proveedores de la Unión Europea o extracomunitarios. Esto es, la Directiva protege a los proveedores de la Unión Europea contra las prácticas comerciales desleales de los compradores ya estén establecidos en un Estado de la Unión Europea o fuera de ella, evitando que los compradores puedan realizar la elección del lugar para establecerse en función de la normativa aplicable. A su vez, los proveedores establecidos fuera de la Unión Europea están protegidos cuando los compradores están establecidos en la Unión Europea, evitando así el desvío del comercio hacia proveedores no protegidos en detrimento de los proveedores de la propia Unión Europea²¹.

3. Prohibición de prácticas comerciales desleales. Especificidad del sector vitivinícola

La Unión Europea a través de la Directiva, como ya he señalado, pretende la armonización de la normativa de los Estados miembros que lucha contra las prácticas que se apartan manifiestamente de las buenas conductas comer-

²¹ Ibidem, considerando 12. F.J. Arias Varona, *La armonización europea...*, p. 5, califica de “loable la intención de asegurar un nivel de protección máximo y de dotar de cierta flexibilidad al legislador nacional. Sin embargo, la opción elegida mantiene abierto el problema de la norma aplicable en las relaciones entre países distintos, algo cada vez más habitual por el funcionamiento de los mercados de compraventa de este tipo de productos para los grandes operadores. Precisamente la necesidad de acabar con esa divergencia explica el esfuerzo armonizador y cabría preguntarse si no hubiera sido más deseable una posición más rígida del legislador europeo que condujera a la armonización plena en esta materia”.

ciales contrarias a la buena fe y lealtad comercial en la cadena de suministro agrícola y alimentario, asegurando una protección mínima al proveedor con independencia de la ubicación del comprador fuera o dentro del ámbito territorial de la Unión Europea. Para ello la Directiva determina un conjunto de prácticas comerciales que considera desleales y que los Estados de la Unión Europea prohíben, sin perjuicio de que en las normas internas de esos Estados se adopten posiciones más restrictivas respecto de tales prácticas²².

Dentro del listado de prácticas desleales contempladas por la Directiva destacan la preocupación por los plazos de pago y las modificaciones de las condiciones inicialmente pactadas e impuestas por la parte compradora, así como la documentación por escrito de las relaciones contractuales. Se trata de poner coto a desequilibrios importantes en cuanto al poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios debido, en general, al mayor poder de negociación del comprador de tales productos –en ocasiones, grandes cadenas de distribución–.

La Directiva distingue diversos tipos de prohibiciones. Un primer tipo de prohibición en todo caso de ciertas prácticas –que se recogen en el art. 3.1–, un segundo tipo que se refiere a prácticas comerciales prohibidas a menos que se hayan acordado previamente de manera clara y sin ambigüedad en el contrato de suministro o en cualquier otro contrato posterior entre el proveedor y el comprador –art. 3.2–.

Las primeras prácticas se prohíben en todo caso por considerar que resultan prácticas con suficiente desequilibrio como para considerar que su aceptación es consecuencia de la importante debilidad de la parte proveedora. En cambio, en el segundo grupo de prácticas prohibidas se preserva un margen de autonomía de la voluntad de las partes, descansando la protección en reglas de transparencia y consentimiento nítido en la relación contractual²³.

Hay prácticas comerciales que se consideran desleales de por sí y no deben sujetarse a la libertad contractual de las partes. Ahora bien, a la hora de decidir si una práctica comercial dada es desleal, conviene establecer una diferencia entre las prácticas previstas en términos claros e inequívocos en los contratos de suministros –o en acuerdos posteriores entre las partes– y las prácticas desarrolladas cuando se haya iniciado la transacción y por tanto no acordadas de antemano: sólo se prohíben los cambios unilaterales y retroactivos de tales términos claros e inequívocos del contrato de suministro²⁴.

²² Directiva (UE) 2019/633, art. 9.

²³ *Ibidem*, considerando 16.

²⁴ *Ibidem*, considerando 13.

3.1. Prácticas estrictamente prohibidas

Según se establece en el art. 3.1, los Estados miembros se asegurarán de que se prohíban, al menos, todas las siguientes prácticas comerciales desleales: las referidas a plazos de pago, cancelación de pedidos, modificación unilateral del contrato, pagos adicionales, pagos por pérdida o deterioro, ausencia de formalización por escrito, comportamiento referido al secreto empresarial, amenazas y compensaciones especiales.

Analizamos seguidamente todas las prácticas comerciales desleales que los Estados miembros se asegurarán de que sean prohibidas²⁵:

3.1.1. En cuanto a los plazos de pago el art. 3.1.a) de la Directiva, trata de evitar plazos de pago excesivamente largos, diferenciando según se pacten entregas periódicas o no, prohibiendo el uso de plazos superiores a 30 días para productos perecederos, o de 60 días para el resto. Se trata de evitar fijar plazos largos de entrega que escondan pagos con aplazamientos superiores a los permitidos. Sin embargo, el plazo máximo de pago no debería contabilizarse antes de que el comprador sepa el importe debido, de modo que los retrasos por este motivo que sean superiores a los plazos indicados, treinta o sesenta días desde la entrega, serían responsabilidad del proveedor, salvo que fuese el comprador quien, por el desequilibrio entre las partes contractuales, imponga ese retraso en la emisión de la factura sobrepasando los plazos indicados.

Difícilmente cabe calificar como práctica comercial desleal el incumplimiento de un plazo de pago cuando aún no se conoce por el comprador el importe a pagar, si bien también pudiera ser que el motivo por el que se cuestiona el importe a pagar esconda en realidad la imposición por el comprador plazos de pago superiores a los legalmente establecidos²⁶

Para los productos agrícolas y alimentarios perecederos²⁷, caso de la uva para vinificación –y mosto para producción de vino–, no es compatible con el comercio leal efectuar el pago de dichos productos más allá de 30 días des-

²⁵ Ibidem, art. 3.1.

²⁶ Según F.J. Arias Varona, *La armonización europea...*, p. 7, estos plazos máximos pueden ocasionar problemas en algunas modalidades empleadas en el sector agrario, concretamente alude a “contratos de venta de semilla cuyo pago se acuerda diferir al final de la cosecha. Aparentemente este tipo de cosas siguen sin tener soluciones óptimas en la Directiva, dado que no parecen cubiertas por las diferentes excepciones a la regla que, en este momento, no parece oportuno detallar aquí (véase lo dispuesto en el párrafo final del art. 3.1 de la Directiva 2019/633). En todo caso, el sistema de aplicación sobre la base del desequilibrio puede mitigar el problema, dado el usualmente mayor tamaño del vendedor, en el caso de las semillas (cuestión que en el caso de las normas españolas plantea mayores problemas)”.

²⁷ El art. 2 en su apartado 5 de la Directiva (UE) 2019/633 entiende por productos agrícolas o alimentarios perecederos aquellos que por su naturaleza o por la fase de transformación en que

pués de la entrega, 30 días desde la expiración del plazo de entrega acordado cuando los productos sean entregados de forma periódica o 30 días desde la fecha en que se fije el importe por pagar²⁸. A los efectos de los plazos de pago contemplados, los plazos de entrega acordados no excederán en ningún caso de un mes.

Cuando el contrato de suministro no establezca la entrega periódica de los productos agrícolas y alimenticios perecederos no es compatible con el comercio leal efectuar el pago de dichos productos más allá de 30 días después de la fecha de entrega o después de la fecha en que se fije el importe pagadero, eligiéndose la fecha que sea posterior de las dos²⁹. No obstante, cuando el comprador fije el importe pagadero, los plazos de pago empezarán a contar a partir del final del plazo de entrega acordado en el que se haya realizado.

Por consiguiente, la Directiva pone de manifiesto que deben prohibirse las prácticas de morosidad en el pago de productos agrícolas y alimentarios, incluida la de los perecederos, ya que esta práctica repercute negativamente en la viabilidad económica del proveedor, sin aportarle compensación a cambio.

Ahora bien, esta prohibición indicada en la letra a) del art. 3.1. no se aplicará³⁰, entre otros, en los contratos de suministro entre proveedores de uva y mosto³¹ para producción de vino y sus compradores directos siempre que:

se encuentran podrían dejar de ser aptos para la venta dentro de los 30 días siguientes a su recolección, producción o transformación.

²⁸ Para otros productos agrícolas y alimentarios, más de 60 días después de que finalice el plazo de entrega acordado en que se hayan realizado las entregas, o más de 60 días después de la fecha en que se fije la cantidad pagadera para dicho plazo de entrega, eligiéndose la fecha que sea posterior de las dos (art. 3.1. a) de la Directiva (UE) 2019/633).

²⁹ Para otros productos agrícolas y alimentarios, más allá de 60 días después de la fecha de entrega o después de la fecha en que se fije el importe pagadero, eligiéndose la fecha que sea posterior de las dos (art. 3.1. a) de la Directiva (UE) 2019/633). No obstante, cuando el comprador fije el importe pagadero, los plazos de pago empezarán a contarse a partir de la fecha de entrega.

³⁰ La prohibición indicada en la letra a) del citado art. 3.1. se entenderá sin perjuicio de: las consecuencias de las moras y los recursos establecidos en la Directiva 2011/7/UE, que se aplicarán, como excepción a los plazos de pago establecidos en dicha Directiva, basándose en los plazos de pago establecidos en la Directiva 2019/633; de la posibilidad de que un comprador y un proveedor acuerden una cláusula de reparto de valor a tenor del art.172 bis del Reglamento (UE) n° 1308/2013. Además, la prohibición indicada en la letra a) del art. 3.1. no se aplicará a los pagos: realizados por un comprador a un proveedor cuando dichos pagos se realizan en el marco del programa escolar contemplado en el art. 23 del Reglamento(UE) n° 1308/2013; los realizados por entidades públicas que presten servicios de asistencia sanitaria en el sentido del art., apartado 4, letra b) de la Directiva 2011/7/UE y en los contratos de suministro entre proveedores de uva y mosto para la producción de vino y sus compradores directos en los términos que establece la Directiva 2019/633.

³¹ La uva –y, en su caso, el mosto para producción de vino– ha de considerarse producto perecedero ya que cabe esperar que no será apto para la venta en el plazo de 30 días a partir del último acto de recolección, producción o transformación por el proveedor, con independencia de que

i) los términos de pago específicos para las transacciones de venta se incluyan en los contratos tipo que hayan sido declarados vinculantes por el Estado miembro en virtud del art. 164 del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 antes del 1 de enero de 2019, y que los Estados miembros renueven esta ampliación de los contratos tipo a partir de esa fecha sin cambios significativos de los términos de pago que vayan en detrimento de los proveedores de uva y mosto;

ii) y los contratos de suministro entre proveedores de uva y mosto para producción de vino y sus compradores directos sean plurianuales o se conviertan en plurianuales.

Así pues, en relación con las disposiciones sobre mora, en el ámbito de la Directiva se entiende que las uvas y el mosto para la producción vinícola tienen características especiales ya que aun cuando las uvas se vendimian únicamente durante un periodo limitado en el año, sin embargo, se usan para la producción de vino, cuya venta puede no efectuarse hasta muchos años después. Muchos vinos con Denominación de Origen son envejecidos³² y ante esa situación especial, las organizaciones de productores e interprofe-

el productor sea sometido a nueva transformación o que sea manipulado tras su venta de acuerdo con otras normas aplicables, en particular las relativas a la seguridad alimentaria.

³² Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico. Disposición adicional segunda. Indicaciones relativas a las características de los vinos. A efectos de su protección, y sin perjuicio de las competencias que puedan tener las comunidades autónomas en materia de denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas, se establecen las siguientes indicaciones relativas a las menciones de envejecimiento:

a) Indicaciones comunes para los vinos acogidos a una DOP o IGP correspondientes a la categoría 1 del anexo VII, parte II, del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 y (CE) n.º 1234/2007:

«Noble», que podrán utilizar los vinos sometidos a un período mínimo de envejecimiento de dieciocho meses en total, en recipiente de madera de roble de capacidad máxima de 600 litros o en botella.

«Añejo», que podrán utilizar los vinos sometidos a un período mínimo de envejecimiento de veinticuatro meses en total, en recipiente de madera de roble de capacidad máxima de 600 litros o en botella.

«Viejo», que podrán utilizar los vinos sometidos a un período mínimo de envejecimiento de treinta y seis meses, cuando este envejecimiento haya tenido un carácter marcadamente oxidativo debido a la acción de la luz, del oxígeno, del calor o del conjunto de estos factores.

b) Además de las indicaciones reguladas en el párrafo anterior, los vinos con DOP correspondientes a la categoría 1 del anexo VII, parte II, del Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre, podrán utilizar las siguientes:

«Crianza», que podrán utilizar los vinos tintos con un período mínimo de envejecimiento de veinticuatro meses, de los que al menos seis habrán permanecido en barricas de madera de roble de capacidad máxima de 330 litros; y los vinos blancos y rosados con un período mínimo

sionales han elaborado contratos tipos para el suministro de uvas y mosto, en los que se prevén pagos fraccionados con plazos específicos. El uso de estos contratos tipos en acuerdos plurianuales proporciona no sólo seguridad de unas relaciones comerciales de larga duración, sino que contribuye también a la estabilidad de la cadena de suministro.

En este contexto, las disposiciones en materia de mora establecidas en la Directiva no se aplicarán a los contratos entre proveedores de uvas y mosto para la producción vinícola y sus compradores directos, cuando dichos contratos tipo –elaborados por organizaciones de productores, organizaciones interprofesionales o asociaciones de organizaciones de productores reconocidas– hayan sido declarados obligatorios por los Estados miembros³³ con arreglo al art. 164 del Reglamento (UE) 1308/2013 antes del 1 de enero de 2019, o cuando los Estados miembros hayan prorrogado los contratos tipo sin haber efectuado modificaciones significativas de las condiciones de pago en detrimento de los proveedores de uvas y mosto³⁴.

En el art. 164.1 del Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se crea la Organización Común de Mercados de los productos agrarios, y que se refiere a la extensión de normas, se establece que: “En caso de que una organización de productores reconocida, una asociación reconocida de organizaciones de productores o una organización interprofesional reconocida que opere en una o varias

de envejecimiento de dieciocho meses, de los que al menos seis habrán permanecido en barricas de madera de roble de la misma capacidad máxima.

«Reserva», que podrán utilizar los vinos tintos con un período mínimo de envejecimiento de treinta y seis meses, de los que habrán permanecido al menos doce en barricas de madera de roble de capacidad máxima de 330 litros, y en botella el resto de dicho período; los vinos blancos y rosados con un período mínimo de envejecimiento de veinticuatro meses, de los que habrán permanecido al menos seis en barricas de madera de roble de la misma capacidad máxima, y en botella el resto de dicho período.

«Gran reserva», que podrán utilizar los vinos tintos con un período mínimo de envejecimiento de sesenta meses, de los que habrán permanecido al menos dieciocho en barricas de madera de roble de capacidad máxima de 330 litros, y en botella el resto de dicho período; los vinos blancos y rosados con un período mínimo de envejecimiento de cuarenta y ocho meses, de los que habrán permanecido al menos seis en barricas de madera de roble de la misma capacidad máxima, y en botella el resto de dicho período.

c) Indicaciones propias de los vinos espumosos de calidad. Podrán utilizar las siguientes indicaciones:

«Premium» y «reserva», que podrán utilizar los vinos espumosos de calidad definidos en la normativa europea y los vinos espumosos con DOP. «Gran reserva», que podrán utilizar los vinos con DOP «Cava», con un período mínimo de envejecimiento de treinta meses contados desde el tiraje hasta el degüelle.

³³ Directiva (UE) 2019/633, art. 3.1 in fine.

³⁴ Ibidem, considerando 19.

circunscripciones económicas de un Estado miembro sea considerada representativa de la producción, el comercio o la transformación de un producto dado, el Estado miembro podrá disponer, previa solicitud de la organización, que algunos de los acuerdos, decisiones o prácticas concertadas pactadas en el marco de dicha organización sean obligatorias, por un periodo limitado, para otros operadores, tanto individuales como agrupados, que operen en esa o esas circunscripciones económicas y no pertenezcan a la organización o asociación”.

La extensión de las normas previstas en el susodicho apartado 1 del art. 164 debe ponerse en conocimiento de los operadores mediante su inclusión completa en una publicación oficial del Estado miembro, según establece el apartado 5 de ese mismo art. 164 del Reglamento 1308/2013 de la Unión Europea. Esto es lo que se hace en España por la Orden APA/806/2019, de 25 de julio, por la que se extiende el Acuerdo de la Organización Interprofesional del Vino de España al conjunto del sector y se fija la aportación económica obligatoria para realizar actividades de promoción e información del sector vitivinícola y sus productos, inteligencia económica, vertebración sectorial, investigación, desarrollo, innovación tecnológica y estudios, durante las campañas 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 y 2023/2024.

A) En el preámbulo de este texto reglamentario –Orden APA/806/2019, de 25 de julio– se recuerda que “El artículo 8 de la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias establece que adoptado un acuerdo en el seno de una organización interprofesional agroalimentaria, relativo a actividades relacionadas con las finalidades definidas en el artículo 3 de dicha ley que cuenten con un determinado nivel de respaldo podrán extenderse al conjunto de productores y operadores del sector o producto [...] La Organización Interprofesional del vino de España, OIVE, ha propuesto la extensión de normas al conjunto del sector, con aportación económica obligatoria para realizar actividades de promoción e información del sector vitivinícola y sus productos, inteligencia económica, vertebración sectorial y desarrollar programas de investigación, desarrollo, innovación tecnológica y estudios, durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2019 y el 31 de julio de 2024”.

El ministro de Agricultura, según el art. 1 de la Orden APA/806/2019, de 25 de julio, aprueba la extensión de normas al conjunto del sector del vino, del acuerdo de la Organización Interprofesional del Vino de España, OIVE, para realizar actividades de promoción e información del sector vitivinícola y sus productos, inteligencia económica, vertebración sectorial y desarrollar

programas de investigación, desarrollo, innovación tecnológica y estudios, con aportaciones económicas para financiar las mismas, de los operadores del sector vitivinícola en España.

Entre las finalidades de la extensión de la norma se encuentra, según se establece en el art. 3.3. a) de la Orden APA/806/2019 el “fomento de la estabilidad de la cadena de valor del vino. Elaboración, difusión y promoción del empleo de contratos tipo homologados para la compraventa de uva y de vino. Explotación de la información agregada que resulte de los mismos. Actividades y materiales divulgativos y formativos dirigidos a los viticultores”.

B) El contrato tipo de compraventa de uva con destino a su transformación en vino que registró durante la campaña 2020/2021 ha sido homologado por la Orden APA/770/2020. En su preámbulo se dice que “vista la solicitud de homologación del contrato-tipo de compraventa de uva con destino a su transformación en vino, formulada por la Organización Interprofesional del Vino de España, OIVE, acogándose a los requisitos previstos en la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios, en el Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo, por el que se aprueba su Reglamento³⁵ y, de conformidad con la propuesta elevada por la Dirección General de la Industria Alimentaria, a fin de que los solicitantes puedan disponer de un documento acreditativo de la contratación de materia prima ante el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [...]” se homologa –según la disposición primera de la susodicha orden ministerial– según el régimen establecido en la Ley 2/2000, de 7 de enero, reguladora de los contratos tipo de productos agroalimentarios y el Real Decreto 686/2000, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, el contrato-tipo de compraventa de uva con destino a su transformación en vino que registró durante la campaña 2020/2021, cuyo texto figura en el anexo de la propia orden.

C) En cuanto al contenido del contrato tipo homologado de compraventa de uva con destino a su transformación en vino, que se encuentra en el Anexo de la citada orden, además de referirse a los intervinientes –vendedor y comprador–, (que formalizan el contrato tipo y surte efectos respecto de la obligación de formalizar los contratos alimentarios por escrito

³⁵ Sobre estos textos legales vide G. Doménech Martínez, *Las organizaciones interprofesionales en las disposiciones normativas españolas y la contratación de productos agroalimentarios*, en E. Muñoz Espada, P. Amat Llombart (dir.), *Tratado de Derecho Agrario*, Madrid 2017, pp. 385 a 441. De la misma autora, *Comercialización de los productos agroalimentarios a través de los contratos tipo de productos agroalimentarios y la mediación en la resolución de sus controversias*, “Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2012, nº 60, pp. 47 a 64.

establecida por la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria), contendrá las estipulaciones referidas al objeto del contrato, precio, forma de pago y facturación, condiciones de entrega, recepción y control, recolección y transporte, duración, modificaciones y requisitos formales, tratamientos fitosanitarios, incumplimiento, extinción, comisión de seguimiento en el seno de la OIVE, funciones y financiación, resolución de conflictos, protección de datos y, por último, información que deben suministrar las partes.

C.1) En concreto, en cuanto al precio, la Orden APA/770/2020, de 27 de julio, por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de uva con destino a su transformación en vino que regirá durante la campaña 2020/2021, en cláusula segunda del contrato tipo establece que: “El precio aplicable en este contrato para uva que cumpla las estipulaciones señaladas será el resultado de aplicar el precio libremente pactado entre las partes, las primas o descuentos que procedan de acuerdo con los criterios o parámetros de calidad que se establezcan [...]”.

En este aspecto hemos de tener presente la principal novedad en el ámbito de la cadena alimentaria, introducida por el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación y que consiste en “obligar a que cada operador abone al inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste de producción de tal producto en que haya incurrido dicho operador, de modo que se preserve ese valor agregado creciente que fundamenta uno de los ejes vertebradores de la acción pública en este sector [...]. Asimismo, se previene que el operador que realice la venta final de producto al consumidor no pueda repercutir a ninguno de los operadores anteriores el riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público.

También se prevé como novedad destacada la inclusión del coste de producción en el precio como elemento mínimo de los contratos [...], se tiene en cuenta en la composición del precio el conjunto de factores objetivos, verificables y no manipulables que deben ser expresamente establecidos en el contrato [...] la norma incorpora una lista ejemplificativa de elementos para las explotaciones agrarias, tales como semillas, fertilizantes, pesticidas, energía o maquinaria, e índices que, entre otros, pueden emplearse para asegurar esa objetividad en su determinación, como los publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Esta medida [...] permite cohonestar la libre formación de la voluntad y la autorregulación de la oferta y demanda con el aseguramiento de que esos costes efectivos de producción que, además deberán cubrirse con el precio y aparecer así en el contrato, no se destruyen en estadios sucesivos de la cadena”.

En consecuencia, el Real Decreto-ley 5/2020, en su artículo primero, apartado uno, modifica la letra c) del apartado 1 del art. 9 de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, que queda redactada como sigue y se añade una nueva letra j): ««c) Precio del contrato alimentario, con expresa indicación de todos los pagos, incluidos los descuentos aplicables, que se determinará en cuantía fija o variable. En este último caso, se determinará en función únicamente de factores objetivos, verificables, no manipulables y expresamente establecidos en el contrato. En ningún caso se utilizarán factores que hagan referencia a precios participados por otros operadores o por el propio operador. Los factores que emplean podrán ser, entre otros, la evolución de la situación del mercado, el volumen entregado y la calidad o composición del producto. En todo caso, uno de los factores deberá ser el coste efectivo de producción del producto objeto del contrato, calculado teniendo en cuenta los costes de producción del operador efectivamente incurridos, asumidos o similares. En el caso de las explotaciones agrarias se tendrán en cuenta factores tales como las semillas y plantas de vivero, fertilizantes, pesticidas, combustibles y energía, maquinaria, reparaciones, costes de riego, alimentos para los animales, gastos veterinarios, trabajos contratados o mano de obra asalariada. Se entenderá por factores objetivos aquéllos que sean imparciales, fijados con independencia de las partes y que tengan como referencia datos de consulta pública. En el caso de las explotaciones agrarias, éstos serán tales como los datos relativos a los costes efectivos de las explotaciones publicados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación».

«j) Indicación expresa de que el precio pactado entre el productor primario agrario, ganadero, pesquero o forestal o una agrupación de éstos y su primer comprador cubre el coste efectivo de producción».

También el Real Decreto-ley 5/2020 en su artículo primero apartado tres añade un nuevo art. 12 ter. con el siguiente contenido: «Destrucción de valor en la cadena. Con el fin de evitar la destrucción del valor en la cadena alimentaria, cada operador de la misma deberá pagar al operador inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste efectivo de producción de tal producto en que efectivamente haya incurrido o asumido dicho operador. La acreditación se realizará conforme a los medios de prueba admitidos en Derecho.

El operador que realice la venta final del producto al consumidor en ningún caso podrá repercutir a ninguno de los operadores anteriores su riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público».

Por último, el Real Decreto-ley 5/2020, en su artículo primero apartado dos, añade un nuevo art. 12 bis con el siguiente contenido: «Actividades promocionales. 1. En el ámbito de aplicación de esta ley: 1. El lanzamiento y desarrollo de promociones deberá realizarse basándose en los principios de: a) acuerdo y libertad de pactos; b) interés mutuo; y c) flexibilidad para adaptarse a las circunstancias particulares de los distintos operadores.

2. Los pactos sobre promociones comerciales se respetarán en su naturaleza e integridad. Dichos pactos, que deberán contar con el acuerdo explícito de ambas partes, recogerán los aspectos que definen la promoción: los plazos (fechas de inicio y finalización), los precios de cesión, los volúmenes, y aquellas otras cuestiones que sean de interés, así como también los aspectos de la promoción relativos al procedimiento, el tipo, el desarrollo, la cobertura geográfica y la evaluación del resultado de ésta.

3. No se realizarán actividades promocionales que induzcan a error sobre el precio e imagen de los productos o que perjudiquen la percepción en la cadena sobre la calidad o el valor de los productos»”.

En este sentido, las actividades promocionales que se realicen en el ámbito de aplicación de la ley de la cadena han de desplegarse “en un marco equitativo de obligaciones y derechos, entre los que cabe destacar que se base en el acuerdo y libertad de pactos, para los cuales se establecen unos contenidos mínimos; el interés mutuo; y la flexibilidad para adaptarse a las circunstancias particulares de los distintos operadores, sin que puedan realizarse actividades particulares de los distintos operadores, sin que puedan realizarse actividades promocionales entre los mismos que induzcan a error sobre el precio e imagen de los productos, con el fin de evitar que se perjudique la percepción en la cadena sobre la calidad o valor de los productos, banalizando una actividad esencial para la economía y sociedad.”

C.2) En cuanto a la forma de pago y facturación, la Orden APA/770/2020, de 27 de julio, por la que se homologa el contrato-tipo de compraventa de uva con destino a su transformación en vino que regirá durante la campaña 2020/2021, en la cláusula tercera establece que “el pago se hará en la forma que las partes libremente establezcan dentro de los límites marcados por la normativa aplicable. De forma general, quedarán prohibidas aquellas modalidades de pago que supongan un aplazamiento de pago”. Se prevé una entrega a cuenta.

El vendedor está obligado a entregar factura al comprador antes de que transcurran quince (15) días desde la recepción efectiva de la mercancía, conforme al art. 4.1 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por las que se establecen las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, considerándose esta fecha de recepción efectiva el último día

de la entrega, con el IVA correspondiente y en la que figurará la cantidad de uva y el precio pactado.

En el caso de que el vendedor esté acogido al Régimen especial de la agricultura, ganadería y pesca será el adquirente el que expida el correspondiente recibo agrario de acuerdo con la normativa vigente.

El pago se realizará a los ... días contados desde la fecha de finalización de la entrega de la uva, considerada según lo señalado en el párrafo anterior, y siempre dentro de los 30 días siguientes a esta fecha.

En aquellas Denominaciones de Origen, Indicaciones Geográficas Protegidas u otras figuras de calidad en las que esté establecido un sistema de «validación de la cosecha», si de dicha validación resultare un precio superior, el día inicial del plazo de pago de la diferencia hasta dicho precio es el de la comunicación fehaciente por parte del organismo de control de la figura de calidad al comprador y al vendedor del resultado de la verificación.

Por último, la cláusula tercera del contrato tipo establece que serán de aplicación los plazos de la Directiva 2011/7/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por las que se establecen las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y de la Disposición adicional primera de la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre.

3.1.2. En segundo lugar, la Directiva (UE) 2019/633, considera desleal las cancelaciones de pedidos de productos agrícolas y alimentarios perecederos con un plazo menor de 30 días, ya que el proveedor no estará en disposición de encontrar una salida alternativa para dichos productos. Los Estados miembros de la Unión Europea podrán establecer periodos inferiores a 30 días para sectores específicos y en casos debidamente justificados en que los productores de determinados sectores, en unos plazos de cancelación más cortos de esos 30 días, pueden tener todavía tiempo suficiente para que los proveedores vendan los productos en otro punto o les den ellos mismos uso³⁶.

Según el art. 3.1 letras b y c, se considera desleal la cancelación o modificación unilateral del contrato por los compradores que, gozando de una posición más fuerte, modifican de forma unilateral las cláusulas contractuales acordadas –vg. suprimir productos objeto de un contrato de suministro–.

En cuanto a la modificación unilateral del contrato, se considera práctica comercial desleal que el comprador modifique unilateralmente los términos del contrato de suministro de productos agrícolas y alimentarios en perjuicio de los proveedores, en lo que se refiere a la frecuencia, método, lugar, ca-

³⁶ Directiva (UE) 2019/633, considerando 20 y art. 3.1. b.

lendaro o volumen del suministro o la entrega de tales productos, la norma de calidad, las condiciones de pago o los precios. No obstante, no resulta aplicable a las situaciones en las que exista un contrato entre un proveedor y un comprador en el que se estipule expresamente que éste último podrá especificar más adelante un elemento concreto de la transacción con respecto a pedidos futuros –vg. las cantidades encargadas–. Esto es, los acuerdos no necesariamente se celebran en un momento dado para todos los aspectos de la transacción entre el proveedor y el comprador³⁷.

Se trata de prohibir sobre todo “cambios unilaterales y con carácter reoactivo de esos términos claros e inequívocos del contrato de suministro”³⁸ en lo que se refiere a la frecuencia, método, lugar, calendario o volumen del suministro o la entrega de tales productos, la norma de calidad, las condiciones de pago o los precios.

Para las modificaciones unilaterales, distintas de la cancelación de pedidos, la Directiva incorpora un listado de modificaciones prohibidas que están detalladas –art.3.1. c)–, por lo que aquellas que no están detalladas cabe considerarlas lícitas por las legislaciones nacionales³⁹.

En cuanto a la cancelación, se considera práctica comercial desleal que el comprador cancele un pedido de productos agrícolas y alimentarios perecederos en un plazo tan breve que el proveedor no pueda razonablemente esperar encontrar una alternativa para comercializar o utilizar esos productos.

El precepto no prohíbe la cancelación en términos absolutos. Prohíbe la cancelación de un pedido únicamente cuando se notifica la misma con un plazo inferior a 30 días por considerarlo demasiado breve que tiene un efecto perjudicial para el proveedor. Sabemos que el art. 1256 del Código Civil establece que: “La validez y cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes”. A tenor de este precepto, el comprador no tiene derecho a cancelar un pedido unilateralmente, salvo que así se le reconozca en las condiciones pactadas, aun así, no tendría derecho si el plazo es inferior a 30 días, límite del posible derecho a cancelar el pedido –art. 3.1. b)–. Una modificación inferior a 30 días es un plazo demasiado breve, salvo en ciertos sectores específicos que los Estados miembros de la Unión Europea entiendan justificadamente que unos plazos de cancelación más breves podrían dejar todavía tiempo suficiente para que los proveedores vendan los productos en otro lugar o le den ellos mismos uso.

³⁷ Ibidem, considerando 21 y art. 3.1. c.

³⁸ Ibidem, considerando 16.

³⁹ En el caso de España, el art. 12 de la Ley de la Cadena Alimentaria en lo relativo a las modificaciones unilaterales sobrevenidas, las prohíbe con carácter general, sin perjuicio del tratamiento específico de la modificación sobrevenida de los plazos de pago, lo cual podría mantenerse ya que la Directiva permite la existencia de normas nacionales más estrictas.

3.1.3. En tercer lugar, los proveedores y los compradores de productos agrícolas y alimentarios deben negociar libremente las transacciones comerciales incluido el precio, así como los pagos por servicios prestados por el comprador al proveedor –vg. la comercialización y la promoción–, estando prohibidas por desleales las prácticas por las cuales un comprador imponga a un proveedor pagos que no estén relacionados con una transacción de venta concreta⁴⁰.

A tenor de lo establecido en el art. 3.1 letras d), e), i) de la Directiva, se consideran prácticas comerciales desleales que el comprador exija al proveedor los pagos que no están relacionados con la venta de los productos agrícolas o alimentarios del proveedor y que, por ejemplo, sirven en realidad para compensar al comprador de costes adicionales en los que se incurre para la comercialización de los productos, trasladando injustificadamente costes al proveedor.

El apartado e) del art. 3.1 considera práctica comercial desleal que el comprador exija al proveedor que pague el deterioro o la pérdida, o por ambos motivos, de productos agrícolas o alimentarios, ocurridos en el local del comprador o cuando ya se había transmitido la propiedad al comprador, sin que dicho deterioro o pérdida se deban a negligencia o culpa del proveedor.

Igualmente, en el apartado i) del art. 3.1 se considera práctica desleal que el comprador exija compensación al proveedor por los gastos derivados de estudiar las reclamaciones de los clientes relativas a la venta de los productos del proveedor, aun cuando no haya ni negligencia ni culpa por parte del proveedor⁴¹.

3.1.4. En cuarto lugar, en lo relativo a la exigencia de documentación por escrito, hay que estar a lo que establece el art. 3.1. f. Es necesario que los contratos de suministro agrícola y alimentario queden documentados por escrito con el fin de dejar constancia de las condiciones inicialmente pactadas, para así ofrecer protección frente a las modificaciones unilateralmente impuestas por el comprador⁴². La Directiva prohíbe como práctica comercial desleal que el comprador se niegue a confirmar por escrito los términos de un contrato de suministro que fueron acordados entre el com-

⁴⁰ Directiva (UE) 2019/633, considerando 22 y art. 3.1. d.

⁴¹ Sobre este particular vide el art. 12.2 de la Ley de la Cadena Alimentaria y su posible reforma para su armonización con lo dispuesto en el art. 3.1. i) de la Directiva.

⁴² F.J. Arias Varona, *La armonización europea...*, p. 6, en el Ordenamiento Jurídico Español “la documentación por escrito sólo se reclama para las relaciones en las que se da un cierto nivel de desequilibrio que no se acomoda a la regla codificada en la Directiva. Esto, sin duda, exigirá una reforma legal pues los criterios europeos aseguran un mayor nivel de protección, a mi juicio, que lo dispuesto en el art. 2.3 de la Ley de la Cadena Alimentaria”.

prador y el proveedor y cuya confirmación por escrito le haya solicitado el propio proveedor⁴³.

Para la Directiva no es obligatorio que los contratos se formalicen por escrito. Sin embargo, la formalización de los contratos por escrito en la cadena de suministro agrícola y alimentario puede evitar determinadas prácticas comerciales desleales. Por consiguiente, al objeto de proteger a los proveedores de las susodichas prácticas, éstos o sus asociaciones deben tener el derecho de solicitar una confirmación por escrito de las condiciones de un contrato de suministro cuando ya se hayan convenido. Por tanto, la Directiva califica como práctica comercial desleal, y, por tanto la prohíbe, la denegación por parte de un comprador de la confirmación por escrito de las cláusulas del contrato de suministro⁴⁴. Así, se considera práctica comercial desleal que el comprador se niegue a confirmar por escrito los términos de un contrato de suministro acordado, y que lo haya solicitado el proveedor⁴⁵.

En suma, la Directiva no impone la formalización del contrato de suministro por escrito, ni tampoco un contenido mínimo del mismo. Lo que se prohíbe es que el comprador se niegue a confirmar por escrito los términos del contrato pactado si el proveedor se lo exige.

3.1.5. En quinto lugar, el art. 3.1. g) considera práctica comercial desleal a prohibir que el comprador adquiera, utilice o divulgue secretos comerciales del proveedor ilícitamente⁴⁶. Con la prohibición de tales comportamientos no se protege tanto a los proveedores de productos agrarios o alimentarios, sino a determinados fabricantes frente a las grandes distribuidoras⁴⁷.

⁴³ Según el art. 3.1. f) esto no será aplicable cuando el contrato de suministro se refiera a productos que deban ser entregados por un miembro de una organización de productores, incluido una cooperativa, a la organización de productores de la que es miembro el proveedor, cuando los estatutos de dicha organización de productores o las normas y decisiones estipuladas en ellos o derivados de las mismas incluyan disposiciones que tengan un efecto similar a los términos del contrato de suministro.”

⁴⁴ Directiva (UE) 2019/633, considerando 23.

⁴⁵ Según el art. 3.1. f “...esto no será aplicable cuando el contrato de suministro se refiera a productos que deban ser entregados por un miembro de una organización de productores, incluida una cooperativa, a la organización de productores de la que es miembro el proveedor, cuando los estatutos de dicha organización de productores o las normas y decisiones estipuladas en ellos o derivados de los mismos incluyan disposiciones que tengan un efecto similar a los términos del contrato de suministro”.

⁴⁶ En el sentido de la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgada (secretos comerciales) contra su abstención, utilización y revelación ilícitos (DOL 157 de 15.6.2016, p. 1).

⁴⁷ Para F.J. Arias Varona, *La armonización europea...*, p. 8, viene a corresponder con lo que establece el art. 13 de la Ley de la Cadena Alimentaria, y que con la transposición de la Directiva

3.1.6. En sexto lugar, el art. 3.1. h) contempla como práctica estrictamente prohibida que el comprador amenace con llevar a cabo, o lleve a cabo, actos de represalia comercial contra el proveedor cuando éste ejerza sus derechos contractuales o legales, incluida la presentación de una denuncia o la cooperación con las autoridades de ejecución durante una investigación.

El uso de la amenaza o la ejecución de la misma puede ser frecuente, vg. la reducción de las cantidades de productos encargados. El uso de presiones indebidas y, en concreto, la amenaza de tomar represalias en la relación comercial si no se aceptan las condiciones impuestas por el comprador lleva a la Directiva a su prohibición. En el Considerando 25 de la Directiva se pone de manifiesto algunos de los comportamientos: vg. amenazar con tomar represalias o llevar a cabo la reducción de las cantidades de productos encargados con el propósito de imponer al proveedor la aceptación de determinadas condiciones desventajosas para él o impedirle hacer uso de los mecanismos legales de defensa o de denuncia⁴⁸.

3.2. Prácticas prohibidas, salvo si hay pacto previo, claro y expreso

Según el art. 3.2, los Estados miembros se asegurarán de que queden prohibidas, como mínimo, todas las prácticas comerciales establecidas en las letras a) hasta la f), a menos que hayan acordado previamente de manera clara y sin ambigüedad en el contrato de suministro o en cualquier contrato posterior entre el proveedor y el comprador. En el caso de que lo que se hubiese acordado en éste hubiese sido el pago, el mismo se debe basar en estimaciones objetivas y razonables.

Se incluyen ciertas prácticas comerciales que quedan prohibidas, si bien se pueden tolerar en la medida en que se hayan acordado previamente de manera clara y sin ambigüedad en el propio contrato de suministro o cualquier otro contrato posterior⁴⁹ entre el proveedor y el comprador, perseverando así la libertad de contratación entre las partes.

2019/633, aconseja la modificación de la susodicha ley con remisión a lo establecido en la Ley 1/2019 de Secretos Empresariales.

⁴⁸ Para F.J. Arias Varona, *La armonización europea...*, p. 9, esta práctica no está prohibida por la genérica prohibición del abuso de situación de dependencia económica del art. 16 de la Ley de Competencia desleal, por lo que la transposición de la Directiva exige que se incorpore a la Ley de la Cadena Alimentaria.

⁴⁹ Para F.J. Arias Varona, *La armonización europea...*, p. 9: “La referencia que se realiza en el texto a otro contrato posterior al de suministro no puede entenderse en el sentido de amparar modificaciones retroactivas al amparo de una novación posterior”.

El pacto previo, claro y sin ambigüedad entre el comprador y el proveedor permite las prácticas comerciales⁵⁰ relacionadas en el art. 3.2., que, por otra parte, se refieren mayoritariamente a la exigencia de pagos adicionales o la imposición de obligaciones en las que se evidencia un claro desequilibrio entre las partes⁵¹.

El elenco de prácticas comerciales previstas en el art. 3.2. reflejan el traslado al proveedor de costes de actividades o riesgos que deben, en principio, asumirlos el comprador. El que las susodichas prácticas comerciales no queden automática y totalmente prohibidas se explica en ciertos casos, por ejemplo, en que se estimula la venta del producto del proveedor.

En los susodichos términos han de quedar prohibidas, como mínimo, todas las siguientes prácticas comerciales:

a) Que el comprador devuelva productos agrícolas y alimentarios no vendidos al proveedor sin pagar por estos productos no vendidos, o su eliminación, o ambas cosas;

b) Que se cargue al proveedor un pago como condición por el almacenamiento, la exposición o la inclusión en una lista de precios de sus productos agrícolas y alimentarios, o su puesta a disposición en el mercado⁵²;

c) Que el comprador exija al proveedor que asuma total o parcialmente el coste de aquellos descuentos de los productos agrícolas y alimentarios vendidos por el comprador como parte de una promoción en tiendas y campañas de venta⁵³:

“Los Estados miembros de la Unión Europea velarán por que queden prohibidas las prácticas comerciales, a que se refiere la letra c) del párrafo primero, a menos que el comprador, antes de la promoción, iniciada por él, especifique la duración de la misma y la cantidad prevista de los productos agrícolas y alimentarios que vayan a entregarse a precio con descuento”;

⁵⁰ F.J. Arias Varona, *La armonización europea...*, p. 10, entiende que “la normativa española es parcialmente más restrictiva que la Directiva europea, ya que el art. 12 de la Ley de la Cadena Alimentaria prohíbe cualquier pago adicional sobre el precio pactado, salvo si se refiere al riesgo razonable de referenciación de un nuevo producto o a la financiación parcial de una promoción reflejada en el precio unitario de venta (y siempre que se hayan pactado expresamente en el contrato).

⁵¹ Según el art. 3.3. de la Directiva 2019/633 “Cuando el comprador solicite un pago por las situaciones descritas en el apartado 2, párrafo primero, letras b), c), d), e) o f), el comprador facilitará al proveedor, en caso de que este así se lo solicite, por escrito una estimación de los pagos por unidad o de los pagos por el total, según proceda, y, además, si se trata de las situaciones descritas en el apartado 2, párrafo primero, letras b), d), e) o f) también le facilitará, por escrito, una estimación de los gastos y la base de dicha estimación.

⁵² Suele ser el comprador el que asume estos costes y si se hubiese acordado por el proveedor debe basarse en estimaciones objetivas y razonables. Directiva (UE) 2019/633, considerando 26.

⁵³ *Ibidem*, considerando 27.

- d) Que el comprador exija al proveedor que pague la publicidad de productos agrícolas y alimentarios realizada por el comprador;
- e) Que el comprador exija al proveedor que pague por la comercialización por parte del comprador de productos agrícolas y alimentarios;
- f) Que el comprador cobre al proveedor por el personal de acondicionamiento de los locales utilizados para la venta de productos del proveedor.

4. Conclusiones

El Reino de España, a más tardar, el 1 de mayo de 2021 ha debido adoptar las medidas legales necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva (UE) 2019/633, pudiendo optar por una transposición de mínimos o por una más amplia. La primera opción implicaría ceñirse a los actos desleales mediante una regulación y control administrativo modificando la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. En cambio, la opción de una protección más amplia requiere incorporarla en la Ley 12/2013, con la posibilidad de un amplio ejercicio de acciones civiles por la realización de conductas contempladas en la Directiva.

La Directiva (UE) 2019/633 representa una clara intervención de la UE en las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario, adoptando normas imperativas que prohíben determinadas prácticas comerciales desleales en la Cadena Alimentaria: retraso en el pago de productos agroalimentarios ya entregados (con ciertas particularidades en el sector vitivinícola), cancelación unilateral tardía de un pedido o su modificación retroactiva, el rechazo del comprador a formalizar por escrito un contrato con el proveedor, el uso incorrecto de información confidencial, amenazar al proveedor con dejar de comprar sus productos o rechazar los pagos si el poseedor presenta alguna reclamación, solicitar compensaciones económicas en caso de deterioro o pérdida de los productos una vez entregados, a menos que ese deterioro se deba a una negligencia del proveedor.

La Directiva asegura una protección mínima común de los proveedores en la cadena de suministro agrícola y alimentario, si bien su extensión a compradores de Estados que no son miembros de la UE afecta a la extraterritorialidad de la norma, lo que plantea dudas.

Ley española de la Cadena Alimentaria encaja en la reserva que hace la Directiva de la posibilidad de que la legislación interna de los Estados miembros incluya normas más protectoras, por lo que resulta muy limitada la necesidad de su modificación para adecuar el contenido del susodicho

texto legal al contenido de la Directiva. Aun así, se requiere unas modificaciones de la susodicha Ley para incorporar ciertos aspectos de la Directiva, en particular las referidos a las amenazas con represalias y a la garantía del anonimato del denunciante ante el órgano administrativo –AICA–.

La transposición de la Directiva es compatible con sistemas de autorregulación que permite el mantenimiento de las soluciones convencionales que existen en el Ordenamiento Jurídico patrio: el Código de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria.

La Directiva (UE) 2019/633 preserva la validez de los Códigos de Buenas Prácticas Mercantiles en la Contratación Alimentaria y estimula otras medidas como adecuado complemento a la normativa vigente sobre el particular. Al tratarse tales Códigos de un Sistema de adhesión voluntaria, su utilidad dependerá del grado de aceptación y de las garantías de su respeto, lo que requiere órganos específicos de control, con facultades de inspección y sanción reforzadas, así como reglas procedimentales propias. Para ello, el art. 4 de la Directiva contempla la existencia de autoridades específicas encargadas de la aplicación de la susodicha norma y de la vigilancia de los comportamientos.

En el Reino de España se atribuyen estas competencias de las materias relativas a la Ley de la Cadena Alimentaria a la Agencia de Información y Control Alimentarios –AICA–. Por otra parte, se ha criticado la ausencia de un sistema de legitimación que preserve la confidencialidad del denunciante, incluyendo, al modo de cómo lo hace la Directiva, un sistema de legitimación amplio que incluye también a organizaciones de productores u otros proveedores. Desde la perspectiva del desequilibrio entre las partes de las relaciones comerciales en la cadena de suministro agrícola y alimentario, resulta esencial que los proveedores puedan acudir a la Administración competente para que realicen las oportunas inspecciones e impongan, en su caso, las correspondientes sanciones por haber realizado prácticas comerciales desleales⁵⁴. Se trata de proteger al proveedor denunciante para lo que se dispone una forma de ejercitar las facultades de la Administración, preservando el anonimato del denunciante para lograr la máxima eficacia de la norma.

Por último, señalar como novedad que el Real Decreto-Ley 5/2020, de 25 de febrero que contempla medidas en materia de agricultura y alimentación, modificando la Ley de cadena alimentaria, prohíbe la venta a pérdidas, estableciendo la obligación de cada operador de abonar al inmediatamente anterior un precio igual o superior al coste de producción de tal producto en que haya incurrido dicho operador, de modo que se preserve su valor

⁵⁴ Ibidem, art. 5.3.

agregado. Asimismo, se impide que el operador que realice la venta final del producto al consumidor pueda repercutir a ninguno de los operadores anteriores el riesgo empresarial derivado de su política comercial en materia de precios ofertados al público. Por último, se incluye el coste efectivo de producción en el precio como elemento mínimo de los contratos.

DIRECTIVE (EU) 2019/633 ON UNFAIR COMMERCIAL PRACTICES FOR A MORE SUSTAINABLE AGRICULTURAL AND FOOD SUPPLY CHAIN

Summary

Generally, in all commercial negotiations in the agricultural and food supply chain, the bargaining power enforces reduced prices and an imposition of unfair contractual conditions which suppliers have to accept to avoid being excluded from the market. Contractual conditions that harm the weaker party with less negotiating power and no possibility of withdrawing from the commercial relationship, imposed by a party in a privileged position, are described as unfair commercial practices. What is more, they are not only detrimental to agri-food businesses, but also to consumers and the overall functioning of the market. The uneven bargaining power between buyers and suppliers in the agricultural and food supply chain, leading to commercial relationships lacking clarity, transparency and fairness may effectively proper functioning of the market.

LA DIRETTIVA (UE) 2019/633 IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SLEALI NEI RAPPORTI TRA IMPRESE NELLA FILIERA AGRICOLA E ALIMENTARE

Riassunto

In generale, in qualsiasi trattativa commerciale avviata lungo la filiera agroalimentare, il vantaggio negoziale porta, in molte situazioni, a forzare prezzi più bassi ed a imporre clausole contrattuali abusive, le quali i fornitori sono costretti ad accettare per evitare di essere esclusi dal mercato. Tali condizioni contrattuali, imposte dalla parte in posizione privilegiata e svantaggiose per la parte più debole, cioè la parte con minore potere negoziale e praticamente incapace di recedere da questo tipo di rapporto commerciale, sono definite pratiche commerciali sleali. Esse rappresentano una minaccia non solo per le imprese agroalimentari, ma anche per i consumatori stessi nonché per il funzionamento del mercato. Uno squilibrio presente nel potere negoziale tra acquirenti e fornitori nella catena alimentare può ostacolare il corretto funzionamento del mercato portando ad escludere le relazioni commerciali basate su chiarezza, trasparenza ed equità.

ESTHER MUÑIZ ESPADA*

ORCID: 0000-0002-7753-3206

JUAN CARLOS GAMAZO CHILLÓN**

ORCID: 0000-0003-2574-712X

Digitisation in agriculture as a factor of competitiveness¹

1. Introduction

When studying a country's economy, a key factor is the understanding of the sectoral structure of that economy; that is, the significance of each productive sector within that economy. The productive sectors of the economic activity of a given territory are distinguished according to common characteristics. Traditionally a distinction has been made between: “primary sector” (obtaining resources directly from nature – this would include agricultural and fishing sectors), “secondary sector” (transformation of raw materials into final products and semi-finished products – this includes industry, construction and the energy sector) and “tertiary sector” (grouping together those activities that offer services to consumers and encompassing very diverse activities: commerce, tourism, health, education, transport, etc.).

Drawing our focus to the specific area of agriculture and its economic activity (and the purpose of this study), it is necessary to note that among the three productive sectors mentioned, the primary sector does not add value

* University of Valladolid, Spain.

** University of Valladolid, Spain.

¹ This study is part of the investigation team Ciberseguridad en la producción agroalimentaria. Qué protocolos jurídicos de actuación, VA049G18, de la convocatoria de subvenciones destinadas al apoyo de los grupos de investigación reconocidos de universidades públicas de Castilla y León, BOCYL 4 de junio de 2018, IP: E. Muñiz Espada.

to the product beyond its intrinsic natural worth. However more recently, extractive mining activities (without transformation of the mineral) have been excluded from this sector and included in the secondary sector.²

The primary sector comprises the following subsectors: the fishing sector on the one hand and the agricultural sector on the other³ – the components of which include farming, livestock, forestry and hunting. Agriculture covers all those economic activities regarding the cultivation of land, breeding of livestock and use of forest resources. The former (cultivation of land) represents the greater proportion of the agricultural sector with just over 55%, followed by livestock activities, with just over 40%, and at on a considerably lesser scale forestry, with a percentage that barely reaches 4%.⁴

Having considered what is understood as the agricultural sector and the composition of this production sector, in the following sections of this paper we will proceed to examine the weight of agricultural activity in the Spanish national economy as a whole. We hope to highlight how this a sector that, despite its progressive decline, affects us all and every day more significantly, as the period affected by the Covid-19 pandemic has shown. The competitiveness of this market depends on an awareness of the need for constant updating and modernisation of the agricultural sector. This requires the use of new information technologies and data processing as the main source of profitability.

2. Agricultural production factors

When analysing the current structure of the agricultural sector in Spain, it is necessary to study three basic factors involved in its production: land, labour and capital.

² In recent years this conventional division of the economy has been complicated by the addition of other new sectors to this classification: the quaternary sector (certain services related to information and knowledge) and the quinary sector (activities related to education, health, culture, etc.). This “complication” therefore derives from the subdivision of the classic tertiary sector or service sector into several different sectors.

³ This productive sector has been the object of interest on the part of economic doctrine since its origins, from Adam Smith, Ricardo or Malthus to the present day, and this is because practically all schools of economic thought have analysed the contributions of the agricultural sector to economic development.

⁴ It is striking how little this subsector contributes to the agricultural sector and to the national economy as a whole, especially as just over half of Spain’s surface area is forest (some 20 million hectares). However, it is fair to acknowledge that its importance has grown in recent years thanks to better exploitation of the resources provided by our forests.

2.1. Land

The total surface area of our country is 50.6 million hectares. Of this surface, more than 19 million are forest land, just above 17 million hectares are agricultural land (meaning that almost 34% of the total national surface area is arable land), over 8 million hectares are dedicated to meadows and pastures, and the remaining 6 million hectares are made up of other types of land area (for population, industrial use, roads, railways, rivers, lakes, etc.). Of the total arable land, over half of this land (some 9 million hectares) is devoted to arable crops, 5.1 million hectares are devoted to woody crops and thirdly, 2.7 million hectares are fallow.

In the case of Spain's arable land, the large area devoted to cereal cultivation is considerable with more than 6.1 million hectares (more or less 37% of the total cultivated area). Of the variety of cereal, the surface destined to production of barley stands out with almost 3 million hectares. Wheat is grown in over 2 million hectares, oats in almost 400 thousand hectares, corn around 359 thousand hectares, and rye with an extension of cultivation close to 150 thousand hectares. Arable crops are followed by the land dedicated to woody crops with more than 5.2 million hectares. To highlight would be the olive grove, which consists of around 2.6 million hectares, and vineyards with almost 1 million hectares. Finally to consider is fallow land, with more than 2.8 million hectares.

Therefore of the total 17 million hectares of cultivable surface in Spain, over 9 million are destined to the cultivation of cereal, olives and grapes. That is to say, over 50% of all cultivation land is dedicated to the production of these types of plants. Given the significant economic consequences, we will now analyse the distribution of arable land between dry and irrigated land, as the estimated yields of irrigated land are five times higher than those of dry land.

Of total arable land, almost 80% of the area is rain-fed (about 13 million hectares) and just over 20% is irrigated (almost 4 million hectares). Therefore, when analysing the systems of land exploitation, we see that the weighting of irrigation in our country is much lower than that of dry farming. However, if we examine the evolution of this distribution in recent decades, we can see how there has been a determined commitment on the part of farmers in favour of irrigation and the modernisation of agricultural exploitations.⁵

Another issue of interest when studying the land factor is that of price per hectare of arable land. Here, the first thing we must point out is that

⁵ It is worth noting that a century ago, in 1920, the number of irrigated hectares was 1.35 million, which has almost tripled.

the average value of a hectare in recent decades has increased considerably, basically since 1998 with the application of the common agricultural policy (CAP), when this policy established economic rights linked to land. However, this is not the only explanatory factor for this increase as one could also consider the real estate “boom” and the demand for land on which to build, the promotion of new renewable energies, such as solar (with the proliferation in our fields of “solar gardens”) and wind (wind farms in our territory), etc.

According to data provided by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, the average price of land for agricultural use increased by 3.3% in 2018 compared to 2016, rising from 9,882 euros per hectare in 2016 to 10,209 in 2018.⁶

When examining the average price per hectare according to the type of land, we naturally observe a large difference between the value per hectare of land dedicated to irrigated and non-irrigated crops. While in the first case, the price per hectare of irrigated land exceeds 28 thousand euros, in the case of non-irrigated crops prices barely exceed one third of that figure, reaching 9,447 euros per hectare in 2018.⁷

To conclude the study of the land factor within the Spanish agricultural sector, we will examine the number of farms (agricultural holdings),⁸ their size, and the ownership regime. According to the latest data published by the National Institute of Statistics (INE)⁹ and corresponding to 2016, the number of farms stood at around 945 thousand which represents a reduction of 2.1% compared to 2013. This year the number of farms was approximately 965 thousand. If, along with previous values we take into account that in the same time period (2013–2016) the Used Agricultural Area (UAA)¹⁰ was reduced by 0.3%, this results in an increase of 1.6% in the average UAA per farm, from 24.7 hectares in 2013 to 25.1 in 2016. The traditional existence in the Spanish case of agricultural exploitations with a very reduced size questions its very economic rationality, since this small-scale farming considerably limits the use of modern machinery,

⁶ Data collected in the Land Price Survey 2018, published by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food in 2019.

⁷ *Ibidem*.

⁸ By agricultural holding we mean the economic unit from which agricultural products are obtained under the responsibility of a single holder.

⁹ *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrícolas (EEA). Año 2016*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2017.

¹⁰ According to the INE, the UAA is the total area of cultivated land and land for permanent pasture.

makes pest control difficult, and in many cases prevents the irrigation of these plots among other issues.

However, this problem has been corrected in recent decades thanks to the process of land consolidation (a procedure promoted by public authorities and whose main objective is to make pre-existing farms profitable by grouping together several smallholdings belonging to different owners) and thanks to the land tenure system, since certain farmers have operated not only on their own plots but also on others through leases or sharecropping contracts. If we analyze the agricultural area used according to the land tenure regime, one of the main conclusions is that almost 10 million hectares are not exploited directly by their owners, but by tenants and sharecroppers. This fact does also carry with it important economic consequences, since it discourages the improvement of these plots by non-owners.

2.2. Labour¹¹

With regard to the labour production factor, the active population in the agricultural sector accounted for 4.2% of the working population in Spain in the fourth quarter of 2019 and signifying just under a million individuals, having recovered somewhat in comparison to data prior to the economic crisis of 2008. However, if we analyse this evolution over a longer period, the fundamental observation is a lesser significance in this sector. Since the beginning of this century, the active population in this sector over the total active population has fallen by more than two percentage points, and more than 35 percentage points if we compare it with data from 1960. We must not forget that one of the main economic consequences of economic development is the transfer of the active population from the agricultural sector to the secondary, and then on to the tertiary sectors.¹²

With regard to the employed population and according to data from the fourth quarter of 2019, almost 800,000 people were employed in the national agricultural sector, representing 4% of the total employed population in Spain (some 20 million people).

¹¹ All the data in this section has been taken from the Labour Force Survey published by the INE, mostly that corresponding to the fourth quarter of 2019 (the latest data available for this work).

¹² This development reflects the provisions of the Petty-Clark Act. This law, initially drafted by William Petty and later refined by Colin Clark, states that economic progress is seen in the continued transfer of labour from the agricultural sector to the industrial sector and from the industrial sector to the service sector.

Another distinctive feature of the agricultural sector in terms of employment is its low rate of salaried contracts,¹³ thus, if in all economic sectors the rate is slightly above 84%, in the agricultural sector it does not reach 63% which is more than 20 percentage points below.

Lastly, as far as the labour market is concerned, of the 3.2 million unemployed counted at the end of December 2019, 184 thousand were among the agricultural sector (i.e. 5.8% of the total number of unemployed in Spain).

The main conclusion we can draw from this section about the importance of the agricultural sector in the labour market is its loss of importance since the middle of the last century.

2.3. Capital

The third of the production factors of agricultural activity that we will consider is capital. We will limit ourselves to a brief examination of the degree of mechanisation of this economic sector and of livestock population.

One of the most traditionally used indices to measure the degree of mechanisation of agricultural activity has been the tractor census. Over the last century, this figure has been around one million units, with an increasing trend over the period analysed (2006–2019) and an increase of 13% over the last 13 years. If we look at a broader period of the last 50 years, we see how the number of tractors used in our fields has quadrupled, increasing from 260 thousand units in 1970 to 1,128 thousand units today.

With regard to the livestock subsector, it should be noted that Spain does not enjoy particularly favorable conditions for livestock, due to the low rainfall in our country. The different rainfall figures recorded among the various regions of the peninsula determines a very uneven livestock development: more prosperous in the regions of northern Spain due to natural pastures (predominantly cattle), and a need for feed and fodder in drier regions of Spain (with a predominance of sheep, goats and pigs).

If we analyse the evolution in the number of heads, we can observe how in the second half of the last century sheep/goats (transhumant) were of greater significance in the whole of the cattle population, but their numbers decreased over time (from 26 million to 19 million) in favour of stables: pigs increased from 6 million heads in the middle of the last century to 30 million today; and cattle have almost doubled in that period from 3.6 to 6.5 million heads.

¹³ The rate of salaried contracts indicates the percentage of employees in a given market (Rate of salaried contracts = no. employees/no. employed × 100).

This historical evolution also shows a significant reduction in the number of animals used for agricultural work (horses, mules and donkeys), with a reduction from 2.5 million heads in 1940 to just 300,000 fifty years later.¹⁴

More significant than the evolution in the number of heads may be the analysis of the evolution in livestock production (heads slaughtered for meat and livestock for the production of milk and dairy products, fundamentally). It is empirically evident that capitalist modernisation of the agricultural sector (1950–1985) brought about changes in consumer preferences with respect to agricultural products due to an increase in per capita income. In particular, there was an improvement in diet with a greater demand for meat and milk. Undoubtedly, this increase in demand has been one of the factors explaining the increase in livestock production from the middle of the last century to the present day.¹⁵

Since the middle of the last century there has been a significant increase in the number of slaughters of poultry (an increase of more than 7000%) and pigs (an increase of more than 1600%), undoubtedly motivated by a price per kilo of this meat that is affordable for many consumers with not very high purchasing power. This is the case to a lesser extent in cattle (an increase of 120%), and we see decreases in the slaughter of sheep (–5%) and goats (–1%).

Apart from meat production, milk (and its derivatives) is another product of great importance in national agricultural income, with a growing production and exceeding 8,200 million litres in 2019. The annual production of eggs, with 1,100 million dozens, is another significant component of agricultural income along with wool (23,554 Mt), honey (36,394 Mt) and wax (1,904 Mt).

One of the problems of the Spanish livestock sector is the small size of its holdings. Thus, the number of heads per cattle farm is around 60, in sheep farms almost 250, pigs over 500 heads, and poultry less than 3,000 troops per farm. Although we are considering here a small livestock farm, given the small size of these farms, it is no less true that in recent decades there has been a resizing of said farms. As a result the size of livestock farms was much smaller 40 years ago with 10 heads per cattle farm (an increase of 531%), almost 100 in the case of sheep (165%), about 20 heads per pig farm (2.705%), and 160 birds per poultry farm (1.734%).

¹⁴ Not only has the modernisation of the agricultural sector contributed to this reduction in the number of horses, but also the modernisation of the armies, with the replacement of the cavalry as a military shock force and disuse as a means of dragging carriages and artillery. In recent years, however, horse breeding for leisure and even sport has increased.

¹⁵ It is no less true that in recent years there has been a trend in consumption to replace livestock products with plant products (vegan, vegetarian, etc.).

3. Spanish agricultural production value

After analysing the three productive factors of the agricultural sector (land, labour and capital), we move on to examine the value of Spanish agricultural production and agricultural income. The most relevant data are included in the following table, which we will briefly comment on.

The value of Spanish agricultural production today (based on data for 2019) is almost 51 billion euros. Throughout the period examined (1990–2019) we can see a growing trend in this variable, with an increase over the last 30 years of 108%, with production of agricultural income increasing from 24 thousand million euros to 51 thousand million. However, we must bear in mind that these values are measured in current terms. After considering the effect of price changes over time, this indicates a real term production value with a reduction of 2% over the last 30 years.

Of the four components of national agricultural production: crop production, animal production, agricultural services and non-agricultural secondary activities inseparable from agricultural activity, the most significant components in quantitative terms would be crop production and animal production. These two components alone account for nearly 97% of the total of this agricultural variable. Thus, over the last three decades the weighting of vegetable production (of total agricultural production) has been around 58%, and livestock production 39%. If we look more closely at these two components, we see that more than 50% of total plant production is composed of fruit and vegetables, as a result of growing demand for these products by citizens of the European Union. Next in importance (however far lesser) is cereal production (12% of total agricultural vegetable production), olive oil (9%), and fodder plants (7%).

With regard to the value of animal production the most significant element is meat production, comprising approximately 78% of total regional animal production – in particular pig meat (42% of total livestock production) and beef (15%). In addition, the significance of milk production (16% of animal production) and to a lesser extent eggs (5%) should also be noted.

The other agricultural macro-magnitude which we examine is the remuneration of the productive factors used in the agricultural activity branch, for instance agricultural income. The current value of this magnitude is 26,234.5 million euros (52% of the value of production in the agricultural industry).

Over the whole period analysed (1990–2019) this percentage has been significantly varied moving between 60% in 1995, and 42% in 2015. However, in absolute terms, if we observe a growing trend in the value of this magnitude, from almost 14 billion euros in 1990 to 26 billion in 2019, it has increased by just over 90%. Given this significant increase we could assume

that the income of our agricultural producers has almost doubled over the last thirty years, but again it is necessary to specify that this variable is measured at current prices. If we calculate the variation in real terms, once the effect of the price variation has been deducted, we see a reduction in agricultural income over the last three decades of more than 11%.

We can conclude this analysis of regional agricultural production by indicating that an increasingly significant component in the income of agricultural producers comes in the form of subsidies. These consist mainly of funds from the Common Agricultural Policy implemented by the European Union, with an increase in this item of more than 1800% (an increase from 292 million euros in 1990 to 5,635 million in 2019). Whereas these subsidies barely represented 2% of Spanish agricultural income in 1990, today they account for more than 20%.

4. Spanish agri-food industry in figures

At the beginning of this paper we referred to the traditional productive sectors (primary, secondary and tertiary). Today, many authors refer to the agro-food sector with regard to all those activities undertaken to obtain products of plant and animal origin, as well as to the industrial activities aimed at transforming these products. The latter constitute the objective of the agro-food industry; an industrial sub-sector which incorporates all activities involved in transforming products from agriculture and livestock and a link between those who cultivate the countryside and raise livestock and the consumers of these products.

The national agricultural sector occupies a preponderant position in Europe as a whole, as a top producer of cereals, potatoes, beetroot, wine, cow and sheep milk, and heads of sheep, cattle, goats and pigs. The quality and quantity of these raw materials also make Spain one of the leading regions in the agri-food industry.

However, not only is this industry significant at the national level, but also at the Community level. Starting with the latter, it should be noted that there are some 300,000 companies in the European Union engaged in this processing activity, employing more than 4.5 million people and, even more significantly, with a turnover in excess of 1 billion, making the EU food industry the main component of European manufacturing (with a production value of around 15% of total manufacturing output).¹⁶

¹⁶ *Annual National Accounts*, Eurostat, 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database> [accessed on 15.09.2020].

At the national level, the agri-food industry is the main industrial branch with an output value of almost 115 billion euros. This industry represents 20.5% of the total industrial production value, and 23.8% of the production value of the manufacturing industry.¹⁷ The number of people employed in this industrial subsector exceeds 403 thousand. This represents 21.1% and 18.9% of the total number of people employed in the national industry, and in Spanish manufacturing industry, respectively. As far as agencies dedicated to this processing activity are concerned, Spain has more than 28,000 food and agriculture firms. This also represents 10% of all firms in the sector on the European level.¹⁸

If we analyse the evolution of the agri-food industry in Spain, it is worth noting that the relevance of this subsector in regional industry has increased in the last decade, since the proportion of those employed in this regional subsector throughout the industry of Castile and Leon has increased by 3.56 percentage points (from 25.2% to 28.8%). The proportion of turnover has also increased, in this case by 1.25%.

To conclude with this brief reference to the agri-food industry, we analyse trade relations with the outside world. According to the latest data published by the Secretary of State for Trade of the Ministry of Industry, Trade and Tourism, corresponding to 2018¹⁹ the value of exports of agri-food products in our country to the Community reached just under 46 billion euros. The value of imports of these products stood at 35 billion euros, meaning that the regional agri-food balance registered a positive balance of just below 11 billion euros.

The significant increase in exports during the period considered (at 84.1%), together with a much more moderate increase in the value of imports of these products (41.6%), means that over the last decade the positive balance of the national agro-food balance has increased by 6700%. Accordingly, the foreign trade coverage rate²⁰ of the agro-industrial sector has gone from 100% in 2007 to 131% a decade later.

¹⁷ *Estadística Estructural de Empresas: Sector Industrial. Avance 2017*, INE, 2018, https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736143952&menu=ulti-Datos&idp=1254735576550 [accessed on 15.09.2020]. Datos, por lo tanto, correspondientes a 2017.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Anual Series 1995–2018*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018, <https://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/estadisticas-informes/Paginas/Informes-de-Comercio-Exterior.aspx> [accessed on 15.09.2020].

²⁰ The coverage rate expresses the percentage of imports that can be paid with the exports made during the same period of time; that is to say, it is the quotient between the value of exports and that of imports, multiplied by 100 as it is a rate.

5. Contributions of digitisation to the competitiveness of the sector

The statistical improvements that are beginning to be seen through this work have been due to large investments. These investments are currently represented by new information technologies for which the repercussions and returns from the use and application of such investments have already been demonstrated. The application of telematics and digitalisation in the production, industry and marketing of agri-foodstuffs is of vital importance for the competitiveness of this sector and, in turn, for the functioning of the European internal market and the achievement of the freedoms enshrined in the treaties. Moreover, these techniques in particular provide the necessary means of providing safer food and are also a way of guaranteeing sufficient supplies.

Above all, the most positive aspect of digitisation of this sector and its contribution to the competitiveness of the sector will be (through implications brought by “big data”) by creating new ways of structuring business under new operations, whilst at the same time reducing the environmental impact and improving the interconnection between rural areas. The process of digitization is another means to bring rural areas closer to urban areas and as such helping to achieve the objective of territorial cohesion. Such techniques also facilitate the variety of products, which has an influence on the access of and then passing on of costs. Of course, these also impact positively all that is related to environmental protection through the emergence of new types of agriculture, such as so-called precision agriculture.²¹ From the point of view of the agri-food sector, the application of digital technologies is not limited to these implications, since it also extends or influences other policies including those relating to the objectives of the new governance.²²

The Communication from the Commission to Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee²³ of the Regions on “the future of food and agriculture” warns that “research and innovation are at the heart of progress on all the challenges facing the EU’s rural areas and agricultural sector: economic, environmental and social. The needs and contributions of rural areas must be clearly reflected in the research agenda of the European Union, and the future CAP (Common Agricultural

²¹ Developed in E. Muñiz Espada, *Derecho agroalimentario y ciberseguridad*, Madrid 2019.

²² J. Leone, *Towards new digital insights. The value of open data for food information in Europe*, “Rivista di Diritto Alimentare” 2017, No. 3, pp. 4–5.

²³ COM(2017) 713 final, p. 14.

Policy) will have to further improve synergies with research and innovation policy in relation to promoting innovation. Technological development and digitisation allow major steps to be taken in the field of resource efficiency by improving climate and environmentally-smart agriculture, which reduces the impact of agriculture on the environment and climate, increases soil resilience and health and reduces costs for farmers. However, the uptake of new technologies in agriculture remains below expectations and is not present in consistent measure throughout the EU and there is a specific need to address access to technology for small and medium sized farms. Not only is technology below expectation, but also access to sound, relevant and new knowledge is very uneven across the Union, hindering the functioning of certain CAP instruments and holding back the development potential and overall competitiveness of the agricultural sector. In contrast, the CAP's ability to increase the flow of knowledge between partners in different parts of the EU offers strong added value as it will save costs, increase the impact of EU funding and accelerate innovation in different parts of the EU."

These will be issues of particular concern in the forthcoming CAP reform, however the current programme already encourages and benefits technological applications including those for the management of CAP subsidies. Additionally article 45 of Regulation 1305/2013 of the European Parliament and of the Council, of December 17, 2013²⁴ on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development encourages the acquisition or development of software as an eligible expenditure that can qualify for Reader support, in order to develop a rural policy to accompany and complement direct payments and market measures of the CAP and thus contribute to achieving the objectives set out in the TFEU.

Let us recall that article 39 of the TFEU, which guides and guarantees the agri-food policy, insofar as "the objectives of the common agricultural policy shall be:

- a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production, as well as the optimum use of the factors of production, in particular of the labour force;
- b) to guarantee a fair standard of living for the agricultural population, in particular by increasing the individual income of those working in agriculture;
- c) to stabilize markets;
- d) to guarantee security of supply;
- e) to ensure supplies to the consumer at reasonable prices.

²⁴ Modified by the "Reglamento de 17 de mayo de 2017" and the "Reglamento Omnibus."

In working out the common agricultural policy and the special methods which it may involve, account shall be taken of:

- a) the particular nature of agricultural activity, which results from the social structure of agriculture and from structural and natural disparities between the various agricultural regions;
- b) the need to effect appropriate adjustments gradually;
- c) the fact that, in the Member States, agriculture constitutes a sector closely linked with the economy as a whole.”

This does not imply that a rational agri-food policy has always been followed.

Undoubtedly, the future of agriculture depends essentially on the expansion of these means, which will strongly condition (as has already been noted) the models of farming, the sectors of production, agricultural practices, the type of professionalisation of the farmer and, in short, the superiority and leadership of a country with respect to its geographical context. Undoubtedly, competitiveness in the agricultural sector cannot be understood without the application of such new-generation digital technologies.²⁵

However, the risks are high, as is always the case with any new technological process, which is why protocols and legislation are needed to prevent and respond to cyber-attacks, including cyber-terrorism or agro-terrorism against food production. The issue is not only of importance for public health, but also for the economy, the environment, and State security along with companies within the sector, since the great revolution of our time is the use in production and in the food industry of all equipment, operations and processes associated with information technology, computing devices and the “Internet of things.” In this field, it is also essential to have a unifying regulation, which overcomes any kind of regulatory fragmentation.

These regulations are present on a general scale, both at the national and European level, but the question is whether a specific regulation of this nature should be promoted for the agricultural and agri-food area, since the problem affects public health and the traceability of foodstuffs and their quality.²⁶ This specification may also be justified under the principle of agricultural exceptionality, although it may be increasingly questioned.

²⁵ See A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, “Rivista di Diritto Agrario” 2013, pp. 12, 21; W.H. Ware, *Security and Privacy in Computer Systems*, 1967, cit. by T.J. Misa, *Communities of Computing, Computer Science and Society in the ACM*, Minneapolis 2017; *Report United Nations by the Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development*, November 2014; *A World that Counts Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*, IEAG, November 2014.

²⁶ Broadly in E. Muñiz Espada, *Derecho agroalimentario...*

From the legal point of view, the issue of data ownership that arises from the use of information applied to these digital media is also at stake, such as data ownership and portability, access, interoperability, transfer and circulation, data exchange through platforms and control of these platforms, accountability, sustainability of innovation in new business models, or, most essential, that of food safety.²⁷

To these issues adds, in fact above all, the problem of cybersecurity. Cybersecurity has become essential given the dependence on computer and electronic means in agricultural production that directly affect food security. The multiplicity of data and processes implies an increase in risk and the existence of new types of contingency, for example new sources of fraud and cybercrime.²⁸ However, despite the importance of the security of computer systems, there is, in addition to an excessive fragmentation in the general treatment of the entire issue of cybersecurity and its implications, a lack of legal provisions and legal protocols for action specific to the agri-food sector that are important to ensure the principle of traceability and precaution.²⁹

In any case, the current challenge is the safe application to the agricultural and agri-food environment of digital technologies and tools for agricultural production and industry, since these techniques are particularly threatened by vulnerability and the ease of breaking their security. In this respect a legal framework for their prevention and protection could be part of the solution. This is an issue which must be considered through (to begin with) “legislative policy actions” but go beyond the current strategic plans for critical infrastructure or general security. In addition to the complexity of this

²⁷ On property and this data see P. Lattanzi, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, “Rivista di Diritto Agrario” 2017, No. 4, pp. 561–563; L. Capote Perez, *Ciberseguridad, big data y propiedad intelectual*, in: E. Muñoz Espada (ed.), *Sector agroalimentario: Ciberseguridad y desarrollo sostenible*, Madrid 2020, pp. 115–116.

²⁸ J.C. Gamazo Chillón, *La ciberseguridad. Premisas iniciales: de amenaza a oportunidad*, in: E. Muñoz Espada (ed.), *Sector agroalimentario...*, pp. 65–66.

²⁹ Perhaps this can explain the slow process and evolution in the use of such technologies in Spain, such as drones, GPS, geolocators, agronomic management systems, among others. Three factors point to C. Valero Ubierna, A. Moya Gonzalez, *La agricultura digital*, “Tierras: Agricultura” 2018, Vol. 266, pp. 14 and 15, as limiting the progress of the adoption of these techniques: the incompatibility of the equipment: in the first phase of implementation there were problems of compatibility between equipment of different brands, and even between equipment of the same brand, which causes problems when carrying out field work, but the progress made in the standardisation of connections and communications protocols has made it possible to reduce incidents; secondly, another problem is the difficulty of use, although farmers are increasingly trained to make use of these systems; and another problem is adaptation to local needs, since the agricultural reality in the different production areas is not the same.

aspect of digitisation, there is also its global dimension or the impossibility of guaranteeing internal security if not linked to security also outside one's own borders, especially in coordination with a European policy.

Any common space, such as cyberspace, is characterized by its easy accessibility and interconnection, but in its very ease of access lies its risk. This affects data protection and property, and lends itself to irregularities in dissemination and criminal actions, which in our case could go as far as agro-terrorism, with consequences not only for health or national services or interests but also for the competitiveness of agri-food companies. In order to neutralize these elements, it is a given fact that regulation is anticipated and that there be a legal system of prevention and a system of control and integral protection, which would include a regime of responsibility. In short, a legislative development is required, which together with basic security regulation, is accompanied by a specific sectorial regulation.

The Royal Decree 1008/2017, of December 1, which approves the Spanish National Security Strategy 2017, has the following objectives: "to guarantee the safe use of information and communication networks and systems by strengthening the capacity to prevent, detect and respond to cyber-attacks, promoting and adopting specific measures to contribute to a safe and reliable cyber-space. To strengthen capacities for prevention, detection, reaction, analysis, recovery, response and investigation of cyber threats, as well as to strengthen coordination at the technical and strategic levels of the National Security System in the area of cybersecurity." Reinforce, boost and promote the regulatory, organizational and technical mechanisms, such as the application of measures, services, good practices and continuity plans for protection, security and resilience in the public sector, strategic sectors, the business sector and citizens, so as to guarantee a safe and reliable digital environment. To reach the necessary technological capacities by means of the impulse of the Spanish industry of cybersecurity, promoting an environment that favors the investigation, the development and the innovation, contributing to the security of the cyberspace in the European and international area, on the base of the collaboration and the mutual aid.

In addition to these regulations, Law 36/2015, of September 28 on National Security, contains the basic rules for public authorities to fulfill their obligations to guarantee the freedom and prosperity of society, the stability and proper functioning of its institutions, including the protection of critical infrastructure, as stated in its preamble.³⁰

³⁰ The President of the Spanish Government has now signed the new National Defence Directive 2020. This document establishes the Ministry of Defence's lines of action and objectives for

Likewise, as a consequence of Directive 2008/114, of December 8, on the identification and designation of European Critical Infrastructures, Law 8/2011, of April 28, which establishes measures for the protection of critical infrastructures, regulates (as its preamble explains) the actions necessary to optimize the security of infrastructures that are mainly in the area of protection against deliberate attacks and It deals with the protection of critical infrastructure against deliberate attacks of all kinds, including the definition of an organizational system for the protection of such infrastructure affecting public administrations and private entities. To this end, the National Center for the Protection of Critical Infrastructure has been created.

The Critical Infrastructure Protection Regulations approved by Royal Decree 704/2011, of May 20, develops Law 8/2011, of April 28, by virtue of which the Secretary of State for Security approves the minimum contents of the Operator Security Plans and the Specific Protection Plans, so that by Resolution of September 8, 2015, of the Secretary of State for Security, the new minimum contents of the Operator Security Plans and the Specific Protection Plans are approved.

Thus, a procedure and organization based on five plans has been established: the National Plan for the Protection of Critical Infrastructure (PNPIC), Sectoral Strategic Plans (PES), Operator Security Plans (PSO), Specific Protection Plans (PPE) and Operational Support Plans (PAO).

As the use of cyberspace knows no borders, a European dimension to help manage these risks is developed from a European Programme for Critical Infrastructure Protection. For the Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection “effective protection of critical infrastructure requires communication, coordination and cooperation at both national and EU level between all stakeholders: infrastructure owners and operators, regulators, professional and business associations in cooperation with all levels of government and the general public.” It would be a matter of “ensuring adequate and equivalent levels of security for critical infrastructure, minimising points of failure and proposing rapid and proven infrastructure recovery mechanisms for the whole Union.”³¹

At the European level, attempts have been made to reinforce security through various directives including Directive 2013/40/EU of the European Parliament and Council of August 12, 2013, on attacks against information systems, Directive EU 2017/541 of the European Parliament and Council, of March 15, 2017, on terrorism, Directive 2014/41/EC of the European

this legislature, in addition to initiating the new cycle of Spanish defence planning, which is rooted in the National Security Act of 2015 and the National Security Strategy of 2017. DSN.gob.es.

³¹ COM(2005) 576 final.

Parliament and Council, of April 3, 2014, on the European Criminal Investigation Order, Directive 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council, of April 16, 2014, on criminal sanctions applicable to market abuse or Market Abuse Directive, EU Directive 2016/1148, of July 6, 2016, which aims to ensure a common level of network and system security; and on data protection and information security risks, Regulation EU 2016/679 of the European Parliament and of the Council, of April 27, 2016, on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, is also taken into account.

The Royal Decree-Law 12/2018, of September 7, on network and information system security transposes into Spanish law Directive 2016/1148 of the European Parliament and of the Council, of July 6, 2016. Its purpose is to regulate the security of networks and information systems used for the provision of essential services and digital services, and to establish an incident notification system. It also establishes an institutional framework for the application of this Royal Decree-Law and the coordination between competent authorities and with the relevant cooperation bodies at the Community level.

Thus, the general approach to guarantee security lies in a staggered response, focusing on the exchange of information, cooperation, incident notification, and the appropriate organization for the prevention, detection and response to such incidents, prior to the implementation of techniques for the identification of threats.

However, the question that an agrarianist can raise is whether this regulation on cyber-security and all the legal issues arising from the use of such technologies should be general for all sectors and markets, or whether the agri-food sector should have specific protocols for action due to its essential role as a basic and primary sector, which would not mean imposing new obligations on the agricultural entrepreneur or on farms, but rather an opportunity to participate in a more competitive market at international level.

6. Conclusions

This paper shows the quantitative and qualitative importance of the agricultural and agro-industrial sector in the Spanish economy. The value of Spanish agricultural production today is almost 51 billion euros, with an increase by 108% over the last 30 years, with production of agricultural income increasing from 24 thousand million euros to 51 thousand million. Of the four components of the national agricultural production, the most

significant components in quantitative terms would be crop production and animal production. These two components alone account for nearly 97% of the total of this agricultural variable. Thus, over the last three decades the weighting of vegetable production (of total agricultural production) has been around 58% and of livestock production it was about 39%. Nowadays, the Spanish agricultural sector occupies a preponderant position in Europe as a whole, as a top producer of cereals, potatoes, beetroot, wine, cow and sheep milk, as well as heads of sheep, cattle, goats and pigs. The quality and quantity of these raw materials also make Spain one of the leading regions in the agro-food industry.

The increases in the results as indicated above required a greater competitiveness in respective areas of production and the competitiveness in the agricultural sector cannot be understood and continued without the application of new-generation digital technologies. However, the risks are high, as is always the case with any new technological process, which is why protocols and legislation are needed to prevent and respond to cyber-attacks. In this sense, it must be considered and monitored through “legislative policy actions” and go beyond the current strategic plans for critical infrastructure or general security. The authors understand that a specific regulation of this nature should be promoted for the agricultural and agro-food area since the problem affects public health and involve the traceability of foodstuffs and their quality. All this, however does not imply new obligations on the agricultural entrepreneur, but rather an opportunity to be created for producers to operate successfully in a more competitive market.

DIGITISATION IN AGRICULTURE AS A FACTOR OF COMPETITIVENESS

Summary

The authors underlie the qualitative and quantitative importance of agriculture and the agro-industrial sector in the Spanish economy analysed in the light of existing legal regulations and claim that a further development of the agricultural sector will only be possible when new information technologies and the Internet are implemented. Their application is one of the main challenges for the agro-industrial sector in the near future. These challenges justify posing questions about legal regulations on issues such as the ownership and storage of data that relate to the application of new technologies, access to, transfer and circulation of these data, the exchange of data through Internet platforms and the control over these platforms, the responsibility thereof, forms of doing business in the context of the application of new technologies, or, as seems to be the most important, cyber-security.

LA DIGITALIZZAZIONE IN AGRICOLTURA COME FATTORE DI COMPETITIVITÀ

Riassunto

L'articolo si propone di presentare l'importanza quantitativa e qualitativa del settore agricolo e agroindustriale per l'economia spagnola alla luce delle normative in vigore. Secondo gli autori, un ulteriore sviluppo del settore agricolo sarà possibile solo ricorrendo alle nuove tecnologie informatiche e alla rete internet. La loro applicazione è una delle principali sfide per il settore agroindustriale in un prossimo futuro. Le sfide in oggetto contribuiscono, tuttavia, a sollevare interrogativi sulla regolazione giuridica di questioni come la proprietà e l'archiviazione dei dati relativi all'uso di nuove tecnologie, inclusi l'accesso ad essi, il loro trasferimento e la circolazione, lo scambio attraverso piattaforme online e il controllo delle stesse, la responsabilità, forme di attività economica nel contesto dell'applicazione di nuove tecnologie e, come sembra, la più importante tra le questioni elencate – la sicurezza informatica.

LEONARDO FABIO PASTORINO*

ORCID: 0000-0003-3629-5659

La seguridad alimentaria – un concepto pretencioso

1. Introducción

El término compuesto “seguridad alimentaria” no es reciente, pero se viene utilizando cada vez más en la literatura de derecho agrario y derecho agroalimentario, como en el mundo de la política y en el campo internacional.

La seguridad alimentaria puede ser considerada un objetivo (podría ser para resolver el problema del hambre y nutrición en el mundo), un fin o meta (para el derecho agrario podría serlo como búsqueda de alimentos seguros) o un paradigma o nueva forma de pensar la cuestión alimentaria desde lo político, lo económico, lo social, lo cultural y por qué no, lo jurídico y desde ya, desde las ciencias y tecnologías vinculadas a la alimentación.

Por un lado, se trata de un concepto multiforme con varias acepciones, las que se tratará de enunciar y diferenciar en el presente escrito y, por otro lado, se conecta con conceptos afines o con ciertas similitudes, a la vez de matices que requieren ser también puntualizados para que las palabras no confundan en temas tan esenciales para la humanidad. Aunque también hay formulaciones que si bien parecen sonar dentro del mismo campo temático, se enfrentan al paradigma de la seguridad alimentaria presentándose como alternativas.

Estos conceptos emparentados al de seguridad alimentaria (autosuficiencia alimentaria, soberanía alimentaria, derecho a la alimentación) y aquellos que en cierta forma pueden considerarse comprendidos en él o se definen por su faz negativa (inseguridad alimentaria, salubridad e inocuidad de los alimentos, accesibilidad alimentaria, suficiencia alimentaria,

* Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

seguridad nutricional, defensa alimentaria, etc.) con sus matices y riesgo de confusiones y de pérdidas de tiempo en vanas discusiones, también conforman una cierta polifonía que suena en sintonía con la preocupación de inequidades, abusos y desprotección de una población mundial que en su masividad y crecimiento acelerado busca vías que encaucen una gama también muy variada de aspectos que la preocupan en su doble faz de desarrollo individual y colectivo. Aún con aquellos matices y diferencias que se identifican, podría estarse ante la búsqueda o gestión de una nueva idea que sintetice una gran cantidad de demandas y, por qué no, que plantee la necesidad de un nuevo orden y escalas de prioridades a nivel mundial, regional, nacional y también local.

Este escrito no busca abundar en toda la bibliografía y todos los organismos y documentos internacionales dedicados a la materia que, a más indagación, más germinan y dan muestra de sentidas preocupaciones y esfuerzos intelectuales para resolver un problema que, a todas luces, aparece como inaceptable: el hambre y todo tipo de penuria o sufrimiento por la satisfacción de necesidades básicas. Se adoptó esa opción porque el tema del hambre, la nutrición, la política, la economía y las ciencias de la alimentación, entre tantas cuestiones involucradas con la seguridad alimentaria es complejo y, además, se articula, como tratamos de mostrar, con múltiples cuestiones, haciendo surgir conceptos emparentados, entrecruzados, pero a la vez con connotaciones propias intensas y de difícil abordaje y solución. Por eso se priorizó puntualizar la cuestión terminológica y conceptual como base para ordenar estudios más profundos y, seguramente, más fructíferos.

2. La seguridad alimentaria y su evolución conceptual

Para el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas la evolución del concepto de seguridad alimentaria se remonta a la Conferencia de Hot Springs en 1943, donde, sin formular el sintagma mencionado, se esbozan los conceptos “subyacentes” que luego se incluirán en aquél y que, lamentablemente, por considerar aspectos interconectados, pero a la vez particulares de la cuestión alimentaria, contribuyen hasta el día de hoy a los debates terminológicos. En tal documento se lee que en dicha conferencia los representantes de 44 gobiernos llegaron a “la conclusión de que ‘la liberación de la miseria’ implicaba un suministro seguro, suficiente y adecuado de alimentos para cada hombre, mujer y niño, en donde ‘seguro’ se refería a la accesibilidad de los alimentos, ‘suficiente’ a la suficiencia cuantitativa

del suministro de alimentos y ‘adecuado’ al contenido de nutrientes del suministro de alimentos”; para luego proseguir explicando cómo estos diferentes objetivos (acceso, suficiencia y calidad) se pensaban ir alcanzando progresivamente¹.

De esta indagación sobre los orígenes del concepto surge una cantidad de objetivos que se prevén desde un primer momento, pero que, en el andar, se van a ir focalizando como prioritarios para cada etapa –ninguna de ellas alguna vez concluida por tratarse de objetivos constantes– y que al poner un mayor acento en cada uno de ellos, lleva a veces a cierta confusión terminológica o a tener que especificar en cuál sentido de la seguridad alimentaria se habla.

2.1. La seguridad alimentaria como disponibilidad de alimentos suficientes para todos

Se ha señalado que el inicio del empleo del término “seguridad alimentaria” se ubica en los albores de la década de 1970 cuando unos años de malas cosechas produjeron escasez de oferta y consiguiente aumento de precios de los alimentos². Parece extraño en nuestro tiempo pensar cómo se avanzó en pocos años en estos temas, pero vale la pena recordar que por entonces aún se vivían secuelas de las dos guerras mundiales y se confrontaba en lo que se llamó la guerra fría entre los bloques ideológicos de oriente y occidente, pero también se vivían con mayor intensidad los riesgos típicos de la agricultura (biológico³, climáticos y sanitarios, sobre todo) como también es cierto que el nivel de avance tecnológico y sobre áreas de tierra naturalmente no favorecidas no era para nada el que tenemos en la actualidad.

En este momento, y por esta situación, se planteó la seguridad alimentaria vinculada a la existencia y disponibilidad de alimentos, es decir, como garantía de contar en abstracto con todos aquellos alimentos necesarios para alimentar al mundo (más allá de las condiciones subjetivas individuales de poder acceder a contar con los medios para ello) e incluso haciendo uso de la simplificación en unos pocos alimentos necesarios para cubrir las necesidades objetivables. Se trataba de un imperativo estatal y univer-

¹ CFS 2012/39/4, Tema V.a “En buenos términos con la terminología”, <http://www.fao.org/3/MD776s/MD776s.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

² *Ibidem*. M. Cenicacelaya, *Hambre y alimentación: un enfoque de derechos humanos*, SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica), 2020, www.saij.gov.ar [acceso: 20 de agosto de 2020], Id SAIJ: DACF200177.

³ A. Carrozza, *Lezioni di diritto agrario, I Elementi di teoria generale*, Milano 1988, ps. 19 y ss.

sal de lograr producir para alimentar al mundo, dejando para un segundo momento el cómo llegar a alcanzar a cada persona en particular. Se vinculaba con el concepto de stock o existencias, la necesidad de almacenar para compensar o prever tiempos de mala cosecha (lo que veremos luego se llamará estabilidad) y fomento, desarrollo, difusión y extensionismo de nuevas tecnologías y prácticas. Fue un tiempo en que la “revolución verde” no se vio más que en sentido positivo, como solución a los problemas del hambre y desnutrición mundial. Ya se sintetizará la evolución que transita el reconocimiento expreso del derecho a la alimentación adecuada y a no sufrir hambre que tiene un punto de partida apenas unos pocos años antes y que será la contracara, la del destinatario final, de este objetivo.

En 1973 el Director General de la FAO presenta una propuesta sobre seguridad alimentaria mundial ante el agotamiento de las reservas alimentarias mundiales⁴ y el 16 de noviembre de 1974, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Conferencia Mundial de la Alimentación aprueba la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, planteando el concepto en similares términos⁵. Allí se declara

⁴ Informe de la Conferencia de la FAO, 17º período de sesiones, Roma, 10–29 de noviembre de 1973. Se reconoció “que el problema de una seguridad mundial frente a la escasez de alimentos había adquirido cada vez más gravedad debido a importantes cambios en la situación cerealista del mundo. A raíz de unas cosechas desfavorables en varias regiones, las existencias de cereales se habían reducido a niveles que no ofrecían seguridad de un suministro suficiente para satisfacer la demanda mundial en caso de ulteriores malas cosechas o desastres naturales. Como había observado el Consejo, no existía actualmente un concepto internacional de un grado mínimo de seguridad para las existencias alimentarias básicas del mundo en general” (p. 23). Pero también la Conferencia estimó “que la seguridad alimentaria mundial presenta muchos aspectos diferentes. Un elemento esencial, pero no el único de la misma, es la existencia de reservas suficientes de alimentos en los países tanto productores como consumidores. La seguridad alimentaria mundial necesita también de la ayuda internacional tanto para fomentar la producción de alimentos en los países en desarrollo como para prestar ayuda alimentaria. De un modo más general, resulta necesario que los agricultores del mundo obtengan la seguridad de rendimientos aceptables con objeto de obtener un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda. Los acuerdos bilaterales comerciales a largo plazo así como los compromisos contractuales anticipados entre los países exportadores y los importadores podrían también contribuir, dentro de determinadas condiciones, a la seguridad alimentaria mundial. Otras soluciones posibles serían las de concertar acuerdos sobre productos básicos que podrían contener, entre otras cosas, estipulaciones relativas a la constitución de reservas” (p. 24).

⁵ Así, el texto expresa que “Reconociendo [...] g) El bienestar de todos los pueblos del mundo depende en buena parte de la producción y distribución adecuadas de los alimentos tanto como del establecimiento de un sistema mundial de seguridad alimentaria que asegure la disponibilidad suficiente de alimentos a precios razonables en todo momento, independientemente de las fluctuaciones y caprichos periódicos del clima y sin ninguna presión política ni económica, y facilite así, entre otras cosas, el proceso de desarrollo de los países en vías de alcanzarlo”; y en la parte final del párrafo h) que “el mejoramiento continuo de las relaciones internacionales creará condiciones

la responsabilidad común de la comunidad internacional para garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluso para casos de emergencia, proponiendo algunas vías de acción⁶.

En este primer uso del sintagma “seguridad alimentaria”, entonces, se podría sintetizar su empleo en relación a la disponibilidad, es decir, a la cualidad o condición de disponible ante una situación de escasez. Garantizar dicha disponibilidad imponía fomentar la actividad agraria, mejorarla; avanzar en tecnologías; favorecer a los sujetos que la realizan con mejores rentas y mejor acceso a los recursos necesarios; conservar los productos para poder estocarlos, transformarlos; incrementar los mecanismos de distribución mundial a través del comercio o sistemas de ayudas; favorecer la baja de los precios y también favorecer el autoabastecimiento. Todo se vincula a la cantidad, al cuánto producir⁷.

Pero el término “disponible” puede ser visto tanto de manera objetiva, como parece plantear esta primera visión de la seguridad alimentaria, como algo que existe y está a disposición para usarse, aunque no se sabe si por todos (aspecto que, en definitiva, aún sigue vigente) o en forma subjetiva, como algo que está listo para poderse disponer de ella y usarse, lo que refiere más a la accesibilidad.

La cuestión de la disponibilidad se relaciona con la pregunta ¿cuánto? (¿cuánto producir para alcanzar la seguridad alimentaria?).

más favorables para la cooperación en todos los sectores, lo que hará posible, sin duda, que se usen grandes recursos financieros y materiales entre otras cosas para aumentar la producción agrícola y mejorar substancialmente la seguridad alimentaria mundial”.

⁶ En el punto 12 proclama que a esos fines, “todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial: Aportando su participación y su apoyo al funcionamiento del Sistema Mundial de Alerta e Información en materia de agricultura y alimentación; Adhiriéndose a los objetivos, políticas y directrices del propuesto Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial refrendado por la Conferencia Mundial de la Alimentación; Asignando, cuando sea posible, existencias o fondos para satisfacer las necesidades alimentarias internacionales de urgencia según se prevé en el propuesto Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial y elaborando directrices internacionales para proveer a la coordinación y utilización de esas existencias; Cooperando en el suministro de ayuda alimentaria para cubrir necesidades nutricionales y de urgencia, así como para fomentar el empleo rural mediante proyectos de desarrollo”.

⁷ Es interesante hacer notar la íntima relación del término con la actividad agraria y el derecho agrario, especialmente en esta etapa donde, sobre todo, se busca fortalecer la existencia de productos agrarios primarios, especialmente cereales que puedan ser base a las comidas más simples y difundidas en todas las dietas del mundo y también alcanzar la seguridad alimentaria a través del autoconsumo.

2.2. La seguridad alimentaria vista como accesibilidad o satisfacción de un derecho fundamental de toda persona

Resulta por demás interesante la citada Declaración que comienza con un reconocimiento expreso al derecho inalienable de todos los hombres, mujeres y niños a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. Porque si bien en el ámbito internacional lo que está en juego es la relación entre los estados y los debates y documentos se preocupan por una disponibilidad y distribución entre ellos, ya se tiene en miras el objetivo final que es la satisfacción de una necesidad básica que comienza a tomar la forma de un verdadero derecho humano autónomo y a plantear el problema de la accesibilidad. Y sobre este concepto de accesibilidad que también va a pasar a integrar el contenido de la seguridad alimentaria, los estados ya están mirando dos aspectos que también corresponde diferenciarse, el de la “accesibilidad geográfica” o facilidad física, es decir la distribución que vinculada al intercambio haga que lo disponible llegue esté también a disposición de cada uno: pero también, la accesibilidad económica, vinculada al valor de los alimentos y a su “asequibilidad”. Es sobre este punto donde, si bien por ahora, el planteo es muy general e incipiente, el concepto de seguridad alimentaria también deberá evolucionar. Queda por señalar que la asequibilidad puede lograrse tanto por la vía de una baja de los precios de los productos alimenticios como por un aumento de la capacidad adquisitiva de los consumidores.

En 1981 un estudio de Amartya Sen llevó a reconocer que la suficiencia del suministro de alimentos no bastaba para garantizar la seguridad alimentaria a menos que las personas pobres y vulnerables también tuvieran acceso físico y económico a dichos alimentos⁸.

Pero también es necesario recordar que el acceso económico, es decir, el de los costos debe considerar otras muchas necesidades de cada persona. Es decir, además de ser accesibles, deben prever la satisfacción de otros requerimientos y derechos y no, por un alto precio de los alimentos, ponerlos en riesgo⁹.

Este aspecto de la seguridad alimentaria se relaciona más con la pregunta ¿para quién? (la seguridad alimentaria).

⁸ CFS 2012/39/4, cit.

⁹ La Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, referida al derecho a una alimentación adecuada, del 20° período de sesiones llevado a cabo en 1999, reafirmó la idea que este derecho está vinculado al concepto de justicia social y a la satisfacción de todos los derechos humanos por todos, no debiendo dificultar el goce de otros derechos humanos.

2.3. La seguridad alimentaria identificada como inocuidad. Seguridad alimentaria y “defensa alimentaria”

Otro hito importante para analizar la amplitud del concepto de seguridad alimentaria es la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996, convocada por la FAO y que, como resultado oficial más significativo tuvo la aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción. En este documento se retoman los sentidos que hasta ahora se han desarrollado en este trabajo sobre seguridad, pero también se introduce otro vinculado a que los alimentos sean efectivos respecto a su destino esencial en el desarrollo de la persona, es decir que sean seguros para la salud, un aspecto desde mucho antes tratado en las normativas nacionales y locales bajo los términos de higiene, salubridad e inocuidad¹⁰.

La Declaración inicia con el reconocimiento del derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Al acceso, que incluye la disponibilidad, se suman dos nuevos aspectos: salubridad y nutrición. Es decir, no se trata de acceder a cualquier alimento sino a los más apropiados. La vinculación del cuánto y del para quién de los alimentos está latente en este documento que también declara que los mismos no deben ser utilizados como elemento de presión política y económica. Además, es importante rescatar nuevamente la relación entre la seguridad alimentaria con el derecho humano subjetivo de toda persona a alimentos con las características mencionadas. Esa es la vía para empoderar a las personas que deben ser destinatarios finales de toda política y acción y reforzar la idea del destino final que tiene la producción alimentaria en un contexto donde ya la existencia o disponibilidad parece superada, pero la distribución y acceso resulta absolutamente inequitativa. De hecho, la Declaración relaciona estas cuestiones con el hambre y objetivos concretos para su disminución.

¹⁰ También identificadas como normas bromatológicas, en ciertos casos su cumplimiento y control exitoso se identifica con un concepto restringido de calidad alimentaria (http://www.alimentosargentinos.gov.ar/contenido/revista/html/32/32_15_sistema_integral.htm, acceso: 20 de agosto de 2020). Para una evolución del concepto desde aquellos orígenes al presente y desde el enfoque jurídico represivo al preventivo, puede verse D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano 2012, ps. 11 y ss. En clave evolutiva del pasaje de una óptica higiénico-sanitaria a un punto de vista orgánico, casi holístico, relacionado con la salud, la agricultura, el ambiente, los intercambios comerciales, la tutela de consumidores y trabajadores del sector agroalimentario: M. Romajoli, *Dalla food safety alla food security e ritorno*, “Amministrare” 2015, n° 2/3, ps. 271 y ss.

Es el Plan de Acción que acompaña a la Declaración el que define con amplitud la seguridad alimentaria estableciendo que existe o será alcanzada “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Este último aspecto que vincula la alimentación a su fin principal también da por sobreentendido que los mismos alimentos pueden ser causa de efectos adversos a la salud por razones de higiene, adulteración, contaminación, descomposición, artificialización, exceso de consumo o de ciertos aditivos o componentes naturales que puedan contar ciertos alimentos y desequilibrios en los balances sugeridos para una dieta ideal que incorpore tanto las proteínas, vitaminas, fibras, carbohidratos necesarios, entre muchas otras cuestiones. Ello entra dentro del concepto de alimento sano y apto para el desarrollo de una vida activa o en plenitud y conforma otro aspecto de la seguridad alimentaria vinculado a su funcionalidad.

Si bien la definición dada por el Plan de Acción es omnicompreensiva de las distintas cuestiones hasta ahora vistas, las primeras dos de ellas a veces se asocian “grosso modo” con las cuestiones cuantitativas (disponibilidad y acceso) en tanto que las segundas se vinculan a aspectos cualitativos. A fin de distinguir esta diferenciación en la literatura agroalimentaria italiana suelen apelar a dos vocablos compuestos distintos del idioma inglés para distinguir ambos aspectos que, en realidad, no pueden escindirse. “Food security” para el aspecto vinculado a la disponibilidad y al acceso y “food safety” para aquél vinculado a la funcionalidad en el ámbito de la salud, es decir que se trate de alimentos seguros y que contribuyan a una vida sana¹¹. Claro que, por más que se pueda poner, según las necesidades y circunstancias, el acento en uno más que en otro, no pueden disociarse ni dejar de lado uno en desmedro del otro y, así, la definición que comentamos los integra bajo el concepto de seguridad alimentaria.

Las cuestiones higiénico-sanitarias y el amplio conjunto de aspectos o relaciones que los alimentos tienen con la salud pueden ser estudiadas, demostradas y, con un marco de bastante certeza, objetivadas. Son características vinculadas con las ciencias experimentales las que pueden proporcionar datos, resultados de investigaciones, directrices, recomendaciones, normas técnicas, planes dietarios que eviten la contaminación, adulteración, alteración o falsificación de los alimentos y también apuntalen de otro modo

¹¹ P. Borghi, *Sicurezza alimentare e commercio internazionale*, en *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare: atti del VII° Congresso mondiale di Diritto agrario dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari in memoria di Louis Lorvellec: Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002*, Milano 2003, ps. 449 y ss.

su funcionalidad. Desde este punto de vista, el alimento se perfecciona en calidad, entendida esta en la acepción vinculada a la adecuación de un producto a sus características específicas y al conjunto de propiedades que tal producto debe tener o que le es inherente para poder juzgar su valor o eficacia para el fin que se lo concibe.

Es esta otra vía por la cual el concepto de seguridad alimentaria se hace más ambiguo puesto que la calidad, con la que muchos ordenamientos refuerzan el compromiso de ampliar las exigencias¹² para ponderar, permitir y dejar circular y comerciar los alimentos, es también un concepto con demasiados significados y niveles, de múltiples acepciones¹³, muchas de las cuales permiten su expansión e, incluso, cambios por matices, a veces contradictorios, lo que lo ha hecho calificar también, de un concepto camaleónico¹⁴.

Finalmente, vale puntualizar otra diferenciación que se hace, que creemos queda incluida de todos modos en el marco de este aspecto, el de la “defensa alimentaria”. Algunos lo emplean para identificar los instrumentos de protección de los alimentos en la logística y canales de distribución. Seguramente por tratarse en lo operativo de otros sectores, con otro tipo de controles y para puntualizar o fortalecer la idea que las cuestiones higiénicas y de control de alimentos no deben tenerse en cuenta sólo en la fase primaria (producción agraria y pesquera) o secundaria (industria); sino también en este tercer ámbito¹⁵. Pero, como en otros casos, según la dimensión que cobra este término podría vinculárselo con la cuestión de la disponibilidad. Eso sucedería si, por ejemplo, se atacaran en una situación de guerra o por atentados terroristas las existencias de alimentos como estrategia combativa para provocar conmoción interna u obligar a cambiar el foco de los recursos económicos y la atención del gobierno.

Esta cuestión podría identificarse con la pregunta ¿cuáles? (¿cuáles alimentos satisfacen la seguridad alimentaria?).

¹² Nótese, en apoyo a lo dicho, que el Reglamento 178/02 de la Unión Europea, generalmente conocido como “el” reglamento para la seguridad alimentaria, si bien en lo substancial refiere a los aspectos vinculados con la higiene y la salubridad que en el texto se explican como los más objetivos dentro de la alta gama de acepciones dadas a la calidad, admite esta posibilidad de diferentes niveles de exigencia al proponerse garantizar “un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores en relación con los alimentos” (art. 1) y también al proponerse homogeneizar diferentes niveles y estándares, como también conceptos, previstos previamente en las legislaciones de los estados miembros.

¹³ S. Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano 2001, p. 26.

¹⁴ L. Pastorino, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata 2005, p. 175.

¹⁵ Su origen se remonta a los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001 y la Ley contra el Bioterrorismo en 2002.

2.4. La seguridad alimentaria y su dimensión nutricional

Todavía queda por tratar otra faceta del concepto que, si bien para muchos está comprendida en la seguridad alimentaria, para otros podría ser distinguible e, incluso, adicionable. Se trata del aspecto nutricional que puede también incluirse en la idea de alimentación adecuada, respecto a su efectividad funcional, y también como una garantía en sí, bajo el sintagma de seguridad nutricional.

Además de ser seguro, es decir, que no genere un efecto adverso en la salud, el alimento debe cumplir el fin mismo que hace a su esencia, es decir, nutrir. Ya se verá que así evoluciona el derecho a la alimentación, donde se reconoce que no se trata sólo de saciar el hambre sino de que los alimentos permitan el desarrollo físico y mental de las personas y, con más razón, de aquellas en crecimiento o por cualquier otra cuestión en estado de vulnerabilidad.

Ya se ha visto que en el acápite anterior, al hablar de alimento sano se adicionaba el adjetivo de nutritivo. Ambas características, como se dijo, hacen a la funcionalidad, al porqué nos alimentamos, que está vinculado con un ciclo de desarrollo vital que no puede menguarse o coartarse por el mismo medio por el que se lo estimula y posibilita. Desde esa perspectiva, la tentación es de tratarlos juntos y vinculados a la eficacia del alimento. Pero lo cierto es que se trata de dos aspectos que funcionan interrelacionados siendo diversos. Se podría decir que, en principio o en sus orígenes, lo nutritivo del alimento se vinculaba a su esencia o le era intrínseco a cada uno de ellos¹⁶ y su estudio en el organismo mucho más vinculado a la medicina y a la salud. Las cuestiones higiénico-sanitarias procedían de causas externas al alimento o se vinculaban al ciclo y se podían detectar ex ante la ingesta, si bien también tenían consecuencias ex post y se debían estudiar, en ese caso, también por la medicina. El aspecto nutricional (tanto positivo, como nutrición, como negativo, como malnutrición) afectaba el desarrollo en sentido de un ciclo de vida esperado o deseado; mientras que los aspectos higiénico-sanitarios se relacionaban con episodios no deseados. Por eso, para los últimos la cuestión podría identificarse con la faz preventiva o de cuidado, mientras que la buena nutrición puede vincularse a un aspecto promovido o guiado. Finalmente, en cuanto a funciones estatales específicas, las cuestiones higiénico-sanitarias se resolvían más por el lado del control (sin desmerecer la importancia previa que tiene la investigación para poder fijar las normas a controlar), mientras que los aspectos nutricionales se concentran en el tratamiento (sin tampoco desconocer que para eso hay detrás mucho

¹⁶ Hoy contamos con muchos alimentos fortificados y combinados.

trabajo investigativo). Dicho todo esto, nuevamente corresponde remarcar que, como todos los aspectos vinculados a la alimentación y a la seguridad alimentaria, ambos están sumamente intrincados y que su desarrollo marca muchos entrecruzamientos.

No es casual que se incluya en la definición de seguridad alimentaria de la FAO de 1996 que el acceso sea a alimentos sanos, pero también nutritivos, cuando dicha organización acababa de celebrar junto a la Organización Mundial de la Salud en 1992 la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN). En dicha Conferencia los gobiernos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos posibles para eliminar o reducir considerablemente antes del término del milenio, entre otros, las muertes por inanición y hambruna y el hambre crónica generalizada, pero sobre todo, en lo que nos interesa, se refuerza el concepto de subnutrición. Es decir, que hay una distinción de los distintos aportes que puede introducir al organismo un alimento y se remarca la importancia de satisfacer las necesidades en cada uno de ellos. De allí que también se hable de malnutrición¹⁷, que puede darse por excesos o carencias (de macronutrientes y micronutrientes¹⁸) y que conforma también un problema complejo que puede tener desde causas orgánicas a otras vinculadas con los hábitos alimentarios o con la falta de variedad por condiciones de existencia o acceso, lo que puede generar una especie de alimentación monótona.

Pero, y por lo antes también dicho de sus diferencias con las cuestiones higiénico-sanitarias, el aspecto nutricional de los alimentos ha tenido una concepción, si se quiere, en parte autónoma y se ha hablado de “seguridad nutricional”. Según el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas, la expresión “seguridad nutricional” surgió a mediados de la década de 1990 y se centra en el consumo de alimentos por la unidad familiar o el

¹⁷ Según la Organización Mundial de la Salud: “El término malnutrición abarca dos grupos amplios de afecciones. Uno es la ‘desnutrición’ –que comprende el retraso del crecimiento (estatura inferior a la que corresponde a la edad), la emaciación (peso inferior al que corresponde a la estatura), la insuficiencia ponderal (peso inferior al que corresponde a la edad) y las carencias o insuficiencias de micronutrientes (falta de vitaminas y minerales importantes). El otro es el del sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles relacionadas con el régimen alimentario (cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, diabetes y cánceres)”, <https://www.who.int/features/qa/malnutrition/es/> [acceso: 20 de agosto de 2020].

¹⁸ En líneas generales, los macronutrientes se asocian al aporte de energía o elementos necesarios para el sostenimiento de la estructura corporal (lípidos, hidratos, glúcidos, proteínas, agua y fibras, principalmente) y los micronutrientes no, siendo de todos modos necesarios para muchas otras funciones (vitaminas, minerales u oligoelementos). Un informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, Olivier De Schutter, en 2011 se dedicó específicamente a los problemas de la malnutrición incluyendo los micronutrientes y los problemas derivados de los excesos o sobrealimentación.

individuo y la forma en que los alimentos son utilizados por el organismo. Sobre la base del Marco conceptual del UNICEF, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) propuso la siguiente definición en 1995: “La seguridad nutricional se puede definir como un estado nutricional adecuado en términos de proteínas, energía, vitaminas y minerales para todos los miembros de la unidad familiar en todo momento”¹⁹.

En el año 2016, en que las Naciones Unidas proclamara el Decenio de Acción sobre la Nutrición, la Relatora Especial para la Alimentación de ese organismo puntualizó que para concretar el derecho a la alimentación que incluye una nutrición adecuada, debe reforzarse con mecanismos de vigilancia, rendición de cuentas y transparencia²⁰.

Las cuestiones terminológicas y conceptuales tienen una trascendencia práctica y por ello el Comité para la Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas discutió en 2012 sobre los alcances de distintas expresiones como “seguridad alimentaria”, “seguridad alimentaria y nutrición”, “seguridad alimentaria y nutricional” y “seguridad nutricional”²¹. Reconoció la larga historia y evolución en el significado de las expresiones “seguridad alimentaria” y “seguridad nutricional” y, a la vez, entendió que la expresión compuesta “seguridad alimentaria y nutricional” es la que mejor refleja los vínculos conceptuales entre aquellas dos y que marca un objetivo de desarrollo integrado único para orientar eficazmente las medidas de política. En tal entendimiento definió el concepto compuesto diciendo que existe “seguridad alimentaria y nutricional” “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades y preferencias

¹⁹ CFS 2012/39/4. Pero también en ese documento se ha señalado que la seguridad nutricional, además de los alimentos, depende de un entorno sanitario y servicios de salud y unos cuidados adecuados, por lo que la FAO ha elaborado una definición posterior, más amplia, en la que se expresa que: “Hay seguridad nutricional cuando todas las personas consumen en todo momento alimentos en cantidad y de calidad suficientes en términos de variedad, diversidad, contenido de nutrientes e inocuidad para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, y tienen un entorno sanitario y una salud, educación y cuidados adecuados”.

²⁰ El informe del 3 de agosto de 2016 analiza los factores subyacentes que influyen en la nutrición, como los sistemas alimentarios industriales, los entornos alimentarios insalubres y la creciente amenaza que plantean las enfermedades no transmisibles, así como los efectos nocivos de la liberalización del comercio y la falta de regulación de la mercadotecnia de los productos alimenticios.

²¹ El documento CFS 2012/39/4 surgió del 39º período de sesiones en Roma del 15 al 20 de octubre de 2012. En ese documento se dice que “la relación entre alimentación y nutrición es sencilla desde una perspectiva técnica. Sin embargo, no ha sido tan sencillo llegar a un acuerdo sobre una definición técnica y políticamente aceptable de la seguridad alimentaria y su relación con la nutrición y la seguridad nutricional”.

alimentarias, y se sustenta en un marco de saneamiento, servicios sanitarios y cuidados adecuados que les permiten llevar una vida activa y sana”. Sin embargo, también reconoce que no existe consenso entre los estados para esa formulación compuesta motivados en un insuficiente análisis respecto a las consecuencias para los países en los planos de políticas.

Este aspecto puede vincularse a la pregunta ¿en qué forma? (en referencia a la dieta equilibrada o balanceada necesaria para una buena nutrición).

2.5. Dimensiones interrelacionadas, incluidas todas en el concepto de seguridad alimentaria

En definitiva, tanto el Comité de Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas como la FAO reconocen cuatro dimensiones incluidas en el concepto de seguridad alimentaria: disponibilidad, estabilidad, acceso y utilización las que se derivan de la definición dada por la FAO en 1996, reafirmada en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009²². Donde estabilidad se refiere a las carencias transitorias vinculadas con las existencias y a aquello de “en todo momento”; el acceso al referido a los medios de producción y a los alimentos disponibles para el mercado, lo que obliga a remarcar la importancia también de incentivar cuando ello sea una solución adecuada la producción para el autoconsumo; y la utilización se refiere, como dice mejor la FAO, al consumo y utilización biológica que incluye las necesidades nutricionales, la inocuidad, las preferencias alimentarias, la diversidad y la cultura²³.

Ahora bien, vinculado con el provocativo título de este trabajo, no sólo es cierto que cada una de estas dimensiones encierran problemáticas complejas y que deben alcanzarse a la par, en un espacio donde también influye el crecimiento global; las tendencias del mercado y las estrategias del sector

²² Conforme al CFS 2012/39/4, antes citado, donde se lee: “La definición de seguridad alimentaria de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se sigue utilizando y citando ampliamente en la actualidad, con la única diferencia de que se añade la palabra ‘social’ a la parte de la frase ‘acceso físico, social y económico’. Esta definición fue reafirmada oficialmente en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009. El documento sobre la reforma del CFS aprobado por la Conferencia de la FAO al mismo tiempo añadió la siguiente referencia explícita a la cobertura integral de la nutrición en la interpretación de la definición oficial de la seguridad alimentaria: ‘Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria y de la labor del CFS’ [CFS: 2009/2 Rev. 2]”.

²³ PESA, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, Centroamérica, Proyecto Food Facility Honduras, <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

de la industria alimentaria²⁴ y la competencia y reglas del comercio mundial; sino que también es verdad que la ciencia y la sociedad avanza y aparecen nuevas problemáticas. A la tarea de controlar la inocuidad de todos los alimentos que se producen, circulan y consumen en el mundo en cada vez más complejas cadenas de producción y distribución, aparecen constantemente nuevos desafíos, como el de los llamados “novel foods” o nuevos alimentos (o ingredientes alimentarios); o aquellos que incluyen derivados de organismos genéticamente modificados; los que requieren mucha investigación antes de su aprobación, además de control y seguimiento.

Otro entrecruzamiento entre estas dimensiones que abre, a su vez, nuevos horizontes de análisis y de política, es el de las normas que se vienen dando, mayormente en el último lustro y que se refieren al aprovechamiento o reducción de desperdicios alimentarios donde se consiente la entrega de alimentos en fechas más cercanas a su vencimiento, pero a condición de que cumplan con todos los criterios de seguridad e higiene. Al respecto, hay quienes piensan que el sistema revela un “welfare state” en decadencia, que no pudo con los objetivos de mínima de garantizar una alimentación adecuada a su población²⁵.

También algunas palabras destinadas al régimen de las etiquetas y sus contenidos, aspecto que también se asume conformando el concepto de seguridad alimentaria desde que está destinado, como objetivo principal, a ofrecer información adecuada y garantizar toda elección consciente e informada del consumidor. Se trata de otro interesante capítulo que genera muchas discusiones respecto a cada información adicional que se requiere indicar, más allá de los ingredientes y valores nutricionales y que, en la medida de que se corresponde con la amplitud del concepto de seguridad alimentaria, también puede abarcar una cada vez más laxa gama de informaciones que llevan a nuevas confrontaciones. Disciplinas jurídicas a veces desmerecidas por excesivamente reglamentarias, pero que pueden encerrar guerras comerciales y fuertes debates jurídicos. Entre las más llamativas desde este punto de vista conflictivo y sin ánimo de exhaustividad mencionamos las distintas indicaciones que vinculan al alimento con la salud desde aspectos que pue-

²⁴ Un informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas, Olivier De Schutter, del 22 de diciembre de 2009 se dedicó a examinar el papel que desempeñan los compradores de productos básicos, las empresas elaboradoras de alimentos y los minoristas en el logro de la plena efectividad del derecho a la alimentación.

²⁵ G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino 2018, p. 32.

den considerarse curativos o terapéuticos²⁶. Dentro del campo internacional muchos ejemplos de estos contenidos se discuten a través del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

3. El aspecto cultural de la seguridad alimentaria

Ya en algunos pasajes anteriores se mencionó la cultura dentro del concepto de seguridad alimentaria. La menciona en forma referencial la definición de seguridad alimentaria de la FAO de 1996 al establecer que el acceso a los alimentos también debe contener las preferencias de las personas lo que introduce la cuestión de hábitos, gustos, gastronomía, tradiciones y significación que cada población otorga a sus alimentos y cultura alimentaria.

Podría ser tema de profundas indagaciones el sentido que quiso dársele en el texto inicial de la definición a esas preferencias²⁷, pero de las pocas citas hechas surge cómo ha evolucionado de esa referencia a una adopción del conjunto amplio de elementos y cuestiones que abarca la palabra “cultura” en sentido lato. Esto aporta otro aspecto más, tal vez mucho más subjetivo y variable que el del término calidad, con connotaciones más subjetivas aún, más valorativas y más difíciles de homogeneizar o universalizar, todo lo que expande el concepto de seguridad alimentaria a dimensiones que, bajo la positiva pretensión de amplitud y conformidad, pueden incluso discutir o cuestionar los aspectos primarios y más objetivables del término²⁸.

Todavía más, el concepto de calidad alimentaria y de preferencias o elecciones se vincula en muchos casos con tomas de posición de contenido ideológico, sea político como de modelo de vida o de relación que se pretende con la naturaleza o se fundan en cuestiones culturales o hasta emotivas o religiosas que no quedan al margen de justificar el rechazo a alimentos que objetivamente pueden ser inocuos, sanos e también útiles o el consumo de otros que, por más que aceptados o preferidos, son potencialmente dañinos o satisfacen la sensación de hambre, pero sin alimentar adecuadamente.

²⁶ A. Di Lauro, *Agua para consumo*, en L. Pastorino (dir.), *El agua*, Buenos Aires 2009, ps. 314 y ss.

²⁷ Podría intuirse que, seguramente, la referencia pudo tener que ver con no alimentar a cualquier costo, con cualquier alimento, imponiendo o con alimentos artificializados (por ejemplo a base de extractos o con procesos que hagan perder todo aquello sensorial y hasta ritual que acompaña a la comida).

²⁸ Sin profundizar en una lista que puede ser amplia y también demostrar marcadas excepciones y contradicciones con los discursos sostenidos por muchos gobiernos en tiempos de penosa pandemia recordemos preferencias por la ingesta de animales crudos en ciertas culturas. Ver D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare prima e dopo il Coronavirus*, Federalismi.it, 24 de junio de 2020.

Lo dicho plantea el interrogante que en parte se ha formulado desde el título de este trabajo: sobre la posibilidad de satisfacción de objetivos tan amplios y que, además, van iniciando nuevas aperturas y dimensiones que pretenden ser abarcadas a la vez cuando se presentan como aristas que pueden hasta enfrentarse²⁹.

4. El derecho a la alimentación

Respecto al derecho a la alimentación, ya se señaló la íntima relación con la seguridad alimentaria. Vale la pena, no obstante, también profundizar en su alcance y su evolución, en tanto su configuración va a incidir directamente en los objetivos de seguridad alimentaria que tiende a garantizarlo.

Más allá de su obvia y directa relación con el derecho a la vida, su primera recepción expresa³⁰ en el ámbito de los documentos internacionales que reconocen los derechos humanos³¹, es en 1966 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), integrante de los llamados “pactos gemelos” junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Que los primeros puedan ser considerados como normas programáticas que necesiten de políticas activas estatales para su concreción universal y dependan de medios económicos para materializarlos, no los hace ni de menor jerarquía ni menos exigibles. Por el contrario, deberán ponerse los máximos esfuerzos y recursos disponibles para alcanzarlos progresivamente y aplicando el principio de no regresividad³².

En el PIDESC se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuada para sí y su familia, incluso alimentación” y “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11 aps. 1 y 2). En una evolución en el tiempo y con mayor detalle además fundada en la situación

²⁹ Otra problemática de final aún incierto y actuales desarrollos doctrinarios es el tema del bienestar animal, no ya vinculado a la producción agraria en sí, sino con específicos puntos de confrontación en casos de técnicas tradicionales de abatimiento y otras prácticas directamente vinculadas con la cultura y religión de algunos pueblos que pasan a tener un reconocimiento por vía de excepción en el marco de la aceptación de una vida cada vez más multiétnica (Ver: I. Canfora, *Editoriale. Le imprese alimentari e la protezione del benessere animale nelle società multiculturali*, “Rivista Agricoltura Istituzioni Mercati” 2018, fasc. 1, ps. 5 y ss.).

³⁰ En forma implícita ya se lo reconoció en la Declaración Universal de Derechos Humanos, vinculado al derecho a la vida.

³¹ Derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, ésta debe consagrarlos y garantizarlos” dice M. Cenicacelaya, *Hambre y alimentación...*

³² Conf. *ibidem* y la bibliografía que cita.

de vulnerabilidad, se consagra en los arts. 24 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y en el art. 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, asegurando una “nutrición adecuada durante el embarazo y lactancia”.

En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó su Observación General No. 12 donde explica que el derecho a la alimentación adecuada implica, en cualquier circunstancia: alimentación *suficiente* (aquella permite satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación; *adecuada* (alimentos acordes a las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado; *sostenible* (que posibilite el acceso a los alimentos de las generaciones presentes y futuras; *inocua* (los alimentos deben carecer de sustancias nocivas); que respete las *culturas*; *disponible* (que el individuo pueda alimentarse directamente, explotando la tierra u otras fuentes naturales de alimentos o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente; *accesible económicamente* (los costos personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas; *accesible físicamente* en todo momento y circunstancia³³.

Con otras palabras se recorren todas las características que tiene que tener o cumplir la seguridad alimentaria y, tal vez, la que se aparece por primera vez con mayor decisión y autonomía es la de sostenible.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 lo reconoce en el art. 11 cuando expresa que “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. En tanto que su Protocolo de San Salvador de 1988 lo reconoce en forma autónoma en el art. 12 mencionándolo como “derecho a la alimentación” en el título del artículo; si bien el texto reconoce el “derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”. La puntualización del uso de dos términos altamente emparentados, pero no equivalentes, ya que las definiciones de alimento suelen ser más amplias y vinculadas a todo

³³ Las cursivas las introducimos para resaltar las distintas características.

lo que se consume, vale para recalcar el énfasis puesto en la funcionalidad que se le atribuye a los alimentos y a la acción de alimentarse con relación a lo esencial para el sostén de la vida y la salud humana. En igual sentido, el apartado 2 del mismo artículo establece que “con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”. Luego los arts. 15 y 17 lo reconocen para los niños, incluyendo la lactancia y la edad escolar, el primero y para los ancianos, el segundo. A este último respecto la convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 2015, les garantiza “seguridad alimentaria y nutricional” (art. 12).

Siendo que los derechos humanos son, además de universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados³⁴, lo cierto es que también sus desarrollos, formulaciones y alcances pueden presentar también perfiles de desencuentro y dificultades de realización, como ocurre al considerar los derechos a la alimentación, al agua, al ambiente y al desarrollo bajo una realidad de espacio y recursos limitada³⁵.

5. Autosuficiencia y soberanía alimentarias

Parecería obvio tener que explicar que si los alimentos y la nutrición son esenciales para el desarrollo humano, hace a los deberes más primarios y esenciales también del estado garantizarlos para todos. Con menos debate intelectual, este fue un problema recurrente en la historia de nuestros países y también una de las razones esenciales de la existencia de una economía agraria y una serie de instrumentos de política agraria vinculados al fomento de la producción; al acceso a los recursos naturales, al crédito y a la tecnología para desarrollarla; a la garantía de una renta suficiente en los productores para no desalentarlos y que abandonen la actividad³⁶ y la intervención en el

³⁴ M. Cenicacelaya, *El derecho al agua. Un derecho humano transversal*, Buenos Aires 2012, ps. 83 y ss.

³⁵ L. Pastorino; M. Cenicacelaya, A. Diloreto, *Los estrechos vínculos entre el derecho humano a la alimentación, el derecho humano al agua y la actividad agraria*, Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario, Comité Americano de Derecho Agrario y Asociación Nicaragüense de Derecho Agrario y Ambiental, León 2013, p. 338.

³⁶ Ver en detalle al autor argentino que más desarrolló y sistematizó la relación de la política agraria con el derecho agrario, A. Vivanco, *Teoría de derecho agrario*, t. I, La Plata 1967, ps. 63 y ss.

precio final para los consumidores, aspectos todos estudiados por el derecho agrario desde sus orígenes³⁷, todo lo que nos hace pensar en el interés público de la agricultura³⁸.

Pero para el logro de ese fin esencial existen múltiples caminos porque, mal que nos pese, ese bien siempre necesario ypreciado se convierte en una mercancía y tiende a seguir las tendencias de las leyes de la oferta y la demanda, generando tanto su escasez como su mayor valor, graves perjuicios para la población e inestabilidad política. De ahí que los estados hayan siempre tenido una mirada sobre el tema y, mucho más, en el último tiempo donde la evolución de la sociedad fue abandonando cada vez más las muy habituales estrategias de autoproducción, considerando tanto los recursos productivos como los productos alimenticios resultantes como bienes estratégicos.

En ese objetivo simplemente esbozado el primer y más natural postulado fue el de la llamada “autosuficiencia alimentaria”³⁹. Con instrumentos diferentes se trata más de una meta de política internacional para no tener que depender de terceros estados.

Este camino que fue cerrando muchas economías y en un contexto de guerra y de guerra fría con mucho más énfasis de política internacional, bloqueos por medio, hizo repensar en tiempos de la caída del muro de Berlín si el camino de la apertura no podría ser un sendero para la satisfacción de la seguridad alimentaria en términos de suficiencia y ceder a las exigencias de los países exportadores netos que también podrían encontrar allí un camino para su desarrollo⁴⁰.

³⁷ Ver entre los primeros trabajos, además del citado de Vivanco, W. Abel, *Política agraria*, trad. de R. Gottschalk, Buenos Aires 1960, ps. 283 y ss.

³⁸ L. Pastorino, *Fundamentos y dinamismo del orden público en agricultura. El orden público en los contratos agrarios y agroindustriales en Aspectos legales de la agricultura sostenible*, Actas del XII Congreso Mundial de Derecho Agrario, Nitra 2012, ps. 189 y ss.

³⁹ En este sentido lo emplea la FAO, por ejemplo, al describir *El estado mundial de la agricultura y alimentación*, 1990, p. 149, <http://www.fao.org/3/t0366s/t0366s.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

⁴⁰ Existe mucha bibliografía que trata la gesta de los acuerdos que desembocaron en la creación de la Organización Mundial del Comercio, su Acuerdo Agrícola y otras cuestiones vinculadas al mercado de productos agrarios en algunos acuerdos más alcanzados todos con el cierre de la Ronda Uruguay en Marrakech, abarcando la llamada “excepción agrícola” y comenzándola a reglamentar aunque aún en forma especial y también que trata el limitado alcance de lo acordado para abrir el mercado mundial de productos agrarios y alimentos. Así como se puede profundizar el debate sobre las dificultades de este tipo de negociaciones multilaterales lo que queda demostrado con el tortuoso y, hasta ahora, infructuoso camino de la Ronda Doha. De libre acceso porque lo hemos ofrecido a través del Repositorio Institucional de la UNLP, SeDiCi, se puede ver: L. Pastorino (dir.), *La agricultura en el ámbito internacional*, 1º Curso

Una complejidad de factores que se mueven en torno del fenómeno productivo en general y de los productos agrarios en particular (pérdida de la participación del sector primario en la rentabilidad de los productos, concentración de los recursos naturales en menos manos, intervención de los restantes eslabones de la cadena con distintos modos en el sector productivo, aparición de multinacionales en el sector alimentario, mayor poder de las tecnologías y dependencia a las mismas, entre tantos otros) hicieron aparecer un movimiento crítico a una serie de cuestiones que, en síntesis, se identifican con el capitalismo liberal, las grandes corporaciones y la globalización.

La Vía Campesina lanzó el concepto de “soberanía alimentaria” en 1996 en el Foro de la Organización de la Sociedad Civil de Roma que organizó un comité de planificación internacional independiente formado por organizaciones de la sociedad civil. La declaración final de este foro paralelo de las ONGs –“Beneficio para pocos o comida para todos”– se presentó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en ese mismo año⁴¹. La soberanía alimentaria se propuso en respuesta al término “seguridad alimentaria” y trata de plantearse como ideología alternativa buscando ubicar al concepto de seguridad alimentaria como expresión del neoliberalismo. También provocó una reacción y amplia bibliografía que trata de analizar si los acuerdos de la OMC y los que se buscan en la Ronda de Doha pueden contribuir al objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria en los términos de la definición de la FAO en 1996 o si, por el contrario, son parte del problema. Debate que seguramente se puede alargar siempre un poco más si se tiene en cuenta la cantidad de cuestiones, que se han señalado, abarca la seguridad alimentaria y los distintos acuerdos y disposiciones que pueden interferir en ellas, aspecto por ahora apenas comenzado a tratarse⁴².

Luego el Movimiento por la Soberanía Alimentaria organizó el Foro Internacional de Nyéléni para la Soberanía Alimentaria en 2007 en Selingue

del Ciclo de Cursos de Postgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional, Ediciones Cooperativas y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires 2007. Se pueden ver, en particular, los trabajos de María Susana Tabieres, Carlos Galperín y Leonardo Pastorino.

⁴¹ <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020]. Ver también L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal 'diritto al cibo adeguato' alla sovranità alimentare*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" 2011, n° 3, p. 159.

⁴² Ver, por ejemplo, C. Häberli, *Food security and WTO rules*, en B. Karapinar, C. Häberli, *Food crises and the WTO*, Cambridge 2010, ps. 297 y ss.

(Mali). Allí se puntualizaron 6 pilares que ayudan a definir la soberanía alimentaria: priorizar los alimentos para los pueblos; valorar a quienes proveen alimentos; localizar los sistemas de alimentación; promover el control local; desarrollar el conocimiento y habilidades y trabajar con la naturaleza⁴³.

Se dice que la Soberanía alimentaria “se presenta como un proceso de construcción de movimientos sociales y una forma de empoderar a las personas para organizar sus sociedades”. La soberanía alimentaria busca replantear “cómo hacemos uso de la tierra y de los recursos acuícolas; y cómo interactuamos, intercambiamos y nos organizamos con los demás”⁴⁴.

6. Ambiciones legítimas, promesas grandilocuentes, objetivos incumplidos

A modo de cierre, podemos concluir que a mayor esfuerzo por la comprensión de la problemática del hambre y la alimentación, el conocimiento científico avanza y se generan más datos que abonan nuevas intelectualizaciones, interrelaciones, conceptos y acepciones y se va tejiendo un enmarañado marco conceptual que explica un problema de fondo que se agrava con el crecimiento poblacional. Esas explicaciones, como hemos dicho, a veces con la mejor de las intenciones de ofrecer una respuesta lo más satisfactoria y amplia a cada persona, van incluyendo nuevas facetas y ambiciones que van alejando cada vez más el punto de llegada.

Muchas veces las definiciones, declaraciones y derechos se formulan con la grandilocuencia proporcional al camino que falta recorrer para que las mismas se hagan realidad.

Por eso se dice que cada vez con mayor insistencia o tono cuestionador se habla de “inseguridad alimentaria”⁴⁵.

Elevando el análisis en términos más holísticos y planetarios no puede escapar al análisis la relación existente entre el desafío de alimentación a la población mundial con los modelos de desarrollo, los intereses económicos en pugna, las limitantes del ambiente y los problemas de contaminación. Las prácticas consumistas entendidas en su compleja relación simbiótica

⁴³ En el link anteriormente citado se pueden leer más explicados. En otras publicaciones accesibles por internet se los presentan también con su correlato negativo, es decir, lo que no sería soberanía alimentaria, en cada caso: <https://soberaniaalimentariaburkina.org/la-soberania-alimentaria/soberania-alimentaria/> [acceso: 20 de agosto de 2020].

⁴⁴ <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf> [acceso: 20 de agosto de 2020].

⁴⁵ L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security...*, p. 163.

entre consumidores, proveedores y gobiernos, también influyen. Se discuten prácticas de consumo y de producción. En el campo de la actividad agraria se promueven modelos alternativos que no parecen prevalecer o convencer sobre su eficacia para alimentar al mundo (producciones biológicas, producción racional, transición, agricultura ecológica o agroecología).

Como se dijo en la introducción, cada aspecto con el que se puede identificar la seguridad alimentaria, si bien en parte se pretendían ir resolviendo por etapas, queda aún vigente. Tiene su complejidad propia y abordajes particulares si bien interrelacionados con los restantes aspectos y muchos derechos y objetivos en juego y que deben estudiarse en forma holística y resolverse en forma integrada. Pero cada uno también va generando su propio mundo, sus relaciones y actualizaciones que les hacen recobrar un nombre propio o adjetivación. Un ejemplo lo ofrece la reciente Primera Conferencia Internacional de la FAO/OMS/UA sobre Inocuidad Alimentaria⁴⁶. La “inocuidad alimentaria” cobra así una nueva puesta en escena a pesar de tratarse de un viejo y constante problema de la alimentación. En esta nueva y actualizada necesidad de poner el acento sobre la cuestión se relacionó la inocuidad alimentaria con los problemas del hambre y la alimentación, la salud, el crecimiento y generación de empleo y también con el cambio climático y la mitigación de sus efectos.

En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 se propuso reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes del 2015. En el año 2000 en la Asamblea General de la ONU se aprobó una Declaración⁴⁷ que se tradujo en ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con dieciocho metas, todos estrechamente relacionados y complementados entre sí que deberían ser alcanzados, como fecha límite, en 2015. El objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) planteaba dos metas diferenciadas: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día; y reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre. En 2015 la ONU, con base en los ODM, aprueba la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴⁸ con 17 objetivos (ODS) y 169 metas de carácter universal, integrado e indivisible pretendiendo también hacer realidad los derechos humanos de todas las personas. En el ODS 2 se plantea, en los quince años por venir (hasta 2030), poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Con más detalle se proponen las siguientes metas: poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas

⁴⁶ Celebrada en Addis Abeba, los días 12 y 13 de febrero de 2019.

⁴⁷ Asamblea General, A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

⁴⁸ Asamblea General, A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

En tanto, las cifras de personas que sufren hambre siguen más o menos estables, son millonarias y no son cifras, son millones de personas con sus necesidades e ilusiones. En la última publicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, con datos de 2017, sumaban 821 millones las personas subalimentadas⁴⁹. El 13 de julio de 2020 un nuevo informe publicado estima que la pandemia del Covid-19 podría provocar a finales de 2020 un aumento de 130 millones en el número de personas afectadas por el hambre crónica en todo el mundo⁵⁰.

Decía Eduardo Galeano: “La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos y ella se aleja dos pasos”.

FOOD SECURITY – AN EXAGGERATED CONCEPT

Summary

In Spanish, Italian and probably also in many other languages, the expression “seguridad alimentaria” may be understood in two ways: “food safety” or “food security.” For each of these terms, there are different definitions, each with a very different scope and relationships. Food security includes access to food, stability, nutritional values, safe food and cultural preferences. The aim of this article is to present the various aspects of this broad concept, and to demonstrate the difficulty of achieving appropriate standards for each of the components of “seguridad alimentaria.” Aspects related to food protection and so-called food self-sufficiency are also addressed. Finally, the food security paradigm has been confronted with the food safety paradigm.

⁴⁹ <https://www.who.int/nutrition/publications/foodsecurity/state-food-security-nutrition-2018/es/> [acceso: 20 de agosto de 2020].

⁵⁰ <https://www.who.int/es/news-room/detail/13-07-2020-as-more-go-hungry-and-malnutrition-persists-achieving-zero-hunger-by-2030-in-doubt-un-report-warns> [acceso: 20 de agosto de 2020].

LA SICUREZZA ALIMENTARE, UN CONCETTO PRETENZIOSO

Riassunto

In spagnolo, come in italiano e forse anche in altre lingue, con l'espressione "seguridad alimentaria" si intendono due concetti: "sicurezza degli alimenti" e "sicurezza alimentare". Per ciascuno di essi esistono definizioni differenti con ambiti e relazioni reciproche molto differenziati. Con la "seguridad alimentaria" si presume l'accesso al cibo, la stabilità, il valore nutrizionale, la sicurezza degli alimenti e le preferenze culturali. L'obiettivo dell'articolo è di presentare i singoli aspetti di questo ampio concetto, nonché di dimostrare le difficoltà legate al raggiungimento di standard adeguati per ciascuna delle sue componenti. L'autore tocca anche aspetti legati alla sicurezza alimentare e alla cosiddetta autosufficienza in campo alimentare. Alla fine, il paradigma della sicurezza alimentare è stato confrontato con il paradigma della sicurezza degli alimenti.

MARÍA JOSÉ CAZORLA GONZÁLEZ*

ORCID: 0000-0002-3083-5020

Legal analysis of the management of harvest residues in South-West Europe¹

1. The strategic lines of the CAP and the crop residues

According to the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), conservation agriculture comprises a series of techniques whose fundamental objective is to conserve, improve and make more efficient the use of natural resources through integrated management of soil, water, biological agents and external inputs, in order to obtain sustainable production, developed under the strategic lines laid down by the Common Agricultural Policy (CAP).

To this end, we must bear in mind that the fruits derived from all agricultural production are diverse and take into account the type of crop and production system from which the fruits will always be derived (from the olive grove, the olive tree, from the greenhouse of vegetable growers, pepper, tomato, aubergine, among others, etc.) which is where the farmer obtains the main income; together with the by-products (wood from the olive grove; and from the greenhouse for vegetables the vegetable remains) from which the farmer can obtain income derived from the sale, or reduction in the production costs after an adequate treatment that reverts, for example, in fertilizers for the soil

* University of Almería, Spain.

¹ Work developed by the author as researcher Project of the Research Project with “Integral management of harvest remains in greenhouses for a profitable and sustainable production: technical and legal challenges (GREENSOILS)”, with reference: AGL2017-83551-R financed in the call PPUENTE2019/005; and Project “Retos y oportunidades en los procesos de concentración e integración del sector agroalimentario”, with reference: P12-SEJ-2555.

or as feed for the cattle. In this way, the farmer fulfils one of his obligations as a producer: to carry out agricultural activity without damaging the environment, avoiding as far as possible to affect the resources used for production, such as water, soil and air; from the economic and social sustainability, as established in the new CAP and by the FAO.²

We are going to focus our work on the fruits derived from all agricultural exploitation that are not included in the main production, under any of their categories, vegetable remains or by-products such as firewood, which form part of the circular economy, and we will examine them in terms of the valuation of the remains and improving the environmental sustainability and quality of the subsequent production, through the improvement of the soil and preventing the arrival of remains of phytosanitary products derived from fertilisers in the water, with good practices in the use and management of the by-products and harvest remains.

1.1. South-west Europe: Almeria

The study on the remains of the harvest will focus on Almeria, located in South-west Europe, because it is the place with the highest concentration of greenhouses in Europe; and because here the horticultural sector continues to demonstrate its strength and its value is strategic for the national and Andalusian economy, both for its contribution to final agricultural production and for its clear suitability for being exported, mainly to Europe, which enable the production of fruit and vegetables in a sustainable way under the innovation and development of a sector that needs specific regulation on the use and management of the remains of the harvest.

The data obtained from the Ministry of Agriculture, Fisheries and Rural Development of the Junta de Andalucía confirm that Almería concentrates 87.4% of greenhouse facilities in Eastern Andalusia with a total of 31.614 hectares (representing 58.9% of Europe's wintering area³), thus monopolising the increase in the entire Mediterranean strip by registering 580 hectares more than in 2017, all this, with the regions of Almería's Poniente (21,545 hectares, 260 more) and Campo de Níjar and Bajo Andarax (8,748 hectares, 280 more than in the previous year) as the main bastions. The map of crops produced in foil tunnels in Almería covers the areas of

² M.J. Cazorla González, F. Millán Salas, *Agricultura de conservación y restos de cosecha derivados del invernadero y del olivar*, "Revista de Derecho Agrario y Agroalimentario" September 2020.

³ <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/agriculturaganaderiapescaydesarrollosostenible/actualidad/noticias/detalle/197488.html> [accessed on 20.06.2020].

Bajo Almanzora (686 hectares), Campo de Tabernas (326 hectares), Río Nacimiento (243 hectares) and Alto Andarax (66 hectares).⁴

These surface data are translated into tons of production and harvest residues as we will see below, which when they leave the greenhouse are classified as residues with the presence of pesticides.⁵ This source of contamination of the environment by pesticides is very important given the large amount of plant residues generated in greenhouse crops in Almería.

This area yields annual production exceeded 3.5 million tonnes of debris in the 2014/15 seasons in Almería, and in the last 7 years the figure has not been lower than 3 million tonnes of green plant debris a year.

The production systems that we find in foil tunnels in Almería are diverse, and serve two cycles per annual i.e. autumn and spring, which focus on tomato, pepper, courgetti, cucumber, eggplant, lettuce, watermelon, melon and bean.

However, in order to regulate the use and management of plant remains in terms of economic profitability, these data must be centred on the harvest residues generated per cultivated product, as it is not the same vegetable mass that remains in a production of cabbages, than the one obtained from a tomato production at the end of the season, since tomato biomass is lower. But it is not only the amount of organic matter, but also its use for the soil which is important, because while the remains of cabbage allow us to disinfect the soil, those of the tomato will need other external inputs of plant remains, organic fertilizers or even chemical elements, depending on the type of soil disinfection or other desired uses.

This agriculture takes into account the change that has taken place enterprises located in the vicinity of the farmer's land, not only the ones which sell to him goods in order to enable him to carry out his production, but also are the ones which carry out research to bring added value to the work in the greenhouse and contribute to the fact that the horticulturist's own profit and loss account gives positive dividends each season, by ensuring respect for the environment, bringing at the same time food to the consumer.

However, the weaknesses is the high seasonal concentrations of plant remains in two seasons of the year the producers of Almería consider that

⁴ Data from the work presented at the CEDR Congress held in Potsdam. XXX European Congress and Colloquium of Agriculture law. September 2019 by M.J. Cazorla and A. Guarnido.

⁵ Endosulfán was the most frequently detected pesticide (in 33 of the 45 samples), so there is an urgent need to control these post-harvest remains, particularly if they are used as livestock feed. A. Garrido Frenich, *Rapid pesticide analysis, in post-harvest plants used as animal feed, by low-pressure gas chromatography-tandem mass spectrometry*, "Analytical and Bioanalytical Chemistry" 2003, Vol. 377, No. 6; J.L. Martínez Vidal, M.J. González-Rodríguez, A. Belmonte Vega, A. Garrido Frenich, *Estudio de la contaminación por pesticidas en aguas ambientales de la provincia de Almería*, "Revista Científica Ecosistemas" 2004^a, No. 13(3).

in order to achieve a more efficient and productive system, more attention should be given to greater energy efficiency and the use of water, advances, innovation, technology and modernization of structures, and better management of the remains of the harvesting season. Moreover, a further increase in organic production will keep them on the path of sustainable growth, bearing in mind the consumer as a reference center when considering innovations related to environmental sustainability and the quality demanded by the markets where the final buyers purchase the agricultural products.

1.2. Strategic lines of the CAP

The current situation of intensive agriculture in south-west Europe, which is mainly based on greenhouse horticulture production, implies the harvesting and removing the crop on two occasions, at the end of the autumn cycle, between January and February, up to and including March and the end of the spring cycle in May and June, with the consequent economic cost.

Both cultivation cycles lead to the generation of a large volume of plant remains, some of which have been described as a management problem in areas⁶ such as south-east Spain, where there is a high concentration of intensive cultivation in foil tunnels, and which we, as we are going to try to demonstrate, may become an opportunity for the farmer and of environmental advantage, both in line with the new Strategic Plan of the CAP.

In this respect, we must bear in mind that the monitoring and evaluation of the common agricultural policy requires comparable, up-to-date and reliable information on the economic situation of the agricultural sector⁷ and, more specifically, on the evolution of the agricultural income. There are three general objectives for developing the measures in the Strategic Plans of the new CAP (period 2021–2027)⁸:

⁶ J. Rivera, *Conclusiones del encuentro medioambiental almeriense*, Almería 1999. For Riviera it constitutes an environmental and economic problem in the productive zones of Almería. In the same sense, Torres Nieto speaks. See J.M. Torres Nieto, *Uso agronómico de restos de cosecha en los invernaderos enarenados de la cuenca mediterránea*, Almería 2016, https://www.researchgate.net/publication/278302016_USO_AGRONOMICO_DE_RESTOS_DE_COSECHA_EN_LOS_INVERNADEROS_ENARENADOS_DE_LA_CUENCA_MEDITERRANEA [accessed on 20.06.2020].

⁷ Economic accounts for agriculture are drawn up in accordance with the basic concepts and rules of Council Regulation (EC) No. 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community. Regulation as last amended by Regulation (EC) No. 1267/2003 of the European Parliament and of the Council (OJ L 180, 18.07.2003, p. 1).

⁸ On 1st June 2018 the European Commission presented its legislative proposals on the future of the CAP after 2020 (period 2021–2027). These legislative proposals aim to adapt the new CAP

- a) promoting an intelligent, resilient and diversified agricultural sector to ensure food security;
- b) strengthen environmental care and climate action and contribute to achieving the EU's climate and environmental objectives;
- c) strengthen the socio-economic fabric in rural areas.

Thus, the general objective of this work will be to point out the deficiencies and loopholes and present legal arguments that will be supported by economic data, under the methodology of economic analysis of the law; since in the present times and in the future, the CAP is giving priority to the implementation of a more sustainable management of the food complex, for which it is essential to improve the management of plant remains of protected crops under the prospects of a circular economy, responding to the specific problems currently presented by its management in the absence of regulation. These challenges are well known by the sector and have been contrasted by the CAPDR and all stakeholders, through a set of measures that are financed with the specific support instruments currently available.⁹

1.3. Indexes of vegetable crop residues

The regulation of crop residues must be guided by the new CAP strategies, promoting a diversified agricultural sector that helps to ensure food security and strengthen environmental protection (soil and water). At the same time it is necessary to strengthen the socio-economic fabric in rural areas, which in turn boosts the incomes of farmers who will derive the best benefits from lower production costs.

The most reliable data on harvest indices on the residual phytomass come indirectly from the studies of the harvest index (IH), which is the relationship between the crop yield – whether seeds, leaves, stems or edible roots – and the total phytomass of the crop in the area. This proportion has been of great interest to plant breeders because impressive yield improvements during the 20th century have been the result of a significant increase in the proportion of photosynthesis channeled into harvested tissues.¹⁰

to the future and are condensed into three regulations: on the Strategic Plans of the CAP; on the single Common Market Organization (CMO); and on the financing, management and monitoring of the CAP. We detail each of them to inform you in detail.

⁹ Lines of action in the management of plant remains in horticulture in Andalusia, Regional Ministry of Agriculture, Fisheries and Rural Development Regional Ministry of the Environment and Territorial Planning, September 2016.

¹⁰ C.M. Donald, J. Hamblin, *The biological yield and harvest index of cereals as agronomic and plant breeding criteria*, "Advances in Agronomy" 1976, No. 28, pp. 361–405; R.M. Gifford, L.T. Evans, *Photosynthesis, carbon partitioning, and yield*, "Annual Review of Plant Physiology"

There is no lack of published crop indices for the main crops, but the choice of average values for calculating the national or global production of residues is difficult because the proportions vary, both between the main crops and for the same crop grown in different environments.

On the other hand, the HDI is also determined by agronomic factors that take into account the date of planting or the irrigation regime. In addition, experiments by Roberts et al. (1993) showed that in the case of Californian aquatic seed rice, the HI varied more and decreased more rapidly with the increase in nitrogen applications in tall crops (from a maximum of 0,58 to 0,37) than in semi-deciform varieties (from 0,59 to 0,47).¹¹

From the data previously described by other authors, it can be deduced that the quantity and characteristics of the vegetable remains of the crops vary, and specifically taking into account the area of Almería, we have to take into account the crop in question, the type of greenhouse (a traditional greenhouse is not the same as an industrial greenhouse) and the specific campaign.

Following the aforementioned criteria, the production indices of plant remains of the main greenhouse crops in Almería, according to two consulted sources that differentiate the indices according to the type of greenhouse (traditional or industrial) for some crops.

Until a few decades ago, the plant remains produced in the course of an agricultural activity were used as a source of energy, as organic amendments to the soil, as food for livestock or were simply buried or burned. Nowadays the knowledge of new technologies makes possible the valorization of this organic matter in a more efficient and respectful way to the environment, using the by-products of one activity in the next one, and closing the productive cycles,¹² and the key ideas in the circular economy¹³ applied to the sector.

1981, No. 32, pp. 485–509; R.K.M. Hay, *Harvest index: A review of its use in plant crop physiology*, “Annals of Applied Biology” 1995, No. 126, pp. 197–216.

¹¹ S.R. Roberts et al., *Biological yield and harvest index in rice: “Nitrogen response of tall and semidwarf cultivars”*, “Journal of Production Agriculture” 1993, No. 6. pp. 585–588.

¹² It is the process of the decomposition of organic remains mediated by the combined action of earthworms and microorganisms, from which a stabilized, homogeneous and fine grain final product is obtained, called vermicompost or earthworm humus, and which is very appreciated in the market.

¹³ The circular economy is “an economic concept that is included in the framework of sustainable development and whose objective is the production of goods and services while reducing the consumption and waste of raw materials, water and energy sources.” This is the definition made by the Circular Economy Foundation, which, as it points out, is based on the principle of “closing the life cycle” of any product. At the end of 2015, the European Commission adopted an ambitious package of measures on circular economy to be applied in companies and consumers

2. The regulatory framework for crop residues in foil tunnels

2.1. General reference framework through the Waste Directive

In the European context where the production of waste is constantly increasing and where economic activity linked to waste is becoming increasingly important, both because of its scale and because of its direct impact on the sustainability of the European economic model, the Sixth Community Environment Action Programme was implemented more than a decade ago for a review of waste legislation, a clear distinction between waste and non-waste, and the development of measures relating to waste prevention and management, including the setting of targets. In the same vein, the Commission Communication of 27 May 2003 “Towards a Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste” called for progress in its revision.

However, to date, although harvest residues are partially excluded from the Directive while remaining on the farm, have been classified as such under the definition given in art. 3 of the Waste and Contaminated Soil Act¹⁴: “any substance or object which the holder discards or intends or is obliged to discard,” as regulated by Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste, which establishes the European Union’s legal framework for waste management, provides the tools to dissociate the relationship between economic growth and waste production, with particular emphasis on prevention, understood as the set of measures taken before a product becomes waste, to reduce both the quantity and content of hazardous substances and the adverse impacts on human health and the environment. It thus incorporates the principle of hierarchy in waste production and management which should focus on prevention, preparation for reuse, recycling or other forms of recovery, including energy recovery, and aims to transform the European Union into a “recycling society” and contribute to the fight against climate change. All these matters are necessary to be determined in a future regulation of crop residues, where the rights and obligations of the different agents are

with the aim not only of acting on climate change and the environment, but also to boost employment and economic growth.

¹⁴ Spanish Law 22/2011 of 28 July on waste and contaminated soil. Spanish name is Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Publish in Official State Gazette. In Spain: BOE núm. 181, de 29/07/2011. BOE-A-2011-13046, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13046&p=20160512&tn=3> [accessed on 20.06.2020].

determined: public administrations, producers and managers of vegetable residues (producers, transporters, processing companies); and, on the other hand, the prevention, production and management of vegetable residues together with the principles that inspire it, based on environmental sustainability and the profitability of rural areas.

This profitability requires regulations that promote the implementation of prevention measures, the reuse and recycling of plant remains, or disposal by incineration through their valorization at the level of energy efficiency; it also aims to increase the transparency and environmental and economic efficiency of different activities.

Finally, it is part of the spirit of any regulation of this nature to facilitate the development of the same by providing lines of support for solutions with greater value for society at all times, which will complement the objective of environmental sustainability, reducing greenhouse gas emissions associated with this sector and contributing to climate conservation.

2.2. Transposition of the Directive: exclusion of crop residues

In accordance with the Waste Directive¹⁵ which does not include agricultural waste used in the agricultural sector or used for energy production, and its transposition into Law 22/2011 of 28 July on waste and contaminated soil (transposition of the Waste Framework Directive) and the Waste Regulation of Andalusia, which applies to all waste, we should remember that it only excludes from its scope “faecal matter [...] straw and other natural, agricultural or forestry material, non-hazardous, used in agricultural and livestock farms, in forestry or in the production of energy from this biomass, by means of procedures or methods that do not harm the environment or endanger human health.”

Thus, for the purposes of Law 22/2011, of 28 July, on waste and contaminated soil, “waste” shall mean any substance or object that the holder discards or intends or is obliged to discard – art. 3 a). As we can see, the legal concept of waste depends on the will or intention of its holder to dispose of the substance or object. As Andres Betancor Rodríguez maintains “It is too

¹⁵ Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance). DOUE 22.11.2008. There is currently a draft national law of 2010. Currently there is a Preliminary draft law on waste and contaminated soils, https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/200602aplrresiduossysc_informacionpublica_tcm30-509526.pdf [accessed on 2.06.2020].

controversial and insecure a criterion. Any object or substance could legally become waste if its producer or holder so wishes.”¹⁶

Law 22/2011 attempts to delimit the concept of waste to which its regulations apply, on the one hand, by excluding from its application: straw and other natural, agricultural or forestry, non-hazardous material used in agricultural and livestock farms, in forestry or in the production of energy from this biomass, through procedures or methods that do not endanger human health or damage the environment – art. 2.1(e); and, on the other hand, by distinguishing waste from by-products. Thus, with regard to the latter, article 4 states that:

1. A substance or object, resulting from a production process, the primary purpose of which is not the production of that substance or object, may be considered as a by-product and not as waste as defined in article 3(a), when the following conditions are met:

- a) it is certain that the substance or object will be used at a later stage;
- b) the substance or article can be used directly without further processing other than normal industrial practice;
- c) the substance or object is produced as an integral part of a production process;
- d) the further use complies with all relevant requirements relating to the products and to the protection of human health and the environment, without leading to overall adverse impacts on human health or the environment.

2. The Waste Coordination Commission shall evaluate the consideration of these substances or objects as by-products, taking into account what has been established in this respect at European Union level, and propose their approval to the Ministry of the Environment and Rural and Marine Affairs, which shall issue the relevant ministerial order.

According to this precept, a substance or object resulting from a production process and which can be used directly because it complies with the rules relating to products and the protection of human health and the environment is not a waste but a by-product.

In view of the regulation of Law 22/2011, harvest residues are not considered waste while they remain on the farm or exploitation, since once they leave the farm or exploitation the use and management will be regulated under the Waste Directive and its transposition.

Therefore, plant remains that are not excluded from the scope of the Law as mentioned above, are considered waste and their management is conditioned on what is contained in the aforementioned regulations, in Law

¹⁶ A. Betancor Rodríguez, *Derecho Ambiental*, Madrid 2014.

7/2007 of Integrated Management of Environmental Quality (Law GICA)¹⁷ and in Decree Law 5/2014 of regulatory measures to reduce administrative burdens for companies.

Currently, the management of crop residues does not have a specific regulation and its generic regulatory framework does not resolve the doubts generated by its use, since although by analogy we could in some cases apply the regulation referring to waste, this does not include organic matter or non-commercial production that has not yet left its production environment, as it is initially inside the greenhouse, although at a later time its end could be for the sector itself, for livestock feed,¹⁸ for bio-waste or for energy production.

All of them are fruits that, under adequate management and use regulations, contribute to improve the farmer's income, to enhance the value of the production understood not only in relation to the fruits derived from the main production, but also including the by-products, which, as we will see, can be withdrawn in order to decide on their use and management by the owner or whoever has the right as owner of the farm (tenant, sharecropper or usufructuary, for example) or under the right of harmless use, provided that it is permitted by the holder who manages the production, although the analysis of the responsibility in the latter case may vary with respect to the holder, because the collection of the harvest remains by an outsider may be constituted under a contractual relationship or it may be asked whether

¹⁷ Spanish Law 7/2007, of 9 July, on Integrated Environmental Quality Management Autonomous Community of Andalusia, "BOJA" n°. 143, of 20 July 2007 "BOE" no. 190, of 9 August 2007 Reference: BOE-A-2007-15158. Translated to Spanish: Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Comunidad Autónoma de Andalucía «BOJA» núm. 143, de 20 de julio de 2007 «BOE» núm. 190, de 9 de agosto de 2007 Referencia: BOE-A-2007-15158.

¹⁸ OM AAA/699/2016 of 9 May (modifies operation R1 of Annex II of L 22/2011 of 28 July, waste and contaminated soil). Art. 24: The environmental authorities will promote, without prejudice to the measures deriving from the actions undertaken at Community level in compliance with the last paragraph of article 22 of Directive 2008/98/EC, measures that may be included in the waste management plans and programmes provided for in art. 14, to promote:

- a) separate collection of bio-waste for composting or anaerobic digestion, in particular of the plant fraction, bio-waste from large generators and bio-waste from households;
- b) household and community composting;
- c) the treatment of separately collected bio-waste in such a way as to achieve a high degree of environmental protection carried out in specific installations without mixing with mixed waste throughout the process. Where appropriate, the authorization of this type of installation shall include technical requirements for the correct treatment of bio-waste and the quality of the materials obtained;
- d) the use of compost produced from bio-waste and environmentally safe in the agricultural sector, gardening or the regeneration of degraded areas, replacing other organic amendments and mineral fertilisers.

it constitutes a manifestation of *ius usus inocui* that takes advantage of the person who is not the holder of the exploitation right without harming it as we shall see later.

3. Use and management of harvest residues derived from greenhouses

The control of harvest remains on the eastern coast of Andalusia, their use and their management are the determining factors for intensive horticultural production in greenhouses, which has been directed for years towards the development of a model that respects the environment in our productive sector, under the sustainable use of phytosanitary products and under the biological control that has been applied in the last two decades. This has led us today to actions that address the management of plant remains from the perspective of the concept of circular economy, bioeconomy and symbiosis between the different agents involved, so that the plant remains can be valued in a more efficient way, closing the production cycles.

It is true that when the harvest is withdrawn at the end of the campaign, next to the remains of the crop that are produced in the greenhouses: stems, leaves, fruits of destruction that do not meet the necessary quality standards or that are not marketed for market reasons and complete plants that are uprooted at the end of cultivation cycles, there are also plastic elements such as threads used for crops or polypropylene raffia, which are usually not biodegradable and which must be separated from the organic matter. This problem is not regulated as the legislator knows that this involves a cost for the farmer who will be willing to pay only if there will be sustainability benefits derived from clean production.

In order to understand better understand what expense we are referring to, let us take the tomato as an example, as it is the one of the most extensive crops in Almería. In this crops the separation of non-biodegradable elements, such as raffia threads and plastics, costs 0.045 euros per square meter, to which we must add the management of raffia threads which represents 0.018 euros per square meter, plus the crushing of plant remains which is where the farmer can get the added value to their production, and which represents a cost of 0.103 euros per square meter.

With these data, we can summarize that for the farmer the separation and management of raffia and plastics, together with the shredding of crop residues in an average greenhouse of one hectare is approximately 1030 euros per harvest, so that a year we would speak of more than 2000 euros of costs to be borne by the farmer.

3.1. Characteristics of crop residues: their use and management

Considering the tons, seasonality and the cost added to the farmer to obtain the biomass, it is easy to understand the need for a regulation on the handling and management of crop residues for subsequent use, being decisive to keep them exclusively, as they are characterized by specific and concrete properties: (1) they have a high moisture content (up to 60% at the time of withdrawal); (2) they have a high salt content; (3) they are easily biodegradable.

These physical-chemical characteristics of the remains of organic matter have a high degree of humidity and a low weight/volume ratio,¹⁹ so they need a minimum time for their degradation to occur. This condition is important in what the fertility of the soil affects, because it is buried and mixed with the soil or sanded, increasing the nutrients of the soil where the next crop will be cultivated; although when the productive system is not done under soil but in perlite, hydroponic or coconut fiber, and consequently, no soil is required for production, these remains must be removed before starting the next crop. Hence the need for an adequate and close harmonization of the time needed to collect the means of prevention and transparency under environmental and economic efficiency.

One of the uses of the harvest remains affects the soil, both by contributing natural fertilizers, which allows us to reduce the use of inputs, and consequently, a greater and better sustainability, and, parallel with the biodisinfection of the soil, by providing large amounts of organic matter to decompose within the soil and produce sterilizing effects,²⁰ and if the above is covered with plastic without leaving a hole, ensuring watering abundantly during the month of July, reaching 70 degrees with the summer heat, which is called biosolarization.²¹

But the remains of harvest have other uses outside the greenhouse. In this sense, we mean for example, a situation when a transformation is required

¹⁹ They have a variable density between 75 and 200 kg/m³ and a variable C/N ratio that can vary between 15 and 30.

²⁰ J.M. Torres Nieto, *Uso agronómico...* The author considers the management of harvest remains from planting to completion of the crop inside the greenhouse by considering biodisinfection valorization with harvest remains (COL) as the most efficient and profitable way to manage local resources A. Bello et al., *The use of biofumigation in Spain*, in: R Labrada (ed.), *Workshop on non-chemical alternatives to replace methyl bromide as a soil fumigant*, FAO, Rome 2008, pp. 79–86; M.M. Guerrero et al., *Effect of biosolarization using pellets of Brassica carinata on soil-borne pathogens in protected pepper crops*, Leuven 2010.

²¹ J.M. Torres Nieto, *Uso agronómico...* The use of fresh crop remains as a resource becomes valuable in soil biodisinfection understood as the set of techniques, which include biofumigation and biosolarization, that allow the restoration of soil health, even when sick crop remains are used.

(composting or other modalities), matter changing into fertilizer, or going to be used as feed for livestock, or eliminated via landfill. For this reason, and taking into account the use to which remains are destined, it must be remembered that the Plant Health Law²² applies to them, and it is the duty of the owner of the holding to prevent the spread of pests and diseases (Ministry of Agriculture, 2012), where the maximum phytosanitary limits are regulated for residues in the plants, their products and their transformations,²³ although and we must note that at the end of the campaign there are few phytosanitary remains that exist in all production.

On the other hand, we must bear in mind that not only the remains of the harvest remain in greenhouses and are used to fertilize the soil, since in most cases, they are removed and taken away from the greenhouse, although in both cases it is necessary to avoid any phytosanitary risk and regulate their use and management accordingly.

In this regard, it should be pointed out that if plant remains are not well managed under the principle of prevention and appropriate measures, they can be vectors of pests and diseases, which is why there are specific health regulations in various areas that regulate their management. In addition, we must remember that they may contain a certain concentration of phytosanitary residues, which is important to bear in mind if they are destined for animal feed, although it must also be mentioned that when they are produced at the end of the cultivation cycle, they will rarely present worrying contents, since weeks will have passed since the last applications, if the product safety deadlines have been properly respected.

Finally, we must point out that this is organic material which easily generates liquid fractions and which may cause contamination of aquifers, and this is a risk which will have to be taken into account under the principle of prevention in the regulations regulating the vegetable remains of harvest.

²² Spanish Law 43/2002, of 20 November, on Plant Health. “BOE” no. 279, of 21 November 2002 Reference: BOE-A-2002-22649. Translator to Spanish: Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad vegetal. «BOE» núm. 279, de 21 de noviembre de 2002. Referencia: BOE-A-2002-22649.

²³ Article 42. Maximum residue limits.

1. Plants, plant products and their processed products, intended for human or animal consumption, may not contain, from the moment of their first commercialization after harvest, or from the exit of the warehouse in case of post-harvest treatment, residues of phytosanitary products at levels higher than the maximum limits established by regulatory standards, following a report from the Joint Commission on Residues of Phytosanitary Products.

2. The provisions of the previous paragraph shall not apply to plants, plant products and their processed products intended for planting or sowing or for the manufacture of products not intended for human or animal consumption.

3.2. The actors involved in the different forms of management of crop residues

At present, plant debris from greenhouse cultivation may have different destinations involving different forms of management²⁴:

1. Delivery to an authorized manager. When plant remains are managed (in this case under the legal nature of waste) through their delivery to an authorized manager, it is the farmer who bears the cost of the removal service and transport to a treatment plant.²⁵ The price of this service usually depends on the volume to be transported. This destination implies the participation of another agent in the chain, the transporter, who acts as an intermediary between the farmer and the management plant and whose activity requires prior authorization from the regional administration.

2. Use or reuse of plant remains on the farm itself: Self-management of the harvest remains is another possible destination for the biomass from the crop. There are two options to take advantage of it, its use buried in green or self-composting.

Regarding the role to be played by each of the agents involved in the actions:

a) The farmer is the active subject of any initial action because he is the one who produces the crop residue and consequently the person responsible for it. For this reason, he must try to maximize the volume of vegetable waste that he can self-manage or valorize, either individually or through the producer groups in which he is integrated, so that he can introduce them back into his production process, thereby increasing his efficiency in the use of inputs. This can be achieved through self-composting and burial in green, or through other forms of valorization with which yields are obtained in addition to mere management as would be the task of crushing or chopping the remains, as it facilitates the management of the remains, whatever their subsequent destination;

b) Producer groups (cooperatives, SATs, OPFH) are a key element for optimized management, as a service to their farmers and as an example of clean management of the market;

c) In cases where it is necessary to transport the plant remains to the transfer or recovery plants, it is essential for the transporter to authorize a sufficient fleet to manage the transfer of tonnes of plant remains that are

²⁴ A. Tolón Becerra, X. Lastra Bravo, *La agricultura intensiva del poniente almeriense Diagnóstico e instrumentos de gestión ambiental*, "Revista Electrónica@ de Medio Ambiente" 2010, No. 8, pp. 18–40.

²⁵ A process in which aerobic biological decomposition of organic debris occurs under controlled conditions.

generated at two specific times in the year corresponding to the end of the campaigns, together with the development of route optimization systems;

d) The regions have a key integrating role in the improvement process, as they have the possibility of drawing up a public incentive plan that facilitates and promotes actions with good practices, as well as developing a diagnosis of the regulations for their optimization following the harmonizing role of the State in compliance with European regulations. At the same time, local entities can contribute to the search for sites for the network of small treatment plants and collaborate in their implementation, as this improves the per capita income of the farmer, who converts part of the production costs into profit, thus improving both the family economy and that of the region; together with the improvement and environmental sustainability of the area;

e) The research centres must work on new management systems for the remains inside and outside the greenhouse, new forms of plant valuation and diversification of the uses of the resulting products; together with an appropriate and proportional regulatory framework yet to be developed;

f) Finally, waste managers must be able to innovate both in processes and in management models in order to be more effective and obtain yields.

All this intensive production and the management of vegetable waste has great repercussions at an environmental level, as well as other challenges faced by the Almeria countryside for environmental sustainability and the maintenance of economic growth, especially in matters of water resources, solid waste and pollution from the use of fertilizers and pesticides, which makes us move towards an agriculture based on the circular economy, in which we achieve greater use of our resources and give a second life to the remains of the harvest in benefit of producer profitability, food safety and environmental sustainability. As would be the composting, which is a process of biological decomposition of organic materials, which in optimal conditions allow for their high rate of aerobic decomposition, is an appropriate proposal to recycle organic matter and nutrients.

4. Guiding principles and role of the actors involved

The lines of action for the management of plant remains in horticulture on the eastern coast of Andalusia arise from the producing sector itself, which,²⁶ knowing the problems involved in the management of crop remains,

²⁶ W. Baudoin et al., *Good agricultural practices for greenhouse vegetable crops: Principles for Mediterranean climate areas*, Rome 2013, <http://www.fao.org/3/a-i3284e.pdf> [accessed on 20.06.2020].

is determined to provide a solution, moving forward with a production model that respects the environment based on the circular economy, which allows it a benefit by lowering production costs, as it would be less need to buy fertilizers and inputs in the season, or obtaining an income from its transformation or use in addition to that which would be the sale for feeding livestock.

The remains of the harvest, understanding it as biomass, is an area of intersection between different administrations and regional Councils, which is subject to European regulations under the regulation of plant health standards and environmental sustainability, which makes it difficult to regulate. This is why it is necessary to articulate measures that, safeguarding the sense of protection and respect for the environment, promoting a standard that avoids distortions and facilitates the management of plant remains by farmers and other agents involved, is an unequivocal definition of what is meant by harvest remains, determining what criteria are required for their management according to the use to which they are intended, awarding certifications relating to environmental sustainability for the benefit of the circular economy, with a view to protecting, preserving and improving the quality of the environment, as well as protecting human health, ensuring the prudent, efficient and rational use of natural resources, through additional measures on sustainable production and consumption, focusing on the complete life cycle of products, in a way that preserves resources and closes the circle.

Thus, the main challenge in the *lege ferenda* proposal lies in the use and management of the crop that requires policies that maximize the probability of profitability and sustainability, since, as we have pointed out, there is a great gap in our knowledge about the implementation of harvest regulations that affect control methods and that determines how the residual crop is inadequately managed, which weakens the world's food production capacity and contributes to an undesirable biospheric change. Harvest residues should not be seen as residues but as providers of essential environmental services, ensuring the perpetuation of productive agroecosystems.

To this end, measures are required that are regulated and aimed at protecting the environment and human health, i.e., must be determined in the systems of prevention and / or reduction of the generation of crop residues and the negative impacts of their generation coupled with their management, in order to improve the efficiency of such use. This general purpose will be translated into a norm that it determines in a specific way:

- a) dangerous vegetable harvest residues (may cause risk) of those that are not;
- b) determination of phytosanitary limits in plant remains, taking into account their subsequent use;

- c) percentage limits that are not allowed as crop residues per hectare without a destination according to the strategies determined by the EU;
- d) the distribution of responsibilities for waste management between public and private agents, from the producer;
- e) measures to encourage the proper use of crop residues;
- f) the procedure for selecting operators for the management of plant debris;
- g) measures for the prevention of crop residues in accordance with sustainable consumption;
- h) valorization: regulating the measures that guarantee that the harvest remains are prepared for reuse, recycling, biowaste or biodisinfection;
- i) alert systems and data communication.

All of these measures are necessary for the management and reduction of greenhouse plant remains, from administrative governance based on an appropriate regulation to bioeconomy, to move towards a more sustainable management of the agri-food complex, including new processes that allow diversification of results and optimum use of resources, thus favouring the aforementioned commitment to encourage the transition to a circular economy.

These measures shall seek to provide a response to the farmer, with his own involvement in solving the problems, either individually, through the promotion of green manure and self-composting, or collectively, through producer organizations. To this end, measures are proposed for investments in farms, as well as in plants for the transfer and recovery of plant remains, in order to deploy on the ground a network for the management of plant remains that covers all phases (collection, pre-treatment, recovery, etc.), and that in turn bets on small and medium-sized facilities in order to obtain an articulated, flexible and environmentally efficient economic and economic model.

5. Conclusions

The accumulation of tons of crop residues, if well managed, can represent an added value to the producer, and therefore, to the region and the environment, as well as to the consumer who day by day demands a more sustainable production with the environment, although the infrastructures and previous measures necessary for an adequate environmental management should not be considered as an exclusive responsibility of the farmer.

Unfortunately, in Spain there is no legislation regulating the use and management of crop residues, not even a preliminary draft that makes prog-

ress on a complicated issue as far as competition is concerned, as Spain has delegated powers in agriculture to the Autonomous Regions, and although the EU includes the issue in its CAP strategic lines for the coming years, so far no first steps have been taken.

Once the fruits crops have been lifted or separated by those who are entitled to them, the other fruits that may have been left without being lifted or separated, or lifted or separated, but fallen on the ground, are those that constitute the remains or surplus of the harvest.

As we have seen, there are regulations such as the Directive and the Law on Waste that refer, for example, to the remains that are used for energy such as those derived from pruning the olive grove, regulating them as under the category of waste or when the vegetable remains leave the greenhouse to be treated and reused as fertilizer in the following campaign.

However, there are no regulations governing the use and management of crop residues while they are inside the farm, so we understand the need to propose a regulation in this regard. Because Europe does determine among the lines of the CAP the agricultural sustainability of the productions that are carried out in European territory and, consequently, the lack of regulation on vegetal remains while they remain in the farm is a matter to be developed, both in the area of the circular economy as valorization of the remains or as subproducts, and with respect to the environment, which will be benefited by the use of less industrial inputs and more organic fertilizers derived from the vegetal remains of the harvest once treated.

Consequently, it is a matter that, considering the region, acquires more or less importance, and in this sense, Andalusia should take the legislative initiative, since there are many types of crops with intensive and extensive production systems, which with innovation and techniques for their development could make us different from other regions and references in the agricultural sector with respect to other competing countries.

When it comes to establishing an adequate legal framework, and with regard to compliance with the obligations of environmental sustainability, we must bear in mind that this is not an exclusive and excluding obligation of the producer, since as we have seen, there are several agents that intervene and are responsible for the obligations that are specific to them and that affect both public institutions responsible for developing appropriate policies for agriculture, and natural or legal persons that are producers or that intervene in the management of crop residues. In other words, the system of responsibility must be distributed in accordance with the agent involved and the obligations that are specific to their activity and function.

On the other hand, control and guarantee systems are necessary in the regulation of all economic activity, and in particular, as in our case, of the primary sector, for competitive and sustainable development, and that they adjust to the principles of prevention and precaution in the development of all economic activity such as agriculture, as the TJEU has reiterated, although we understand that although both principles are an effective instrument in the face of ecological or environmental risk as a prior and precautionary mechanism, they will be really useful for us when drawing up regulations on harvest residues.

Finally, we must not forget that the collection of harvest residues by a person outside the farm does not constitute a manifestation of *ius usus inocui*, since to enter the farm and collect harvest residues, a written authorization from the owner of the farm is required.

LEGAL ANALYSIS OF THE MANAGEMENT OF HARVEST RESIDUES IN SOUTH-WEST EUROPE

Summary

The Waste Directive establishes the basic principles of waste management, but it does not regulate issues relating to crop residues that remain on the farm, which creates a legal vacuum at the level of European Union law. In this situation, Member States are obliged to respond to problems arising from certain types of production. The article presents the current situation in this area in south-west Europe, where, due to the seasonal nature of production, crop residues arise at certain times of year. As we know, the common agricultural policy promotes the sustainable development of agriculture in relation to production carried out on European territory, which is why, according to the author, it is necessary to introduce appropriate legal regulations. The proper use and management of these residues by farmers may contribute to the improvement of their income which is consistent with the principles of circular management as part of the valorisation of these harvest residues.

LA GESTIONE DEI RESIDUI CULTURALI NELL'EUROPA SUDOCCIDENTALE: UN'ANALISI GIURIDICA

Riassunto

La direttiva sui rifiuti stabilisce i principi di base per la gestione degli stessi, ma non disciplina le questioni riguardanti i residui del raccolto rimasti nell'azienda agricola, il che crea un vuoto giuridico a livello di diritto dell'Unione europea. Per cui, gli Stati membri sono obbligati a reagire ai problemi derivanti da alcuni tipi di produzione. Al riguardo, l'articolo presenta la

situazione attuale nell'Europa sudoccidentale, in cui – a causa della stagionalità della produzione – si formano residui di raccolto in determinati periodi dell'anno. Come noto, la politica agricola comune promuove lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura in relazione alle produzioni realizzate sul territorio europeo. Pertanto, secondo l'Autrice, è necessario introdurre regolazioni giuridiche adeguate. Un corretto utilizzo e gestione dei residui in oggetto da parte degli agricoltori potrebbe contribuire ad accrescere il loro reddito, in coerenza con i principi dell'economia circolare portando alla valorizzazione dei residui stessi.

KRZYSZTOF ŚWIDERSKI

ORCID: 0000-0003-1722-592X

Nabywanie działek gruntu wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu na podstawie przepisów emerytalno-rentowych

1. W latach 70. i 80. XX wieku jednym z warunków uzyskania świadczenia emerytalnego przez rolnika było przekazanie gospodarstwa rolnego następcy lub państwu. Ponieważ gospodarstwo rolne było nie tylko miejscem pracy, ale także miejscem zamieszkania rolnika i jego rodziny, ustawodawca zezwolił na zatrzymanie przez rolnika budynków lub bezpłatne korzystanie z lokalu mieszkalnego, pomieszczeń gospodarskich i ogrodów przydomowych. Konsekwencje własnościowe takich decyzji są widoczne do dziś.

Możliwość zachowania własności budynków mieszkalnych, a nawet wszystkich budynków wzniesionych wokół wspólnego podwórza (siedlisko), nie zmieniała faktu, że własność gruntu pod tymi budynkami przechodziła na rzecz państwa w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe dla rolnika. Taka konstrukcja prawna stanowiła odejście od zasady *superficies solo cedit*, właściwej dla pojęcia nieruchomości gruntowej, ale w pewnej mierze rozwiązywała problem mieszkaniowy na wsi.

Stan prawny dotyczący oddzielenia własności budynków od własności gruntu nie był prawidłowy i wymagał interwencji ustawodawcy. Stosowanie przepisów w opisanym zakresie jest utrudnione ze względu na liczne problemy interpretacyjne. Podstawowym problemem stała się skuteczna realizacja roszczeń o nabycie gruntu pod budynkami.

Celem niniejszego opracowania jest rozstrzygnięcie problemów związanych z dochodzeniem roszczeń o nabycie gruntu pod budynkami wcho-

dzącymi niegdyś w skład gospodarstwa rolnego. Należy sprawdzić, czy analizowane przepisy odpowiadają aktualnym potrzebom oraz jaka jest korelacja regulacji uwłaszczeniowych dotyczących tej grupy rolników, którzy otrzymali zaopatrzenie emerytalno-rentowe w zamian za przekazanie gospodarstwa rolnego państwu, z uwłaszczeniem innych podmiotów. Problematyka ta ma wymiar praktyczny, ponieważ w sprawach roszczeń zgłaszanych przez rolników bądź ich zstępnych nie wypracowano jednolitej linii orzeczniczej. Przedstawione rozważania prowadzić będą do sformułowania wniosków *de lege ferenda* w zakresie, w jakim istniejące rozwiązania prawne wymagają korekty.

2. Zgodnie z art. 6 ustawy z 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym¹ właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 1983 r., przysługuje nieodpłatnie na własność działka gruntu, na której te budynki zostały wzniesione. Z własnością wyłączoną nieruchomości jest związana służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z niej. O przeniesieniu własności działki, jej wielkości oraz o ustanowieniu służebności orzeka terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego.

Aby właściwie zrozumieć cel przywołanej regulacji, należy najpierw zbadać jej kontekst historyczny. Rozstrzygająca jest okoliczność, że art. 6 u.z.u.s.r. odnosi się tylko do działek gruntu, które wchodziły w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 1983 r. Zatem w takich odległych przepisach należy poszukiwać norm prawnych, które umożliwiały w chwili przekazania gospodarstwa rolnego państwu zachowanie przez rolnika odrębnej własności budynku mieszkalnego, a także innych budynków.

Rozdzielenie własności budynku od własności gruntu pod budynkiem stało się możliwe na podstawie ustawy z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa². Rolnik mógł zatrzymać na własność budynki wchodzące w skład przekazanych państwu nieruchomości. W tym przypadku budynki stanowiły odrębny od gruntu przedmiot własności (art. 4 ust. 1 ustawy). Ustawa z 24 stycznia 1968 r. wprowadziła wyjątek od zasady *superficies*

¹ Dz. U. Nr 10, poz. 53 ze zm. [dalej: u.z.u.s.r.].

² Dz. U. Nr 3, poz. 15 ze zm.

solo cedit, sformułowanej w art. 46 § 1 k.c. Zgodnie z art. 48 k.c. do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwałe związane z gruntem. Omawiana ustawa z 1968 r. nie przewidywała możliwości uzyskania przez rolnika własności działki pod budynkami stanowiącymi odrębny przedmiot własności.

To szczególne rozwiązanie prawne zostało powtórzone w kolejnych ustawach regulujących renty i świadczenia emerytalne dla rolników. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne³ rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne za rentę, mógł zatrzymać budynki wchodzące w skład nieruchomości przekazywanych państwu. Budynki takie stawały się odrębnym od gruntu przedmiotem własności z chwilą przejścia nieruchomości przez państwo. Taki stan rzeczy był traktowany jako przejściowy, gdyż docelowo własność budynków miała przypaść państwu (art. 11 ust. 2 i 3 ustawy).

Kolejna była ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin⁴. Ustawa ta, zachowując zasadę, że wyłączone z przejętego gospodarstwa rolnego i zatrzymane przez rolnika budynki stanowią odrębny przedmiot własności (art. 51 ust. 1), nie zawierała już jednak przepisu o przejściu nieruchomości budynkowych po śmierci rolnika na własność państwa. Dlatego w orzecznictwie sądowym sformułowano zasadę, że jeśli własność budynków zatrzymanych przez rolnika nie wygasła przed 1 stycznia 1978 r., to z dniem wejścia w życie ustawy z 27 października 1977 r. stała się prawem dziedzicznym⁵.

Dopiero ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin⁶ powróciła do zasady *superficies solo cedit*, stanowiąc w art. 57 ust. 1, że z gospodarstwa rolnego przekazanego państwu rolnik może wyłączyć i zachować własność działki gruntu, na której wzniesione są budynki. Z własnością wyłączonej nieruchomości związana była służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z tej nieruchomości.

Oznaczało to, że rolnik był właścicielem działki zabudowanej i było to prawo dziedziczne oraz zbywalne. Rezultatem wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1983 r. ustawy z 14 grudnia 1982 r. było zróżnicowanie sytuacji prawnej rolników w zależności od tego, w jakim czasie wydano decyzję o przejściu gospodarstwa rolnego na rzecz państwa. Jeżeli miało to miej-

³ Dz. U. Nr 21, poz. 118 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 32, poz. 140 ze zm.

⁵ Wyrok SN z 25 czerwca 1997 r., sygn. akt: II CKU 63/97, OSNC 1997, nr 12, poz. 208.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 1989 r., Nr 24, poz. 133 ze zm.

sce przed 1 stycznia 1983 r., to rolnicy mogli zachować jedynie własność budynków, a jeżeli po tej dacie – własność działki siedliskowej wraz ze wzniesionymi na niej budynkami.

Ustawodawca uznał, że należy naprawić skutki regulacji obowiązujących od 27 stycznia 1968 r. do 1 stycznia 1983 r. i przyznać właścicielom budynków stosowne roszczenia do działek, na których posadowiono budynki. Ta myśl legislacyjna znalazła wyraz w art. 6 u.z.u.s.r., zgodnie z którym właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu przed 1 stycznia 1983 r., przysługuje nieodpłatnie na własność działka gruntu, na której te budynki wzniesiono. Z uwagi na to, że własność budynków od 1 stycznia 1978 r. była uznawana za prawo dziedziczne, powyższe uprawnienia odnosiły się zarówno do rolników, którzy przekazali gospodarstwo rolne państwu, jak i do ich następców prawnych, będących właścicielami budynków⁷.

Omawiana regulacja zamieszczona w art. 6 u.z.u.s.r. odnosi się do przypadków, gdy budynek stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności. Właścicielem gruntu, na którym posadowiono budynek, jest państwo (Skarb Państwa). Natomiast odrębna własność budynku przysługuje innej osobie. Na ogół będzie to emerytowany rolnik bądź jego spadkobiercy. Niemniej taka nieruchomości budynkowa mogła zostać później zbyta w drodze sprzedaży, darowizny lub wniesiona aportem do spółki. Nowy właściciel budynków nie musiał być członkiem rodziny rolnika.

Roszczenie z art. 6 u.z.u.s.r. przysługuje zatem każdemu właścicielowi budynków, bez względu na to, kiedy i jak je nabył, o ile budynki te znajdują się na działce wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu. Jak podkreślono w orzecznictwie sądowym, o uzyskanie wskazanej w omawianym przepisie własności działki mogą ubiegać się osoby, które nie tylko nie są osobami przekazującymi gospodarstwo rolne, ale nawet ich spadkobiercami⁸. Również w piśmiennictwie formułowany był pogląd, że analizowane uprawnienie przysługuje każdemu podmiotowi, który potrafi wykazać, że przysługuje mu prawo własności do budynków, bez względu na sposób jego nabycia. Nie można zatem pojęcia następstwa prawnego zawężyć jedynie do sukcesji uniwersalnej⁹.

⁷ Wyrok NSA z 13 marca 1990 r., sygn. akt: II SA 77/90, Lex nr 36677.

⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 25 października 2011 r., sygn. akt: II SA/Lu 589/11, Lex nr 1094758; wyrok NSA z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt: I OSK 1648/10, Lex nr 745116.

⁹ E. Klat-Górska, *Nabycie prawa własności nieruchomości budynkowej przez następcę rolnika*, „Nowe Zeszyty Samorządowe. Opinie Prawne” 2010, nr 5, poz. 80.

Niemniej stanowisko judykatury w omawianej kwestii nie jest jednolite. Istnieje pogląd, że unormowanie art. 6 u.z.u.s.r. odnosi się do rolników, którzy przekazali gospodarstwo rolne państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 1983 r., jak i do ich następców prawnych – tylko i wyłącznie do tych podmiotów¹⁰. Omawiany przepis był pomyślany jako podstawa rekompensaty dla rolników przekazujących państwu gospodarstwo rolne przed 1 stycznia 1983 r. bez możliwości zachowania działki siedliskowej. Rekompensata miałaby być przeznaczona tylko dla rolników i ich następców prawnych będących członkami rodziny.

Zaprezentowane stanowisko nie znajduje uzasadnienia w treści art. 6 u.z.u.s.r. Wprowadzając powyższe unormowanie, ustawodawca nie odwołał się do funkcji socjalnej przepisów, które przed 1 stycznia 1983 r. gwarantowały rolnikom i ich rodzinom zachowanie miejsca zamieszkania po przekazaniu gospodarstwa rolnego państwu. Omawiany art. 6 u.z.u.s.r. stanowi konsekwencję powrotu do zasady *superficies solo cedit* w sytuacji, gdy rolnik korzystał z przyznanego uprawnienia i postanawiał wyłączyć i zachować własność budynków wzniesionych na działce gruntu wchodzącego w skład przekazywanego państwu gospodarstwa rolnego.

Ustawodawca, wprowadzając to unormowanie, dążył do poprawy ładu przestrzennego, którego wyznacznikami są w szczególności prawo własności, walory ekonomiczne przestrzeni i potrzeby interesu publicznego. Należyte ukształtowanie prawa własności wymagało przywrócenia zasady *superficies solo cedit* i zapewnienia wydzielonym działkom siedliskowym odpowiedniej obsługi komunikacyjnej z uwzględnieniem właściwego dostępu do drogi publicznej. Powyższe rozwiązanie powinno objąć każdorazowego właściciela budynków wyłączonych z przekazanego państwu gospodarstwa rolnego. Dla stosowania art. 6 u.z.u.s.r. nie ma znaczenia, kto aktualnie jest właścicielem budynków, a zwłaszcza kiedy i jak je nabył, o ile budynki te znajdują się na działce wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu przed 1 stycznia 1983 r.

Uprawnienie z art. 6 u.z.u.s.r. przysługuje tylko właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu. Nie ma podstaw, aby kwestionować tak jednoznacznie określony zakres podmiotowy regulacji. Dlatego nie można przyjąć tezy, że pierwszeństwo przed właścicielem budynku ma osoba trzecia, która własnym nakładem wzniosła ów budynek na gruncie osoby bliskiej będącej właścicielem gospodarstwa rolnego przekazanego państwu przed 1 stycznia 1983 r. w zamian za zaopatrzenie emerytalno-rentowe.

¹⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z 6 maja 2009 r., sygn. akt: II SA/OI 136/09, Lex nr 557060.

Okoliczność, że osoba trzecia poniosła nakłady na budowę budynków, które następnie właściciel gospodarstwa rolnego zachował w odrębnej własności po przekazaniu gruntów państwu, nie ma doniosłości prawnej na tle art. 6 u.z.u.s.r.¹¹

Kolejny problem wynika z faktu, że unormowanie z art. 6 u.z.u.s.r. weszło w życie w czasie, gdy właścicielem przejętych gruntów było tylko państwo. Przepis ten nie uwzględnia późniejszych procesów komunalizacyjnych.

Trzeba jednak przyjąć, że roszczenie o nieodpłatne nabycie własności działki pod budynkiem stanowiącym odrębny od gruntu przedmiot własności może być realizowane zarówno wtedy, gdy Skarb Państwa nadal jest właścicielem gruntu pod budynkiem, jak i wtedy, gdy w drodze komunalizacji własność tego gruntu przeszła na gminę¹². Wobec tego omawiany art. 6 u.z.u.s.r. ma zastosowanie także w stosunku do nieruchomości, co do której gmina nabyła prawo własności na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹³. W związku z utworzeniem od 1 stycznia 1999 r. kolejnych jednostek samorządu terytorialnego, czyli powiatów i samorządów wojewódzkich, należy uznać, że unormowanie z art. 6 u.z.u.s.r. może być stosowane także wobec gruntów przekazanych przez Skarb Państwa na własność powiatu lub samorządu województwa.

Wykluczyć natomiast należy dochodzenie roszczenia, o którym mowa w art. 6 u.z.u.s.r., w przypadku sprzedaży przed datą wejścia w życie komentowanej ustawy, tj. przed 28 lutego 1989 r., gruntu pod budynkiem na rzecz osoby trzeciej. Wobec tego właściciele zachowanych na odrębną własność budynków, znajdujących się w chwili wejścia w życie ustawy z 24 lutego 1989 r. na gruncie stanowiącym własność podmiotu prywatnego, nie mogą żądać od właściwego organu administracji publicznej wydania decyzji o nieodpłatnym przeniesieniu na nich własności tego gruntu¹⁴. Skoro przeniesienie własności działki pod budynkiem na rzecz właściciela budynku następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez organ administracji publicznej, to nie sposób uznać, aby chodziło o uszczuplenie majątku prywatnego. Decyzja administracyjna, jako rozstrzygnięcie jednostronne i wład-

¹¹ Odmienne: J. Szachulowicz, *Zmiany w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych*, „Palestra” 1990, nr 4–5, s. 27.

¹² M. Szewczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 13 marca 1990 r., II SA 77/90*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1–2, s. 104–106; idem, *Nieodpłatne nabycie działek na podstawie przepisów emerytalno-rentowych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 7–8, s. 80–84.

¹³ Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

¹⁴ M. Szewczyk, *Nabycie własności działki gruntu pod budynkami wyłączonymi od przekazania na własność państwa przed 1 stycznia 1983 r.*, „Nowe Prawo” 1990, nr 10–12, s. 18; także uzasadnienie uchwały NSA z 5 marca 2001 r., sygn. akt: OPK 24/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 106.

cze, nie powinna zastępować umownych form obrotu nieruchomościami, zwłaszcza prywatnymi.

Analizowany przepis art. 6 u.z.u.s.r. jest niewątpliwie wyrazem procesów uwłaszczeniowych. Wobec tego trzeba uznać, że odnosi się on tylko do przypadków, gdy grunt pod budynkiem stanowi własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Przy czym Skarb Państwa, gmina, powiat lub samorząd województwa muszą być jedynymi właścicielami gruntu pod budynkiem. Nie jest dopuszczalna realizacja roszczenia o nieodpłatne nabycie działki siedliskowej w przypadku, gdy Skarb Państwa, gmina, powiat lub samorząd województwa mają tylko udział w prawie własności gruntu (działki siedliskowej). W trybie art. 6 u.z.u.s.r. nie można dokonać zwrotu ułamkowo wyrażonego udziału w nieruchomości gruntowej¹⁵. Inaczej mówiąc, przedmiotem uwłaszczenia, unormowanego w art. 6 u.z.u.s.r., nie może być udział we współwłasności danej nieruchomości gruntowej, gdy nieruchomość jest współwłasnością Skarbu Państwa (gminy) i osób trzecich¹⁶.

Warto podkreślić, że zgodnie z art. 6 u.z.u.s.r. właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu przed 1 stycznia 1983 r., przysługuje nieodpłatnie na własność działka gruntu, na której te budynki zostały wzniesione. Nie chodzi o całą dotychczasową działkę w znaczeniu geodezyjnym, lecz o wyodrębnienie nowej działki o wielkości i cechach geometrycznych odpowiednich dla istniejącego budynku (budynków). Współcześnie taką działkę nazywamy działką budowlaną¹⁷. Działka budowlana musi umożliwiać prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynku.

Konieczną cechą działki budowlanej jest dostęp do drogi publicznej. Dlatego w art. 6 zd. 2 u.z.u.s.r. postanowiono, że z własnością wyłączonej nieruchomości powinna być związana służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z niej. Niewątpliwie chodzi o służebność drogi koniecznej. Zgodnie z art. 145 § 2 k.c., przeprowadzenie drogi koniecznej nastąpi z uwzględnieniem potrzeb nieruchomości niemającej dostępu do

¹⁵ E. Klat-Górska, *Nieodpłatnie nabycie prawa własności działki gruntu na podstawie art. 6 ustawy z 24.02.1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym. Glosa do wyroku NSA z dnia 23 października 2015 r., I OSK 127/14*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2016, nr 2, s. 129–137.

¹⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 17 stycznia 2017 r., sygn. akt: II SA/Bk 786/16, Lex nr 2197574.

¹⁷ Definicja działki budowlanej została zamieszczona w dwóch przepisach: art. 2 pkt 12 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.); art. 4 pkt 3a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.).

drogi publicznej oraz z najmniejszym obciążeniem gruntów, przez które droga ma prowadzić.

W świetle powyższych uwag należy uznać, że właściciel budynku ma roszczenie o nieodpłatne nabycie własności działki niezbędnej do prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynku, a także służebności gruntowej niezbędnej do korzystania z budynku i działki.

W myśl art. 6 zd. 3 u.z.u.s.r. o przeniesieniu własności działki, jej wielkości oraz o ustanowieniu służebności orzeka terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej stopnia podstawowego. roszczenie właściciela budynku jest więc realizowane w drodze decyzji administracyjnej.

W wyniku reformy ustrojowej przeprowadzonej w 1990 r. nastąpiła zmiana właściwości organów. Zgodnie z art. 5 pkt 22 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁸ orzekanie o przeniesieniu własności działki, jej wielkości oraz o ustanowieniu służebności gruntowej pod budynkami na rzecz właściciela tych budynków przeszło do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, czyli kierowników urzędów rejonowych¹⁹. Organ ten był właściwy bez względu na okoliczność, czy dana nieruchomość była własnością Skarbu Państwa, czy gminy²⁰.

W rezultacie zmian w podstawowym podziale terytorialnym kraju oraz zmian struktur administracji publicznej od 29 października 1998 r. określone w przepisach zadania urzędów rejonowych rządowej administracji ogólnej oraz zadania i kompetencje kierowników tych urzędów przeszły do właściwości starosty jako zadania z zakresu administracji rządowej²¹. Tym samym organem właściwym do wydawania decyzji na podstawie art. 6 zd. 3 u.z.u.s.r. został starosta.

3. Rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne państwu w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe, jeśli nie zatrzymał budynku (budynków) na własność, mógł skorzystać z uprawnienia do bezpłatnego korzystania z lokalu. Niezależnie od tego, czy rolnik zachował własność budynku, czy też tylko możliwość korzystania z niezbędnego lokalu, zawsze mógł wnioskować o prawo do użytkowania tzw. działki przydomowej.

¹⁸ Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.

¹⁹ Art. 36 i nast. ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 32, poz. 176 ze zm.).

²⁰ Uchwała NSA w składzie 5 sędziów z 5 marca 2001 r., sygn. akt: OPK 24/00, Lex nr 47758.

²¹ Art. 94 ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu niektórych nieruchomości rolnych w zagospodarowanie lub na własność państwa oraz o zaopatrzeniu emerytalnym właścicieli tych nieruchomości i ich rodzin²² właściciel nieruchomości, który wyłączył z przekazanego państwu gospodarstwa rolnego budynki mieszkalne i gospodarskie w celu zaspokojenia potrzeb swoich i zamieszkałej z nim rodziny, mógł dodatkowo zachować działkę gruntu o powierzchni do 0,2 ha. Ponadto w razie przejęcia w zagospodarowanie całej nieruchomości rolnej wraz z budynkami właściciel nieruchomości zachowywał prawo do dalszego nieodpłatnego zajmowania lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb jego i zamieszkałej z nim rodziny, a także prawo do użytkowania działki gruntu o powierzchni do 0,2 ha. Jeżeli jednak przejęcie całości budynków znajdujących się na nieruchomości było potrzebne do należytego zagospodarowania nieruchomości, to właścicielowi nieruchomości przydzielano nieodpłatnie odpowiedni zastępczy lokal mieszkalny, pomieszczenia gospodarskie i działkę gruntu o powierzchni do 0,2 ha (art. 2 ust. 1 ustawy).

W myśl art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa w przypadku, gdy budynki wchodzące w skład przejmowanych nieruchomości były potrzebne do należytego zagospodarowania tych nieruchomości, państwo za zgodą rolnika mogło przejąć te budynki na własność. W zamian za to zapewniało rolnikowi bezpłatnie dożywotnie użytkowanie lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w przejętych lub innych budynkach w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia jego potrzeb.

Powyższe rozwiązania prawne były przenoszone do kolejnych ustaw regulujących materię rent i emerytur rolniczych. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne na wniosek rolnika, który przekazał gospodarstwo rolne za rentę, przydzielano do bezpłatnego użytkowania działkę gruntu rolnego o powierzchni do 0,5 ha, a w razie przekazania budynków – również lokal mieszkalny i pomieszczenia gospodarskie w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb rolnika i jego rodziny. Jeżeli prawo do renty za gospodarstwo rolne służyło obojgu małżonkom, to wskazane uprawnienia przysługiwały im łącznie (art. 12 ust. 2 ustawy). Jeżeli prawo do renty służyło współwłaścicielom niebędącym małżonkami, to omawiane uprawnienia przysługiwały współwłaścicielom, dla których praca w przekazanym gospodarstwie stanowiła główne źródło utrzymania (art. 12 ust. 3 ustawy).

²² Dz. U. Nr 38, poz. 166 ze zm.

W myśl art. 55 ust. 2 ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin właścicielowi, który przekazał państwu nieruchomości wraz z budynkami, przysługiwało prawo do bezpłatnego: 1) korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia jego potrzeb; 2) użytkowania działki gruntu o powierzchni do 0,3 ha. Zgodnie z art. 57 cyt. ustawy ustalenie określonych wyżej uprawnień właściciela następowało w formie decyzji naczelnika gminy.

Po raz ostatni omawiana materia była normowana w ustawie z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin, która obowiązywała do 1 stycznia 1991 r. Zgodnie z art. 56 ust. 1 tej ustawy rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne następcy lub państwu wraz z budynkami, uzyskiwał prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w zakresie niezbędnym do zaspokajania swoich potrzeb i potrzeb członków rodziny. Ponadto rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne następcy lub państwu, miał prawo do użytkowania działki gruntu rolnego o powierzchni nieprzekraczającej 10% obszaru przekazanego gospodarstwa, nie więcej jednak niż o powierzchni 0,3 ha (art. 56 ust. 2 ustawy). Jeżeli prawo do emerytury lub renty przysługiwało obojgu małżonkom, to powyższe uprawnienia przysługiwały im łącznie.

W świetle przywołanych regulacji prawnych działka gruntu pozostawiona do dyspozycji rolnika była niewielka, a jej powierzchnia nie mogła przekraczać 0,2 ha, później 0,5 ha, a w ostatnim okresie 0,3 ha. Była to zatem działka o charakterze ogrodu przydomowego i służyła zaspokajaniu potrzeb rolnika i jego rodziny. Przywołane wyżej regulacje prawne nie wskazują, aby działka przydomowa musiała zostać wydzielona geodezyjnie – w grę wchodził raczej podział *quoad usum*.

Warto zauważyć, że osoba, która przekazała gospodarstwo rolne państwu, otrzymywała prawo do użytkowania działki gruntu. Chodziło o możliwość bezpłatnego faktycznego korzystania z gruntu na własne potrzeby. Nie było to ograniczone prawo rzeczowe, jakim jest prawo użytkowania (art. 252–270 k.c.).

Ustawodawca uregulował los prawny działek przydomowych przyznanych do użytkowania przed 1 stycznia 1991 r. Zgodnie z art. 118 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników²³ osobie, której przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu, w myśl dotychczasowych przepisów na jej wniosek przyznaje się nieodpłatnie własność tej działki. Z wnioskiem o przyznanie prawa własności działki przydomowej może wystąpić również

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 174 ze zm. [dalej: u.u.s.r.].

zstępny osoby uprawnionej, który po jej śmierci faktycznie włada, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom, daną nieruchomością. Jeżeli jednak uprawnionymi są oboje małżonkowie, wniosek taki może być zgłoszony dopiero po śmierci ich obojga (art. 118 ust. 2a u.u.s.r.).

Należy zauważyć, że art. 118 ust. 1 u.u.s.r. dotyczy osób, którym przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu. Jednak rolnicy przekazujący państwu gospodarstwo rolne za świadczenie emerytalno-rentowe nie otrzymywali prawa użytkowania, a jedynie prawo do użytkowania działki przydomowej. Nie było to zatem ograniczone prawo rzeczowe, lecz uprawnienie o charakterze alimentacyjnym do korzystania z działki gruntu w ramach gospodarstwa domowego. Mimo wskazanej nieścisłości terminologicznej nie ma wątpliwości, że art. 118 ust. 1 u.u.s.r. reguluje uwłaszczenie działek przydomowych.

Uprawnienie do bezpłatnego nabycia prawa własności działki przydomowej służy także zstępny osoby, która przekazała gospodarstwo rolne państwu. Zstępny musi wykazać, że po śmierci osoby uprawnionej (i jej małżonka) faktycznie włada działką przydomową w tym samym zakresie, co jego zmarły wstępny. W orzecznictwie sądowym przeważa stanowisko, że faktyczne władanie działką oznacza konieczność osobistego i ciągłego korzystania z działki²⁴. Jeżeli zstępny osoby uprawnionej doprowadził do ugorowania działki przydomowej albo oddał działkę innej osobie do prowadzenia upraw i pobierania pożytków, to traci roszczenie o bezpłatne nabycie działki w trybie art. 118 ust. 1 u.u.s.r.

Rolnik, który w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe przekazał państwu gospodarstwo rolne wraz ze wszystkimi budynkami, zachowywał jednak prawo do dalszego nieodpłatnego zajmowania lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb jego i zamieszkałej z nim rodziny. Wymóg zabezpieczenia socjalnego był tak silny, że jeśli rolnik nie mógł z przyczyn obiektywnych pozostać w budynkach przejętych przez państwo, to należało mu wskazać inny budynek. Budynek zastępczy powinien składać się z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb rolnika i jego rodziny.

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 18 września 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 153/19, Lex nr 2723165; wyrok WSA w Białymstoku z 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Bk 92/18, Lex nr 2497133; wyrok WSA w Szczecinie z 22 lutego 2018 r., sygn. akt: II SA/Sz 110/18, Lex nr 2454424; wyrok NSA z 27 listopada 2012 r., sygn. akt: II OSK 1339/11, Lex nr 1971164; wyrok NSA z 29 września 2010 r., sygn. akt: I OSK 1609/09, Lex nr 745100; wyrok NSA z 20 stycznia 2003 r., sygn. akt: II SA 397/01, Lex nr 126748; wyrok NSA z 9 lipca 1998 r., sygn. akt: SA/Bk 1482/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 62.

Zgodnie z art. 118 ust. 2 u.u.s.r. osobie, której przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu, w myśl dotychczasowych przepisów (a więc obowiązujących przed 1 stycznia 1991 r.) na jej wniosek przyznaje się nieodpłatnie własność działki obejmującej budynki, w których znajdują się ten lokal i te pomieszczenia, o powierzchni niezbędnej do korzystania z tych budynków.

Należy zauważyć, że przywołana regulacja odnosi się do osób legitymujących się prawem do bezpłatnego korzystania z lokalu i pomieszczeń. Tymczasem przepisy o przejmowaniu gospodarstw rolnych przez państwo za świadczenia emerytalno-rentowe zmieniały się w czasie, co miało też wpływ na sposób określania uprawnień do lokalu i pomieszczeń. Początkowo było to prawo do dalszego nieodpłatnego zajmowania lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich (ustawa z 28 czerwca 1962 r.). Potem przyznano rolnikowi bezpłatne użytkowanie lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich (ustawa z 24 stycznia 1968 r. oraz ustawa z 29 maja 1974 r.). Dopiero w późniejszych regulacjach pojawia się prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb rolnika i członków jego rodziny (ustawa z 27 października 1977 r. oraz ustawa z 14 grudnia 1982 r.).

Niezależnie od przyjętej terminologii chodziło o szczególne uprawnienie, o dwóch niezmiennych cechach: po pierwsze, było to uprawnienie bezpłatne; po drugie, dotyczyło dysponowania lokalem mieszkalnym i pomieszczeniami gospodarskimi w rozmiarze niezbędnym do zaspokojenia potrzeb rolnika i zamieszkałej z nim rodziny. Treść uprawnienia wyznaczał zatem zakres potrzeb. Niewątpliwie było to uprawnienie wyraźnie motywowane względami socjalnymi i alimentacyjnymi.

W myśl art. 118 ust. 2a u.u.s.r. z wnioskiem o przyznanie prawa własności działki niezbędnej do korzystania z budynków może wystąpić również zstępny osoby uprawnionej, który po śmierci tej osoby faktycznie włada, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom, daną nieruchomością, na której znajduje się lokal mieszkalny i pomieszczenia gospodarskie.

Należy zauważyć, że przedmiotem uwłaszczenia jest nieruchomość rozumiana jako grunt z budynkami, a nie nieruchomość lokalowa, czyli samodzielny lokal mieszkalny wraz z pomieszczeniami gospodarskimi. Zatem mimo że analizowana regulacja adresowana jest do osób, którym przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich, to od osób tych wymaga się, aby faktycznie władały całą nieruchomością. Uwłaszczenie polega na wydzieleniu działki gruntu niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego oraz budynku (budynków),

w którym znajdują się pomieszczenia gospodarskie. Chodzi więc o działkę o znacznej powierzchni i granicach obejmujących przynajmniej dwa budynki.

Regulacja zamieszczona w art. 118 u.u.s.r. nie daje podstawy do ubiegania się o przyznanie własności nieruchomości w częściach ułamkowych²⁵. Wobec tego wnioskodawca musi wykazać, że faktycznie władza całą działką przydomową, a także działką obejmującą budynki, w których znajdują się lokal mieszkalny i pomieszczenia gospodarskie.

Unormowania z art. 118 u.u.s.r. nie stosuje się, jeżeli działka nie jest przedmiotem własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo jeżeli przyznanie własności naruszałoby prawa osób trzecich do działki lub budynków, o których mowa w analizowanych przepisach (art. 118 ust. 3 u.u.s.r.).

Decyzje w sprawach nieodpłatnego nadania własności działki przydomowej oraz własności działki zabudowanej wydaje starosta na wniosek osoby uprawnionej (art. 118 ust. 4 u.u.s.r.).

4. Przedstawione wyżej przypadki nieodpłatnego nadania na własność działek gruntu wchodzących niegdyś w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu można określić ogólnie jako uwłaszczenie. Chociaż uwłaszczenie nie jest pojęciem normatywnym, to tradycyjnie służy jako zbiorcze określenie nabycia praw do nieruchomości, które znajdują się w zasobach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Uwłaszczenie można w jakiejś mierze uznać za przejaw tendencji prywatyzacyjnych. Na ogół odnosi się ono do w miarę jednorodnej grupy podmiotów, ale może mieć też wymiar powszechny i służyć wyposażeniu szerokich grup społecznych w określoną część majątku narodowego.

Ponieważ mamy do czynienia z określeniem pochodzącym z języka powszechnego, obejmuje ono dość różne przypadki. Uwłaszczenie polega zarówno na nabyciu przez określone podmioty tytułu prawnorzecowego do nieruchomości pozostającej dotychczas tylko w posiadaniu, jak i na przekształceniu „słabszego” prawa do nieruchomości w prawo „silniejsze”. Najczęściej występują przypadki przekształcenia praw obligacyjnych, takich jak dzierżawa lub najem, w prawa rzeczowe do nieruchomości, takie jak użytkowanie, użytkowanie wieczyste, własność.

Proces uwłaszczenia zachodzi na pograniczu regulacji prawa publicznego i prawa prywatnego. Istotne znaczenie mają instrumenty władcze i jednostronne. Na przykładzie regulacji zamieszczonej w art. 6 u.z.u.s.r.

²⁵ C. Kociński, *Postępowanie w sprawie nieodpłatnego nadania na własność działki będącej w dożywotnim użytkowaniu osoby fizycznej, w trybie art. 118 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników*, „Nowe Zeszyty Samorządowe. Opinie Prawne” 2010, nr 5, poz. 81.

i art. 118 u.u.s.r. widoczna jest rola organów administracji publicznej, które swoje zadania wykonują w drodze decyzji administracyjnej. Nawet terminologia stosowana przez ustawodawcę wskazuje, że mamy do czynienia z przypadkami nadania lub przekazania działki gruntu, a nie z procedurą nabycia.

Na progu lat 90. XX wieku ustawodawca otworzył drogę do uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych na gruntach Skarbu Państwa i gmin, a także osób fizycznych, które wybudowały garaż z własnych środków na gruntach Skarbu Państwa i gmin²⁶. Stopniowo wprowadzona została możliwość sprzedaży domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych ich najemcom wraz z niezbędnymi gruntami, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa²⁷. Ustawodawca zapewnił szerokie możliwości nabywania nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnymi lokalami mieszkalnymi nieprzydatnych Lasom Państwowym. Pierwszeństwo nabycia lokali mają pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych, a także osoby bliskie, pozostałe po pracownikach, które w dniu ich śmierci zamieszkiwały razem z nimi²⁸. Uregulowana została także możliwość zbywania mieszkań zakładowych i domów jednorodzinnych poprzez przyznanie najemcom takich mieszkań pierwszeństwa nabycia²⁹. Pierwszeństwo przysługuje pracownikom i byłym pracownikom, a po ich śmierci – współmałżonkowi, dzieciom i innym osobom, które stale zamieszkiwały z najemcą w lokalu do chwili jego śmierci.

Przedstawione wyżej uregulowania odnoszące się do uwłaszczenia zasobów mieszkaniowych należących przed 1990 r. do mienia ogólnonarodowego ujawniają wyraźną odrębność rozwiązań ustawowych w zakresie losów prawnych domów, budynków, lokali mieszkalnych i pomieszczeń gospodarskich, które pozostawiono do korzystania rolnikom i ich rodzinom po przekazaniu gospodarstwa rolnego państwu. W świetle regulacji zamieszczonej w art. 6 u.z.u.s.r. i art. 118 u.u.s.r. rolnicy, a także ich następcy prawni lub faktyczni mają roszczenie o nieodpłatne nabycie działki gruntu wraz z budynkiem. Roszczenie to jest realizowane w trybie postępowania

²⁶ Art. 2–2a, art. 8 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464 ze zm.).

²⁷ Art. 42, 46, 46a ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 396 ze zm.).

²⁸ Art. 40a ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 6 ze zm.).

²⁹ Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 52 ze zm.); art. 41 i nast. ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 292 ze zm.).

administracyjnego i załatwiane w drodze decyzji właściwego organu administracji publicznej.

W przypadku mieszkań i domów jednorodzinnych należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Lasów Państwowych, a także pozostałych po zlikwidowanych lub skomercjalizowanych przedsiębiorstwach państwowych możliwość ich nabycia na własność przez dotychczasowych najemców powstaje dopiero z chwilą podjęcia przez właściciela zamiaru przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży. Pozycja najemców jest o tyle uprzywilejowana, że służy im pierwszeństwo nabycia nieruchomości oraz są uprawnieni do otrzymania bonifikaty od ceny sprzedaży. Sama sprzedaż następuje w drodze zawarcia umowy notarialnej.

Budynki, lokale i pomieszczenia oraz działka przydomowa, wymienione w art. 6 u.z.u.s.r. i art. 118 u.u.s.r., zostały wyodrębnione z całości gospodarstwa rolnego przekazanego państwu w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rolnika i mieszkających z nim członków rodziny. Pomieszczenia gospodarskie i działka przydomowa (ogród) były ściśle powiązane z potrzebami mieszkaniowymi rolnika i jego rodziny z uwagi na sposób życia na polskiej wsi w latach 70. i 80. XX wieku.

Po upływie 30 lat obowiązywania omawianych przepisów konieczna jest refleksja nad tym, czy przepisy te spełniają oczekiwaną funkcję ochronną i organizacyjną. Funkcja ochronna zmierza do ochrony wartości społecznych. Należy podkreślić, że stosowanie przepisów art. 6 u.z.u.s.r. i art. 118 u.u.s.r. jest utrudnione przez wciąż niewygaszone spory interpretacyjne. Ponadto art. 6 u.z.u.s.r. nie został poddany jakimkolwiek zmianom, które uwzględniłyby aktualny stan zadań i organizacji administracji publicznej.

Duże zastrzeżenia budzi metoda administracyjnoprawna rozwiązywania kwestii własnościowych związanych ze skutkami przekazywania przez rolników gospodarstw rolnych na rzecz państwa w zamian za świadczenie emerytalno-rentowe. Regulowanie spraw własnościowych za pomocą decyzji administracyjnej powoduje, że dotychczasowi właściciele gruntu, czyli Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, zostają pozbawieni ochrony prawnej. Legitymacja strony postępowania administracyjnego będzie przysługiwać tylko wnioskodawcy, czyli właścicielowi budynku, lub osobom uprawnionym do korzystania z lokalu mieszkalnego, pomieszczeń gospodarskich i działki przydomowej.

Zastrzeżenia budzi także to, że przepisy art. 6 u.z.u.s.r. i art. 118 u.u.s.r. tworzą podstawę do nieodpłatnego uwłaszczenia, czyli z uszczerbkiem dla dotychczasowego właściciela. Trudno o uzasadnienie takiego rozwiązania, zwłaszcza w przypadkach wskazanych w art. 118 u.u.s.r. Przepis ten otwiera drogę do

darmowego uwłaszczenia osób, które od co najmniej 30 lat miały prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu. Należy sądzić, że osoby takie nie tylko nie ponosiły opłat na rzecz właściciela, ale także nie partycypowały w remontach i nakładach ponoszonych przez właściciela w celu utrzymania nieruchomości w niepogorszonym stanie.

Wydaje się, że sytuacja prawna osób, którym przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich wraz z działką przydomową, powinna być zrównana z pozycją, jaką mają najemcy lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych – byli pracownicy państwowych gospodarstw rolnych, Lasów Państwowych czy przedsiębiorstw państwowych. Dlatego zamiast roszczenia realizowanego na drodze administracyjnej adresaci norm prawnych zawartych w art. 6 u.z.u.s.r. i art. 118 u.u.s.r. powinni zostać wyposażeni w ustawowe pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Z pierwszeństwa można skorzystać, gdy właściciel gruntu przeznaczy go do sprzedaży. Ogólna procedura realizacji pierwszeństwa została uregulowana w art. 35 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca może także odwołać się do rozwiązań w zakresie realizacji pierwszeństwa przyjętych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Omawiany art. 118 u.u.s.r. mógłby otrzymać następujące brzmienie:

„1. Osobie, której przysługuje prawo użytkowania działki gruntu z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu w myśl dotychczasowych przepisów, służy pierwszeństwo nabycia prawa własności tej działki.

2. Osobie, której przysługuje prawo do bezpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego i pomieszczeń gospodarskich z tytułu przekazania gospodarstwa rolnego państwu w myśl dotychczasowych przepisów, służy pierwszeństwo nabycia prawa własności działki obejmującej budynek, w których znajdują się ten lokal i te pomieszczenia, o powierzchni niezbędnej do korzystania z tych budynków.

3. Pierwszeństwo nabycia prawa własności działki określonej w ust. 1 lub 2 przysługuje także zstępnej osoby uprawnionej, o której mowa w tych przepisach, który po śmierci tej osoby faktycznie włada, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom, daną nieruchomością; jeżeli jednak uprawnionymi są oboje małżonkowie, pierwszeństwo staje się aktualne dopiero po śmierci ich obojga.

4. Przepisów ust. 1–3 nie stosuje się, jeżeli działka nie jest przedmiotem własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

5. Do wykonania pierwszeństwa stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”.

Oddzielnego uregulowania wymaga kwestia ceny sprzedaży. Cena zaproponowana przez właściciela w ofercie sprzedaży będzie ceną odpowiadającą wartości rynkowej nieruchomości. Niemniej ustawodawca powinien przyznać osobie uprawnionej do pierwszeństwa w nabyciu określoną bonifikatę. W przypadku gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego o wysokości bonifikaty będą decydowały organy stanowiące tych jednostek. Wysokość bonifikaty może zostać powiązana z rozliczeniem nakładów na nieruchomość, poczynionych przez osobę uprawnioną do pierwszeństwa w nabyciu.

Odmiennie przedstawia się kwestia roszczeń, o których mowa w art. 6 u.z.u.s.r. Wskazany przepis nie realizuje funkcji ochronnej, lecz zmierza do prawidłowego ukształtowania instytucji własności nieruchomości. Zapewnienie, aby budynek dzielił los prawny gruntu, stanowi przejaw funkcji organizacyjnej przepisów prawa, która jest wyrazem dążenia do prawidłowego ukształtowania instytucji i struktur formalnych³⁰.

Unormowanie zamieszczone w art. 6 u.z.u.s.r. adresowane jest do aktualnego właściciela budynków wyłączonych z gospodarstwa rolnego przekazanego państwu. Właścicielem może być także kolejny nabywca, który nie pozostaje w relacjach rodzinnych z rolnikiem, który otrzymał świadczenie emerytalno-rentowe i zarazem zachował budynek jako odrębną własność. Każdy właściciel budynku powinien być wyposażony w roszczenie o nabycie działki gruntu pod budynkiem (budynkami). Chodzi bowiem o przywrócenie zasady *superficies solo cedit* i zapewnienie wydzielonym działkom siedliskowym odpowiedniej obsługi komunikacyjnej z uwzględnieniem właściwego dostępu do drogi publicznej.

Roszczenie powinno przysługiwać także w przypadku, gdy grunt pod budynkiem stał się własnością prywatną. Przepis art. 6 u.z.u.s.r. takiej sytuacji nie przewiduje. Niemniej wprowadzenie takiego rozwiązania jest konieczne ze względu na zasadę *superficies solo cedit*. Roszczenie właściciela budynku wobec właściciela gruntu byłoby realizowane poprzez zawarcie notarialnej umowy sprzedaży lub wytoczenie powództwa przed sądem powszechnym. Nabycie własności gruntu i ustanowienie odpowiedniej służebności następowaloby odpłatnie z uwzględnieniem wartości rynkowej nabywanych praw.

³⁰ Z. Ziemiński, w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 233 i nn.

Obecny zakres stosowania art. 6 u.z.u.s.r. jest ograniczony tylko do gruntów Skarbu Państwa oraz gruntów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Z tego względu przyjęto administracyjnoprawną drogę regulacji stosunków własnościowych. Rozszerzenie zakresu stosowania art. 6 u.z.u.s.r. wymagałoby odebrania organom administracji publicznej kompetencji do wydawania decyzji administracyjnej i otwarcia na stosunki umowne.

Ze względu na ochronę wartości społecznych oddzielnie należałoby uregulować przypadek, gdy grunt pod budynkiem (budynkami) nadal należy do zasobów publicznych, a odrębna własność budynku przysługuje rolnikowi, jego małżonkowi lub zstępnemu, jeśli zamieszkiwali z nim do chwili jego śmierci. Wówczas są uzasadnione podstawy do nieodpłatnego nabycia działki gruntu potrzebnej do korzystania z budynku (budynków).

W świetle powyższych uwag omawiany art. 6 u.z.u.s.r. mógłby otrzymać następujące brzmienie:

„1. Właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1983 r., przysługuje roszczenie o przeniesienie własności działki gruntu, na której te budynki zostały wzniesione.

2. Wraz z przeniesieniem własności działki ustanawiana jest służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z nieruchomości.

3. Jeżeli grunt, na którym budynki zostały wzniesione, stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a właścicielem budynków znajdujących się na działce gruntu jest rolnik, który przekazał gospodarstwo rolne państwu, jego współmałżonek lub zstępny, jeśli zamieszkiwali z nim do chwili jego śmierci, to własność działki gruntu przysługuje nieodpłatnie”.

Zaproponowane odejście od regulacji omawianej problematyki w trybie administracyjnoprawnym harmonizuje z dostrzegalną tendencją do regulowania podobnych zdarzeń za pomocą metod właściwych prawu cywilnemu. Nie oznacza to pełnej rezygnacji z procedury administracyjnej. Przed sprzedażą działek gruntu, o których mowa w art. 6 u.z.u.s.r. i art. 118 u.u.s.r., należy dokonać ich geodezyjnego wydzielenia. Podział gruntu wymaga zatwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta właściwego ze względu na położenie nieruchomości³¹.

W przypadku polityki uwłaszczeniowej korzystanie z instrumentów władczych takich jak decyzja administracyjna powinno być ograniczone w czasie.

³¹ Art. 94 i 96 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Regulacje pochodzące z początku lat 90. XX wieku określały na ogół ustawowy termin, do którego osoby uprawnione mogły składać wnioski o wydanie decyzji uwłaszczeniowej. Później roszczenie wygasło z uwagi na to, że po okresie przejściowym powinna nastąpić stabilizacja stosunków własnościowych.

Podobnie jest w przypadku roszczeń uregulowanych w art. 6 u.z.u.s.r. i art. 118 u.u.s.r. Tutaj także konieczne jest zamknięcie okresu przejściowego i wprowadzenie zwykłych zasad gospodarowania nieruchomościami. Postulowana nowelizacja omawianych przepisów powinna prowadzić do ustabilizowania stosunków własnościowych na wsi według metod właściwych prawu cywilnemu.

PURCHASE OF PLOTS OF LAND INCLUDED IN AN AGRICULTURAL HOLDING TRANSFERRED TO THE STATE UNDER THE RETIREMENT AND DISABILITY PENSION REGULATIONS

Summary

The purpose of this article was to resolve problems related to the claims concerning the purchase of land on which the buildings which were once part of an agricultural holding transferred to the State for pension benefits. The solutions adopted by the legislator do not harmonise with the regulations governing the acquisition of land by other social groups. An administrative claim procedure and the absence of time limits for the filing of claims are a shortcoming. The right solution would be to give farmers and their successors statutory priority in the acquisition of land with buildings. Such priority should be implemented during the sale procedure.

ACQUISTO DI APPEZZAMENTI DI TERRENO FACENTI PARTE DELL'AZIENDA AGRICOLA CEDUTA ALLO STATO SECONDO LA NORMATIVA PENSIONISTICA E DI INVALIDITÀ

Riassunto

L'articolo si propone di discutere le problematiche in materia di rivendicazioni legate all'acquisto di terreni su cui si trovano i fabbricati che un tempo facevano parte di un'azienda agricola, poi ceduta allo Stato in cambio di prestazioni pensionistiche e di invalidità. Le soluzioni adottate dal legislatore non risultano essere in armonia con la normativa in materia di acquisto di immobili da parte di altri gruppi sociali. Ad essere difettosa è la soluzione di perseguire le rivendicazioni in modalità amministrativa, nonché la mancanza di scadenze per la presentazione delle stesse. Una soluzione adeguata sarebbe quella di concedere agli agricoltori e ai loro successori la priorità, stabilita dalla legge, nell'acquisire terreni con i fabbricati. Tale priorità dovrebbe essere esercitata durante la procedura di vendita.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Markus Heil, *Die amtliche Qualitätsweinprüfung* (Urzędowy test jakości wina), AUR 2020, nr 2, s. 42–44.

Oficjalny test jakości wina obowiązuje w Niemczech od 1971 r. Każdy produkt oznaczony jako wino gatunkowe z chronioną nazwą pochodzenia musi przejść procedurę testową przed wprowadzeniem do obrotu. Uzyskanie pozytywnego wyniku kończy się nadaniem urzędowego numeru. Przedmiotem artykułu są prawne aspekty urzędowego testu jakości wina. Autor przedstawia zakres obowiązków państw związkowych w tym zakresie. Na przykładzie Nadrenii-Palatynatu jako największego kraju związkowego zajmującego się uprawą winorośli, na obszarze którego znajdują się dwie trzecie niemieckich winnic i produkcji wina, szczegółowo omawia wdrożenie w praktyce procedury testowej, wyniki, kierunki rozwoju oraz największe wyzwania.

Jan-Robert Schmidt, *Wer wacht über die Qualität des Weins – Die Klassifikationssysteme des deutschen Weingesetzes und des VDP im Vergleich* (Kto czuwa nad jakością win? Porównanie systemów klasyfikacji niemieckiego prawa winiarskiego oraz VDP), AUR 2020, nr 2, s. 44–48.

Punktem wyjścia rozważań jest sformułowane przez autora pytanie, w jaki sposób konsument może bez fachowej porady ustalić, czy wino jest produktem rzemieślniczym najwyższej jakości, czy tanim produktem masowym. W Niemczech istnieje nie tylko klasyfikacja jakości uregulowana w niemieckim prawie winiarskim, ale także klasyfikacja Stowarzyszenia Niemieckich Wytwórców Win z Wyróżnikiem *Prädikatswein* (VDP). Oba systemy istnieją równolegle i mają różne priorytety w określaniu jakości wina. Niemieckie prawo winiarskie zasadniczo przewiduje jedno kryterium, jakim jest waga moszczu. Natomiast VDP skupia się na pochodzeniu produktu. Według

autora klasyfikowanie win zgodnie z niemieckim prawem winiarskim nie ma rzeczywistej wartości dla konsumenta. Z drugiej strony system VDP opiera się na kryteriach niejasnych dla przeciętnego konsumenta, a jednocześnie mierzy się z problemem wycofywania się członków stowarzyszenia, dla których ten system klasyfikacji był zbyt sztywny.

Zdaniem autora nie jest konieczne, aby regulacje prawne określały jakość wina. Decyduje bowiem o niej nie tylko skład chemiczny produktu, ale także jego pochodzenie i historia. Są to „miękkie” kryteria i dlatego trudno stosować je jako kategorie systemu klasyfikacji zapewniającego pewność prawa. Ustawodawca zastosował więc tylko takie kryterium, które można łatwo określić i porównać, tj. wagę moszczu. Rozwiązanie to nie jest jednak wystarczające, aby pomóc konsumentowi w wyborze wina i dlatego zdaniem autora istniejący system wymaga zmian.

Wolfgang Haupt, *Qualität und geografische Herkunft im Weinsektor* (Jakość i pochodzenie geograficzne w sektorze wina), AUR 2020, nr 2, s. 48–61.

Według autora artykułu jakość to szerokie pojęcie, obejmujące wiele swoistych cech. „Jakość związana z produkcją” dotyczy rodzaju produkcji, np. wykorzystania niektórych surowców i procesów produkcyjnych. „Jakość związana z produktem” jest oparta na naturze produktu, którą można opisać za pomocą wartości minimalnych lub maksymalnych albo za pomocą odczuwalnych właściwości sensorycznych. O „jakości związanej z klientem” mówi się wtedy, gdy życzenia i oczekiwania konsumentów są spełniane. „Jakość zorientowana na wartość” pojawia się, gdy cena towarów jest postrzegana jako odpowiednia. Przez „jakość transcendentną” należy natomiast rozumieć uznanie produktu, które nie jest szczególnie uzasadnione, np. produkt cieszący się dobrą opinią lub taki, którego nie można doświadczyć ani przetestować ze względu na wysoką cenę lub rzadkość, a jednak – lub właśnie z tego powodu – jest wysoko ceniony.

Doświadczenie pokazuje, że prawo reguluje niektóre aspekty „jakości związanej z produkcją” (wino musi być wytwarzane z winogron) oraz „jakości związanej z produktem” (minimalna zawartość alkoholu). „Jakość związana z klientem” jest przedmiotem regulacji, jeśli istnieje taka potrzeba, np. nieszkodliwość produktu (zawartość dwutlenku siarki). Indywidualne życzenia (wysoka lub niska zawartość alkoholu lub cukru) nie mogą być uwzględniane w przepisach ogólnych ze względu na ich różnorodność, a nawet wzajemne sprzeczności. „Jakość zorientowana na wartość” nie może być regulowana, ponieważ zrozumienie stosunku ceny do wydajności podlega indywidualnej ocenie w konkretnym przypadku, a ceny zasadniczo nie są prawnie określone. Cecha transcendentna nie jest natomiast określana prawnie z powodu jej nieokreśloności. W efekcie skuteczność prawa w zakresie określania jakości wina ogranicza się zaledwie do kilku aspektów.

„Diritto Agroalimentare”

Mariagrazia Alabrese, *La prospettiva internazionale della tutela dei vini di qualità* (Międzynarodowa perspektywa ochrony win jakościowych), DA 2019, nr 3, s. 363–377.

Przedmiotem rozważań jest kwestia ochrony prawnej win wysokiej jakości w związku ze zwiększeniem ich produkcji na rynku włoskim, a także rosnącym znaczeniem tego sektora gospodarki i umacnianiem się jego pozycji w perspektywie międzynarodowej. Powodem tego jest m.in. stosowanie unijnych oznaczeń geograficznych przez producentów win. Niestety na rynkach państw trzecich można znaleźć wina, na etykietach których widnieje oznaczenie geograficzne, mimo że produkt nie pochodzi z sugerowanego obszaru. Takie praktyki mogą pozostawać w zgodzie z systemami prawnymi niektórych państw. W artykule poddano analizie instrumenty prawa międzynarodowego, które można wykorzystać do ochrony stosowanych w sektorze winiarskim oznaczeń geograficznych i jakościowych, z uwzględnieniem m.in. porozumienia TRIPS. Autorka postuluje także zmianę strategii UE dotyczącą stosowania oznaczeń geograficznych oraz ochrony produktów nimi objętych.

Stefano Masini, *Le indicazioni geografiche* (Oznaczenia geograficzne), DA 2019, nr 3, s. 447–460.

Autor skupia się na oznaczeniach geograficznych traktowanych jako ważny instrument rozwoju regionalnego. Analizuje także rozwój oznaczeń geograficznych na przestrzeni lat i związane z nim powstanie specjalności regionalnych w produkcji rolnej, w tym wina. Ponadto podkreśla znaczenie orzecznictwa TSUE dla wzmocnienia systemu oznaczeń geograficznych. W ramach tego systemu należy chronić wysoką jakość środków spożywczych, ponieważ stymuluje ona rozwój gospodarczy oraz wzmocnia dziedzictwo kulturowe danego regionu. W ostatniej części artykułu autor akcentuje oryginalność europejskiego systemu oznaczeń geograficznych, ale wskazuje także na zagrożenie płynące z postępującej globalizacji gospodarki.

Alessandra Di Lauro, *Segni e territorio: quale co-design per quali modelli giuridici?* (Oznaczenia i terytorium: jakie formy współtworzenia dla jakich modeli prawnych?), DA 2020, nr 1, s. 51–80.

Artykuł A. Di Lauro dotyczy oznaczeń pochodzenia środków spożywczych, nie tylko unijnych oznaczeń geograficznych i chronionych nazw pochodzenia, które określa się zbiorczo jako *segni di territorio* (oznaczenia terytorium). Autorka dokonuje analizy prawnych środków wykorzystywanych przy tworzeniu oznaczeń, które w sektorze

rolno-żywnościowym służą, z jednej strony, powiązaniu produktu z danym obszarem, z drugiej zaś zapewniają o jego specyficznej jakości. Wysnuwa także wniosek, że niektóre z przywołanych przez nią oznaczeń, jak francuskie szóste oznaczenie SIQO (*Signes Officiels de la Qualité et de l'Origine*) czy HVE (*Haute Valeur Environnemental*), cechują się innowacyjnością, jeśli chodzi o rozwiązania prawne, która przelamuje pewne dychotomie, takie jak między *hard law* i *soft law* czy między prawem prywatnym i publicznym. W dalszej części autorka podaje przykłady kolejnych oznaczeń, omawia ich formy prawne, wskazując na wady i zalety konkretnych rozwiązań.

OPRAC. ELIZA JACHNIK

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Gloria Domènech Martínez, *La agricultura social en espacios públicos* (Rolnictwo społeczne w przestrzeniach publicznych), RDAA 2019, nr 75, s. 35–50.

Współczesne rolnictwo oprócz wypełniania funkcji w postaci dostarczania żywności społeczeństwu stanowi również jedno z działań integrujących środowiska wiejskie ze środowiskiem naturalnym. Zdaniem autorki rolnictwo społeczne pełni bardzo ważną rolę w zakresie integracji społeczności miejskich i wiejskich. Uważa ona, że ogrody miejskie mogą stanowić odpowiednią przestrzeń do koegzystencji natury i rolnictwa poprzez chociażby wprowadzanie w tych miejscach upraw rolnych. Jednak zarówno w hiszpańskim, jak i unijnym prawodawstwie brakuje jej zdaniem regulacji pozwalających na zwiększenie możliwości integracji środowiska i rolnictwa. Właścicielami ogrodów i stref zieleni w poszczególnych miastach są zwykle władze publiczne, które za pomocą norm prawa administracyjnego regulują zarządzanie nimi. Autorka wskazuje, że przekazywanie przez władze publiczne terenów zielonych społecznościom lokalnym prowadziłoby do korzystnych zmian w zakresie integracji obszarów miejskich z wiejskimi. Mogłoby się to odbywać w formie nieodpłatnego użytkowania pod warunkiem weryfikacji podmiotów, które miałyby takie uprawnienie uzyskać, oraz zawarcia umów na ściśle określony czas celem kontroli sposobu ich użytkowania.

Luis González Vaqué, *Información sobre la venta de alimentos por Internet ¿autoregulación o adopción de una legislación “ad hoc”?* (Informacja dotycząca sprzedaży żywności przez internet – samoregulacja czy przyjęcie prawodawstwa „ad hoc?”), RDAA 2019, nr 75, s. 81–96.

W świetle rozporządzenia UE nr 1169/2011 informacje dotyczące żywności powinny być przekazane przed ostatecznym dokonaniem zakupu i oraz być dostęp-

ne dla konsumenta np. w materiałach towarzyszących takiej sprzedaży, jak również powinny zostać udostępnione w momencie dostawy. Zdaniem autora „samoregulacja” sektora żywnościowego na szczeblu unijnym niesie spore ryzyko w postaci braku uwzględnienia specyfiki produkcji żywności w poszczególnych państwach UE, zwłaszcza w kontekście jej dalszej sprzedaży na rynkach regionalnych i lokalnych. Również przyjmowana niekiedy naprędce regulacja prawna poszczególnych sektorów żywnościowych w UE nie sprzyja wypracowaniu systemowych rozwiązań w zakresie obrotu produktami rolno-spożywczymi w internecie. Według autora, aby uporządkować ten rodzaj sprzedaży, należy najpierw dokonać jasnego podziału kompetencji w zakresie żywności (a w szczególności kontroli) pomiędzy UE a państwami członkowskimi, a następnie zbadać system śledzenia pochodzenia żywności importowanej z państw trzecich, który według autora nie działa w pełni efektywnie.

María del Mar Muñoz Amor, *El cambio climático y la transición energética en la legislación española, con especial atención al ámbito agrícola y ganadero* (Zmiana klimatu i transformacja energetyczna w ustawodawstwie hiszpańskim ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa i hodowli), RDAA 2019, nr 75, s. 121–155.

W artykule przedstawiono wiele zagadnień dotyczących wyzwań dla rolnictwa i środowiska w XXI wieku. Jeżeli chodzi o zmiany klimatyczne, to zdaniem autorki zarówno postanowienia protokołu z Kioto, jak i prawodawstwo Unii Europejskiej poświęcone ochronie klimatu przyczyniły się do poprawy sytuacji w zakresie ochrony środowiska w skali globalnej. Konieczne jest jednak podjęcie dalszych działań prawnych w celu przeciwstawienia się szkodliwym zmianom klimatycznym. Warto w tym kontekście przyjrzeć się rozwiązaniom prawnym przyjętym na szczeblu regionalnym w Hiszpanii, które mogą stanowić interesujący punkt odniesienia dla zmian legislacji dotyczącej ochrony środowiska w Unii Europejskiej. Według autorki zwłaszcza akty prawne przyjęte przez poszczególne hiszpańskie wspólnoty autonomiczne, takie jak ustawa nr 16 z 1 sierpnia 2017 r. o zmianach klimatycznych w Katalonii, ustawa nr 8 z 8 października 2018 r. o środkach w walce ze zmianami klimatycznym i transformacji energetycznej w stronę przyjęcia nowego modelu energetycznego w Andaluzji czy też ustawa nr 10 z 22 lutego 2019 r. o zmianach klimatycznych i tranzycji energetycznej Balearów zawierają wiele instrumentów prawnych, które pozwalają ograniczać stopień oddziaływania zmian klimatycznych na środowisko.

OPRAC. KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI

„Revue de Droit Rural”

Katja Sontag, Frédérique Roux, *Planification sportive et planification urbaine : quelle coordination pour l'usage des espaces naturels et ruraux* (Wytyczanie terenów sportowych i planowanie przestrzenne: koordynacja wykorzystania obszarów naturalnych i miejskich), RDR 2020, nr 482, s. 28.

Autorki artykułu przedstawiają kontekst prawny dwóch instytucji związanych z planowaniem przestrzennym. Wytyczanie obszarów sportowych, mające na celu – zgodnie z francuskim kodeksem prawa sportowego (Code du sport) – kontrolowany rozwój aktywności sportowej na świeżym powietrzu, jest związane z kwestią wykorzystywania terenów naturalnych i miejskich oraz obecności w nich osób uprawiających sport. Planowanie przestrzenne wiąże się natomiast z lokalnym zagospodarowaniem terenów. W doktrynie od pewnego czasu wybrzmiewa pytanie, czy zasadne jest włączenie tych obszarów sportowych do miejscowych planów urbanistycznych. Teoretycznie rzecz biorąc, pozytywna odpowiedź wydaje się oczywista ze względu na zagwarantowanie zrównoważonego rozwoju tych terenów, konieczność weryfikacji ich należytego wytyczenia pod względem ekologicznym i prawnym. Autorki podkreślają, że w wymiarze praktycznym samo pojęcie planowania terenów sportowych pociąga za sobą wiele dwuznaczności. Pewne natomiast jest to, że zgodnie z obowiązującym prawem procedura wytyczania tych terenów pozostaje niezdefiniowana w aktach prawnych i nie podlega obowiązkowi oceny pod względem oddziaływania na środowisko.

Yves Petit, *L'Union européenne face à la déstabilisation de l'agriculture par la pandémie de Covid-19* (Unia Europejska w obliczu destabilizacji rolnictwa w wyniku pandemii Covid-19), RDR 2020, nr 484, s. 19–24.

Pandemia Covid-19 mocno uderza w europejskie rolnictwo, dotykając większości jego sektorów. Celem rozważań zawartych w artykule jest przedstawienie działań podejmowanych przez Unię Europejską w odpowiedzi na negatywne skutki koronawirusa w tym obszarze. Proponowane rozwiązania zakładają zachowanie jednolitego rynku rolnego i dostosowanie mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W artykule zacytowano wypowiedź komisarza Janusza Wojciechowskiego, który w swoich wystąpieniach wielokrotnie odnosił się do „elastyczności i szybkości reakcji” niezbędnych w działaniach podejmowanych przez Unię. Ta umiejętność jest istotna w kontekście WPR, która powinna być uznawana za priorytet zarówno w sferze budżetowej, jak i strategicznej. W kwestii wsparcia finansowego autor artykułu wskazuje, że ramy prawne pakietu pomocowego zaproponowanego przez Komisję umożliwiają zwiększenie pomocy dla rolników i przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego. Rolnicy mogą skorzystać z maksymalnej pomocy wynoszącej 100 tysięcy euro na gospodarstwo. Pan-

demia negatywnie wpłynęła również na realizację założeń Europejskiego Zielonego Ładu, która została znacznie opóźniona.

Jacques Foyer, *La cour de cassation corrige la loi rurale* (Trybunał Kasacyjny poprawia prawo rolne), RDR 2020, nr 484, s. 1–2.

W artykule poddano analizie wyrok Trzeciej Izby Cywilnej Trybunału Kasacyjnego z 10 października 2019 r. Orzeczenie określane jest jako zaskakujące ze względu na oparcie jego treści na instytucji dzierżawy udziałowej (*bail à métayage* – tłum. M.K.), niestosowanej w obrocie prawnym od wielu lat. W 1984 r. na mocy prawa Rocarda wprowadzono automatyczną konwersję tej instytucji na tradycyjny kontrakt dzierżawy, nie przewidując jednak odszkodowania dla oddającego w dzierżawę z tytułu tego przekształcenia, co zostało ujęte w skardze do Trybunału Kasacyjnego. Powód powołał się na naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a Trybunał Kasacyjny uznał jego roszczenia, stwierdzając, że dokonanie konwersji bez umożliwienia oddającemu w dzierżawę zebrania plonów czy uzyskania odpowiedniego odszkodowania było naruszeniem prawa do poszanowania własności. Autor artykułu zwraca tym samym uwagę na rolę Trybunału Kasacyjnego, który nie uchyla prawa, ale może je korygować, decydując o odszkodowaniu w każdym przypadku, gdy konwersja powoduje istotne szkody u oddającego w dzierżawę. To do sądu należy ocena istoty prawa i odmowa jego stosowania w przypadku, gdy brakuje racjonalnych podstaw, co w artykule przedstawiono jako lekcję udzieloną prawodawcy przez Trybunał Kasacyjny o sztuce stanowienia prawa.

Raymond le Guidec, *Pacs et exploitation agricole : 20 ans après, quel avenir?* (Związki partnerskie i gospodarstwa rolne: 20 lat później, jaka przyszłość?) RDR 2020, nr 481, s. 1–2.

W artykule przedstawiono rozwój instytucji *Pac*, legalizującej związku partnerskie we Francji, której dwudziestą rocznicę ustanowienia świętowano w 2019 r. Zagadnienie to zostało przeanalizowane w kontekście zawierania *Pac* przez rolników. Raymond le Guidec podkreśla, że instytucja ta stanowi dobrą alternatywę dla konkubinatu i ogranicza niepewność, jaka jest z nim związana w kwestii prawa socjalnego czy podatkowego oraz problemów wynikających z organizacji gospodarstwa i współpracy partnerów. Według autora artykułu *Pac* w przypadku rolników nie jest rozwiązaniem idealnym, ale w obliczu niestabilności i nietrwałości związków gwarantuje elementarną pewność prawną. Ustroje małżeńskie mają zastosowanie z pewnymi wyjątkami także do związków partnerskich. W artykule wskazano, że *Pac* w kwestii dziedziczenia pozostaje jednak niedoskonały w porównaniu z małżeństwem, nie zapewniając legalnej ścieżki sukcesji gospodarstwa między partnerami. Przekazanie może być wyłącznie dobrowolne i nie wiąże się z możliwością przejścia na emeryturę.

Daniel Gadbin, *Le Pacte vert, chance ou menace pour la PAC? (Zielony Pakt – szansa czy zagrożenie dla Wspólnej Polityki Rolnej?)*, RDR 2020, nr 486, s. 18–22.

Autor artykułu analizuje reformę Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przez pryzmat komunikatu Komisji Europejskiej „Od pola do stołu” dotyczącego strategii na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. Reforma oceniana jest w świetle klimatycznych, środowiskowych i energetycznych celów w rolnictwie wyznaczonych w ramach Zielonego Ładu. Plan „Od pola do stołu” ma za zadanie rozszerzenie reformy WPR o strategię żywnościową i środowiskową przy zwiększeniu potencjału narzędzi nadzoru i kontroli krajowych działań rolniczych państw członkowskich. W jej obliczu istotne są priorytety klimatyczne – osiągnięcie neutralności węglowej w 2050 r. i redukcja emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 50% w 2030 r. Warunki zapewniające sukces planu „Od pola do stołu” podzielone są na trzy kategorie: rolnicze, pozarolnicze oraz te dotyczące zdolności UE do rozpowszechniania globalnie zrównoważonego systemu żywnościowego. Podsumowując ten plan, autor stwierdza, że widać w nim pewną niespójność dotyczącą konkretnych instrumentów prawnych i finansowych UE w zakresie polityki rolnej, istotnej niezależności państw członkowskich w przestrzeni polityki żywnościowej, która zyskała jeszcze na znaczeniu w dobie pandemii i niejasnej polityki handlowej. Przy wdrażaniu przyszłej WPR nierównowaga ta powinna zostać zbalansowana. Sukces zrównoważonego systemu żywnościowego będzie zależał od zarządzania administracyjnego i wsparcia finansowego dla reformy oraz dostosowania polityki żywnościowej i handlowej.

Yves Petit, *Pacte vert, PAC et biodiversité : la nécessité d'une entente plus cordiale (Zielony Ład, Wspólna Polityka Rolna i różnorodność biologiczna – potrzeba serdecznego porozumienia)*, RDR 2020, nr 486, s. 23–27.

Komisja Europejska, w nawiązaniu do propozycji Zielonego Ładu przedstawionej w 2019 r., będącej odpowiedzią Unii Europejskiej na wyzwania klimatyczne i stawiającej za cel wyeliminowanie emisji netto gazów cieplarnianych do 2050 r., ogłosiła dwie strategię: „Od pola do stołu” oraz „Różnorodność biologiczna 2030”. Pierwsza z nich dotyczy zgodności Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2021–2027 z Zielonym Ładem. Druga traktuje o relacjach między rolnictwem a różnorodnością biologiczną. Autor artykułu wskazuje, że rolnictwo w dużej mierze przyczynia się do utraty bioróżnorodności, ale sektor rolniczy dysponuje rozwiązaniami, które mogą ten spadek powstrzymać i odwrócić tę tendencję. W artykule wiele miejsca poświęcono strategii dotyczącej bioróżnorodności. Wskazano dwa jej główne założenia: przygotowanie do Konwencji o różnorodności biologicznej, która odbędzie się w 2021 r., oraz zwiększenie nacisku na inwestowanie w ochronę i odtwarzanie przyrody. Autor artykułu zauważa, że cele wyznaczane przez Komisję w obu strategiach są niezwykle ambitne, zważywszy na fakt, że rolnictwo jest odpowiedzialne za 10,3% emisji CO₂, z czego 70% przypada na sektor hodowlany. Zaznacza przy tym, że nawet częściowe ich osiągnięcie będzie dużym sukcesem.

„Rivista di Diritto Agrario”

Laura Constantino, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla proposta di regolamento relativa alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (COM (2018)179)* (Poszukiwanie równowagi między nauką a zarządzaniem bezpieczeństwem żywności. Refleksje nad propozycją rozporządzenia w sprawie przejrzystości i zrównoważonej analizy ryzyka w łańcuchu żywnościowym (COM (2018)179)), RDA 2019, z. 1, s. 115–136.

Przedmiotem rozważań jest propozycja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości i zrównoważonej analizy ryzyka w łańcuchu żywnościowym. Projekt nowego aktu związany jest z obawą o zdrowie ludzi, w tym szkodliwości glifosatu – związku występującego w pestycydach stosowanych w rolnictwie. Kwestie te analizowane są przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności. Wyważyć należy wymogi dotyczące przejrzystości procesu oceny ryzyka dla ludzi i ochrony tajemnicy przedsiębiorstw spożywczych.

Analiza ryzyka opiera się na przepisach rozporządzenia nr 178/2002, w świetle którego zakaz obrotu produktami żywnościowymi musi być poprzedzony głęboką analizą ryzyka uwzględniającą zasadę proporcjonalności i niepewność nauki. Zarządzanie ryzykiem dotyczącym stosowania pestycydów przebiega w gospodarstwie rolnym i musi uwzględniać ochronę zdrowia i środowiska.

Mariavittoria Zaccaria, *La nuova direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: prime riflessioni* (Nowa dyrektywa 2018/2001/UE w sprawie promocji używania energii ze źródeł odnawialnych – uwagi wstępne), RDA 2019, z. 1, s. 137–167.

W artykule przedstawione zostały wstępne uwagi dotyczące nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001/UE z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promocji używania energii ze źródeł odnawialnych, która zastąpi dyrektywę 2009//28/WE. Nowa dyrektywa wprowadziła ambitne cele, nowy system oraz procedury działania i wsparcia. Na uwagę zasługuje art. 3 dyrektywy 2018/2001/UE, według którego państwa członkowskie mają obowiązek wspólnego zapewnienia, aby udział energii ze źródeł odnawialnych w Unii Europejskiej w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. wynosił co najmniej 32%. Komisja zaś ma obowiązek dokonania oceny tego celu, tak by przedłożyć do 2023 r. odpowiedni wniosek ustawodawczy, jeśli koszty produkcji energii odnawialnej ulegną dalszemu obniżeniu i jeśli będzie to konieczne do spełnienia międzynarodowych zobowiązań Unii w zakresie obniżenia emisyjności lub jeśli takie zwiększenie będzie uzasadnione istotnym zmniejszeniem zużycia energii w Unii.

Gdy chodzi o nowe systemy wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, to muszą one być tak przygotowane, by zmaksymalizować wprowadza-

nie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na rynek energii elektrycznej i by zapewnić, że producenci energii odnawialnej będą reagowali na sygnały cenowe z rynku i zwiększali swoje przychody z rynku. W odniesieniu do systemów bezpośredniego wsparcia cen wsparcie powinno więc być przyznawane w formie „premii rynkowej”, która może być zmienna albo stała. Autorka stwierdza, że implementacja tej dyrektywy przyniesie ograniczenie roli Komisji Europejskiej i zwiększy kompetencje państw członkowskich Unii Europejskiej. Komisja Europejska zyska zaś status „współpracownika” w osiąganiu celów.

Pietro Cavarzeran, *Associazionismo dei produttori agricoli e diritto della concorrenza dell'Unione Europea* (Zrzeszanie się producentów rolnych i prawo konkurencji Unii Europejskiej), RDA 2019, z. 1, s. 3–35.

W obliczu przyszłej liberalizacji Wspólnej Polityki Rolnej organizacje rolników stały się przedmiotem dyskusji między Komisją a Parlamentem Europejskim. Propozycje regulacji Wspólnej Polityki Rolnej nakazują analizę stosowania rozwiązań *antitrust* w sektorze produkcji rolnej pierwotnej. Zdaniem autora Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości dążą do zastosowania systemowej derogacji w zakresie prawa konkurencji. Uważa on, że niezrozumiałe jest, dlaczego na poziomie regulacji europejskiej dopuszcza się istnienie instytucji europejskich, mimo niemożności ich stosowania w praktyce.

Autor odwołuje się do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z 13 grudnia 2017 r.¹ W świetle tej regulacji można mówić o *marketing association* w formie bezpośredniej koncentracji wspólników – producentów działających na rynku. Ponieważ producenci rolni stanowią z jednej strony podstawową grupę w sektorze pierwotnej produkcji rolnej, a z drugiej – grupę najsłabszą, należałoby raczej widzieć ich organizacje jako bardziej zjednoczone, lepiej zorganizowane i solidne pod względem ekonomicznym i prawnym. Zdaniem autora sektor pierwotnej produkcji rolnej wymaga szczególnego traktowania, ponieważ oparty jest na relacji człowiek – natura, wykorzystywanej do wytworzenia produktów.

OPRAC. KATARZYNA LEŚKIEWICZ

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczanego do reprodukcji roślin (Dz. Urz. L 350, z 29.12.2017, s. 15–49).

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė¹

Zwalczanie niedozwolonych praktyk handlowych w sektorze mleka i przetworów mlecznych

Zgodność z prawem Unii Europejskiej zakazu płacenia różnych cen producentom mleka surowego należącym do grupy utworzonej według sprzedawanej ilości dziennej oraz zakazu obniżania cen bez uzasadnienia

1. Artykuł 148 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r., należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 1 Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminius, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas Nr. XII-1907 (ustawy nr XII-1907 Republiki Litewskiej zakazującej nieuczciwych praktyk litewskich podmiotów gospodarczych skupujących i sprzedających mleko surowe oraz prowadzących obrót produktami mlecznymi) z dnia 25 czerwca 2015 r., zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r., które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotom skupującym mleko surowe płacenia różnej ceny zakupu producentom, których należy uznać za należących do tej samej grupy pod względem sprzedawanej dziennej ilości mleka surowego o tym samym składzie i jakości oraz dostarczanego na tych samych warunkach, o ile uregulowanie to jest odpowiednie dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, co powinien ustalić sąd odsyłający.

¹ Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r., sygn. akt: C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, ECLI:EU:C:2019:962.

2. Artykuł 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013, zmienionego rozporządzeniem 2017/2393, należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w art. 3 ust. 3 pkt 3 i art. 5 ustawy nr XII-1907 Republiki Litewskiej z dnia 25 czerwca 2015 r. zakazującej nieuczciwych praktyk litewskich podmiotów gospodarczych skupujących i sprzedających mleko surowe oraz prowadzących obrót produktami mlecznymi, zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r., które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem i uzależnia każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego.

1. Wprowadzenie

Sposób funkcjonowania łańcucha dostaw żywności wpływa na sytuację każdego europejskiego konsumenta. Uczciwe i zrównoważone relacje między poszczególnymi uczestnikami tego łańcucha wpływają bowiem na odpowiednią podaż, jakość i cenę oferowanych środków spożywczych, co przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Procesy koncentracji uczestników unijnego rynku doprowadziły jednak do zmian strukturalnych w łańcuchu dostaw żywności, które skutkują różnymi poziomami siły przetargowej i zakłóceniami równowagi ekonomicznej w stosunkach handlowych między podmiotami tego łańcucha. Prowadzi to do nieuczciwych praktyk handlowych, rozumianych jako praktyki rażąco odbiegające od dobrego postępowania handlowego, sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu oraz jednostronnie stosowane przez jednego partnera handlowego wobec jego kontrahenta².

Problem nieuczciwych praktyk handlowych dotyczy w szczególności sektora rolnego z uwagi na specyfikę produktów rolnych, które szybko się psują. Konieczność ich zbycia stawia bowiem producentów rolnych w trudnej sytuacji. Zakłócenie równowagi pomiędzy uczestnikami łańcucha dostaw może prowadzić do nadużyć w zawieranych przez nich transakcjach. Szczególnie narażeni na to są producenci mleka surowego.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej stanęły więc przed wyzwaniem podjęcia działań legislacyjnych mających na celu ochronę producentów rolnych przed stosowaniem wobec nich nieuczciwych praktyk handlowych. Działania te są prowadzone głównie w obszarze prawa ochrony konkurencji³.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami”, KOM (2014) 0472, wersja ostateczna.

³ Szerzej o rozwiązaniach przyjętych w wybranych państwach członkowskich UE w celu przeciwdziałania stosowaniu nieuczciwych praktyk handlowych, w tym w Polsce: I. Lipińska,

Przyjmowanie norm krajowych wprowadzających wyższy poziom ochrony niż przewidziany w prawie unijnym nie jest jednak możliwe w przypadku harmonizacji wyczerpującej⁴. Natomiast wobec braku w prawie UE postanowień harmonizujących daną dziedzinę państwa członkowskie zachowują kompetencję do stanowienia w niej regulacji krajowych. Regulacje te powinny być jednak zgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵. W takim przypadku zatem państwa członkowskie nie mogą przyjmować przepisów krajowych niezgodnych z zasadami traktatowymi⁶.

Powyższe reguły mają w pełni zastosowanie do obszaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału w sprawach rolnych wynika bowiem, że jeżeli przepisy o wspólnej organizacji rynków rolnych (WORR) mogą być postrzegane jako tworzące kompletny system, to państwa członkowskie nie mają już kompetencji w danej dziedzinie, chyba że prawo UE wprost stanowi inaczej⁷. W doktrynie formułowane są nawet poglądy, że jeżeli dany produkt rolny został objęty WORR, to nie może być już przedmiotem krajowych regulacji⁸.

2. Stan faktyczny, ramy prawne i pytania skierowane do Trybunału

Przedmiotem wyroku Trybunału w sprawie prejudycjalnej C-2/18 była ocena zgodności z prawem UE przepisów ustawy Republiki Litewskiej zakazującej nieuczciwych praktyk litewskich podmiotów gospodarczych skupujących i sprzedających mleko surowe oraz prowadzących obrót produktami mlecznymi⁹. Przepisy te przewidują ograniczenia w zakresie swobodnego kształtowania umów sprzedaży mleka surowego, tj. zakazują płacenia przez podmioty skupujące mleko surowe różnych cen producentom, których należy uznać za należących do tej samej grupy pod względem dziennej ilości sprzedawanego mleka surowego o identycznym składzie i jakości, dostarczanej na tych samych warunkach¹⁰, oraz zakazują obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnio-

Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk rynkowych – wybrane zagadnienia prawne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 61–76.

⁴ D. Miąsik, *Komentarz do art. 36 TFUE*, w: D. Miąsik, N. Pótorak (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I, Warszawa 2012, s. 618.

⁵ Dz. Urz. UE C 202, s. 47.

⁶ A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 150.

⁷ Wyrok TSUE z 13 marca 1984 r., sygn. akt: C-16/83, Prantl, ECLI:EU:C:1984:101, pkt 13.

⁸ „If a product is subject to a common market organization, it can no longer be subject to national regulation” – J.H. Danielsen, *EU agricultural law*, Alphen aan den Rijn 2013, s. 54.

⁹ Ustawa nr XII-1907 Republiki Litewskiej z 25 czerwca 2015 r. zakazująca nieuczciwych praktyk litewskich podmiotów gospodarczych skupujących i sprzedających mleko surowe oraz prowadzących obrót produktami mlecznymi, TAR z 2015 r., poz. 11209 ze zm. [dalej: litewska ustawa].

¹⁰ Zgodnie z art. 2 ust. 5 litewskiej ustawy sprzedawcy mleka surowego dzielą się na dziesięć grup według dziennej ilości sprzedawanego mleka surowego o naturalnej zawartości tłuszczu, wyrażonej w kilogramach. Artykuł 3 ust. 3 tej ustawy przewiduje, że podmiotowi skupującemu mleko surowe zakazuje się co do zasady stosowania różnych cen zakupu w umowach sprzedaży

nej z producentem przez podmioty skupujące mleko surowe. Przepisy litewskie uzależniają także każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego (pkt 16 wyroku).

Celem przyświecającym ustawodawcy litewskiemu było zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez podmioty skupujące mleko surowe wobec strony uważanej za słabszą, tj. producentów mleka surowego. Przyjęcie tych przepisów wynikało z sytuacji panującej na rynku mleka surowego na Litwie. Sektor ten jest jedną z najważniejszych gałęzi produkcji rolnej na Litwie, wytwarzającą ok. 2% całkowitego produktu krajowego brutto. Mimo to siła przetargowa producentów mleka jest ograniczona ze względu na ich niewielkie rozmiary w porównaniu z przetwórcami. W świetle danych liczbowych za rok 2015 74% litewskich producentów mleka surowego posiada od jednej do pięciu krow, podczas gdy 97% mleka przetwarza sześć przedsiębiorstw. Ponadto współpraca między producentami mleka na Litwie jest słabo rozwinięta. Nie istnieje żadna uznana organizacja producentów mleka surowego¹¹. Średnia cena zakupu mleka surowego na Litwie jest jedną z najniższych w UE (pkt 23 wyroku). Jak wyjaśnił sąd odsyłający, przed przyjęciem litewskiej ustawy podmioty skupujące jedynie informowały producentów mleka o cenie skupu, nie poddając jej negocjacom (pkt 24 wyroku).

Wniosek prejudycjalny do Trybunału w tej sprawie został złożony przez Trybunał Konstytucyjny Republiki Litewskiej w kontekście procedury kontroli zgodności z Konstytucją przepisów litewskiej ustawy regulujących zwalczanie niedozwolonych praktyk handlowych w dostawach mleka surowego. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało wszczęte na wniosek grupy posłów do Sejmu Republiki Litewskiej, którzy argumentowali, że przepisy ww. ustawy ograniczają uprawnienia stron umowy sprzedaży mleka surowego do określenia podstawowych elementów tej umowy, takich jak cena lub ilość, i z tego powodu nie zapewniają swobody zawierania umów ustanowionej w litewskiej Konstytucji.

Badając zgodność przepisów ww. ustawy z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjnyabrał wątpliwości co do ich zgodności z prawem UE, a mianowicie z art. 148 ust. 4¹²

mleka surowego przy zakupie mleka, które spełnia wymogi jakości określone w zarządzeniu ministra rolnictwa, względem tej samej grupy sprzedawców w sytuacji, gdy warunki dostawy mleka podmiotowi skupującemu są takie same. Przepis ten zakazuje także nieuzasadnionego obniżania ceny zakupu mleka.

¹¹ Na temat roli uznanych organizacji producentów i innych form integracji rolników we wzmocnieniu siły przetargowej producentów rolnych: B. Velazquez, B. Buffaria, *Policy measures and bargaining power along the food chain, a review to help assessing the way ahead*, „Italian Review of Agricultural Economics” 2016, nr 1, s. 31–38.

¹² Artykuł 148 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1308/2013 ustanawia zasadę, zgodnie z którą wszystkie elementy umów o dostawy mleka surowego, w tym ceny, są swobodnie negocjowane. Jednocześnie w akapicie drugim ust. 4 przewidziano określone wyjątki od tej zasady. Zgodnie z tym przepisem bowiem państwo może zobowiązać strony do uzgodnienia związku między określoną ilością dostarczoną a ceną, która ma być zapłacona za taką dostawę, oraz określić

rozporządzenia UE nr 1308/2013¹³. Z uwagi na to postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału w Luksemburgu z pytaniami prejudycjalnymi mającymi na celu ustalenie zgodności przepisów litewskiej ustawy z art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013¹⁴. Sąd odsyłający potrzebował głównie ustalić, czy owej zasady swobody negocjacji umów wynikającej z art. 148 ust. 4 nie można ograniczyć w celu wzmocnienia siły przetargowej rolników w sektorze mleczarskim w stosunku do podmiotów skupujących mleko oraz w celu zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym (pkt 25 wyroku).

Pierwsze pytanie sądu odsyłającego dotyczyło zatem tego, czy art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak przewidziane w litewskiej ustawie, które zakazuje podmiotom skupującym mleko surowe płacenia różnej ceny zakupu producentom, których należy uznać za należących do tej samej grupy pod względem dziennej ilości sprzedawanego mleka surowego o identycznym składzie i jakości, dostarczanej na tych samych warunkach.

Z kolei w drugim pytaniu sąd odsyłający zmierzał do ustalenia, czy art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak przewidziane w litewskiej ustawie, które zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem i uzależnia każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego.

3. Rozstrzygnięcie Trybunału. Komentarz

Udzielenie odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego wymagało w pierwszej kolejności ustalenia przez Trybunał zakresu harmonizacji przyjętego w przepisach rozporządzenia nr 1308/2013 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych. Jak już bowiem wskazano, harmonizacja wyczerpująca wy-

minimalny okres obowiązywania mający zastosowanie wyłącznie do pisemnych umów między rolnikami a pierwszymi podmiotami skupującymi mleko surowe.

¹³ Rozporządzenie nr 1308/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347, s. 671).

¹⁴ Kierując wniosek prejudycjalny do Trybunału w ramach oceny zgodności z Konstytucją przepisów krajowych, litewski Trybunał Konstytucyjny zaznaczył: „[...] ponieważ rynek wewnętrzny i rolnictwo należą do dziedzin kompetencji dzielonej między Unią i państwami członkowskimi, uregulowanie krajowe dotyczące tych dziedzin, w tym konstytucję litewską i jej art. 46 akapit pierwszy, należy interpretować zgodnie z przepisami Unii dotyczącymi tych dziedzin. W związku z tym sąd odsyłający zwraca się o wykładnię art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 [...]”. Por. pkt 21 wyroku TSUE w sprawie C-2/18.

klucza możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów krajowych wprowadzających wyższy poziom ochrony niż zapewniony przez ustawodawcę unijnego.

Poddany wykładni Trybunału art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 ustanawia swobodę negocjowania wszystkich elementów umów o dostawę mleka surowego zawieranych przez rolników, nabywców mleka surowego lub przetwórców mleka surowego. Zgodnie z ww. przepisem swoboda negocjacji obejmuje również ceny do zapłaty za dostawę mleka. W świetle tego przepisu strony powinny mieć możliwość ustalenia ceny sprzedaży mleka surowego w wyniku swobodnych negocjacji, a zwłaszcza konfrontacji podaży i popytu na danym rynku.

Trybunał poddał analizie przepisy rozporządzenia nr 1308/2013, a w szczególności art. 148 ust. 4, aby ustalić, czy przyjmując je, UE wykonała w wyczerpujący sposób swoje kompetencje w tej dziedzinie (pkt 42–45 wyroku).

Warto przypomnieć, że WPR należy zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) Traktatu do kompetencji dzielonej między UE a jej państwami członkowskimi. W konsekwencji państwa członkowskie dysponują kompetencją prawodawczą umożliwiającą im wykonywanie ich uprawnień legislacyjnych w zakresie, w jakim UE nie wykonała swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE)¹⁵.

Analizując zakres harmonizacji na gruncie rozporządzenia nr 1308/2013 w dziedzinie stosunków umownych między stronami umowy o dostawę mleka surowego, Trybunał wskazał na wstępie, że sytuacja na litewskim rynku mleka skłoniła ustawodawcę krajowego do przyjęcia ustawy, której celem jest ochrona praw i uzasadnionych interesów słabszej strony umowy, a mianowicie producentów mleka surowego, poprzez zakazanie podmiotom gospodarczym stosowania nieuczciwych praktyk i ustanowienie wielu powiązanych z tym wymogów (pkt 38 wyroku).

W tym zakresie zastosowanie znajduje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym ustanowienie WORR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WORR, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze¹⁶.

Należy jednak zwrócić uwagę, że przyjmowanie przepisów krajowych realizujących inny cel niż cel przyświecający przepisom unijnym zakłada brak harmonizacji wyczerpującej na poziomie przepisów UE w odniesieniu do celów powoływanych przez ustawodawcę krajowego.

Ustalając zatem zakres harmonizacji na gruncie rozporządzenia nr 1308/2013 w dziedzinie stosunków umownych między stronami umowy pisemnej o dostawę mleka surowego, a w szczególności w zakresie procesu negocjacji tej umowy, Trybunał doszedł do wniosku, że motywy preambuły¹⁷ do rozporządzenia nr 1308/2013 wskazu-

¹⁵ Por. wyrok TSUE z 19 września 2013 r., sygn. akt: C-373/11, Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou, ECLI:EU:C:2013:567, pkt 26.

¹⁶ Wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., sygn. akt: C-333/14, Scotch Whisky Association i in., ECLI:EU:C:2015:845, pkt 26.

¹⁷ Por. motyw 138 preambuły do rozporządzenia nr 1308/2013.

ją co prawda na przyświecający temu rozporządzeniu cel unikania „pewnych nieuczciwych praktyk handlowych” (pkt 48 wyroku), jednak nie pozwalają na wykazanie, że cel zwalczania nieuczciwych praktyk przyświecający przepisom litewskim jest objęty rozporządzeniem nr 1308/2013, tym bardziej że rozporządzenie to nie obejmuje tych praktyk jako całości, nie reguluje ich ani nawet nie identyfikuje (pkt 49 wyroku).

Trybunał odniósł się również do celów WPR i dodał, że interpretowanie art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013 jako zakazującego państwom członkowskim przyjmowania jakichkolwiek środków mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk w sektorze mleka i przetworów mlecznych byłoby sprzeczne z celami WPR, zwłaszcza z celami zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej oraz skutecznej konkurencji na rynkach produktów rolnych (pkt 50 wyroku)¹⁸.

Dodatkowo Trybunał zaznaczył, odwołując się do wyroku w sprawie C-137/00 Milk Marque Ltd i National Farmers' Union¹⁹, że w dziedzinie regulowanej wspólną organizacją rynku mleka i przetworów mlecznych władze krajowe zachowują kompetencję do stosowania własnego prawa konkurencji do spółdzielni producentów mleka zajmującej silną pozycję na rynku krajowym.

Odnosząc się do wyroku w sprawie C-137/00, należy jednak zwrócić uwagę, że nawet jeśli nie jest wykluczona aktywność prawodawcza państw członkowskich w kwestii ochrony konkurencji na rynkach współtworzących WRR, to działalność ta podlega limitowaniu poprzez wykluczenie wprowadzania takich rozwiązań, które pozostają w sprzeczności lub w praktyce ograniczają działanie WRR²⁰. Cele WPR i prawo pochodne służące tworzeniu i zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania WRR wykluczają zatem stosowanie sprzecznych z nimi przepisów krajowych, w tym dotyczących ochrony konkurencji na rynkach krajowych²¹.

Trybunał odniósł się także do dyrektywy nr 2019/633²², która weszła w życie 30 kwietnia 2019 r., i wyjaśnił, że fakt jej niedawnego przyjęcia potwierdza brak wyczerpującej harmonizacji w dziedzinie walki z nieuczciwymi praktykami handlowymi w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych w chwili przyjęcia przepisów litewskich (pkt 53 wyroku). Następnie stwierdził, że harmonizacja na gruncie rozporządzenia nr 1308/2013 w dziedzinie stosunków umownych między stronami umowy pisemnej o dostawę mleka surowego nie ma charakteru wyczerpującego. Tym samym

¹⁸ Por. wyrok TSUE w sprawie C-373/11, Panellinios Sindesmos Viomikhaniou Metapoiisis Kapnou, pkt 37. Szerzej: P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 176. Autor podkreśla, że w świetle tego orzeczenia funkcjonowanie konkurencji na rynkach produktów rolnych stanowi element niezbędny do właściwego realizowania WPR.

¹⁹ Wyrok TSUE z 9 września 2003 r., sygn. akt: C-137/00, Milk Marque i National Farmers' Union, ECLI:EU:C:2003:429, pkt 67.

²⁰ P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 241.

²¹ Ibidem.

²² Dyrektywa nr 2019/633 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz. Urz. UE L 111, s. 59).

rozporządzenia tego nie można interpretować jako zakazującego państwom członkowskim przyjmowania jakichkolwiek środków w tym zakresie (pkt 45 wyroku).

Z tego rozstrzygnięcia należy wyciągnąć wniosek, że państwa członkowskie mają uzupełniającą kompetencję do przyjęcia środków w dziedzinie zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, w wyniku których uregulowany zostaje proces swobodnego negocjowania cen, nawet jeżeli środki te mają wpływ na zasadę swobodnego negocjowania ceny należnej za dostawę mleka surowego wynikającą z art. 148 rozporządzenia nr 1308/2013, a tym samym na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze²³.

Trzeba jednak podkreślić, że tego rodzaju środki krajowe powinny odpowiadać wymogom zasady proporcjonalności, tj. być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykroczyć poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (pkt 56 wyroku). Ocena proporcjonalności przepisów krajowych jest zatem decydująca dla rozstrzygnięcia o ich zgodności lub niezgodności z prawem UE. Znaczenie zasady proporcjonalności, która jest zasadą ogólną prawa UE²⁴, jest zatem kolejny raz odzwierciedlone na gruncie orzeczenia w sprawie C-2/18.

Owo badanie proporcjonalności należy przeprowadzić z uwzględnieniem celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WRR, co wymaga wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez uregulowania krajowe, tj. w tym przypadku celem zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych (pkt 57 wyroku).

Trybunał przeprowadził szczegółową analizę proporcjonalności przepisów litewskich i uznał, że przepisy te mogą być odpowiednie do realizacji zamierzonego celu (pkt 58–62 wyroku). Zapewniają one bowiem, że podmiot skupujący oferuje identyczną cenę podstawową wszystkim producentom znajdującym się w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do obiektywnego kryterium, tj. dziennej ilości sprzedanego mleka. Trybunał zauważył przy tym, że takie kryterium dopuszczone jest również w art. 148 ust. 4 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 1308/2013, który zezwala państwom członkowskim na nałożenie na strony umowy obowiązku uzgodnienia relacji między daną dostarczoną ilością mleka a ceną do zapłaty za tę dostawę²⁵.

W ramach dalszej analizy Trybunał podkreślił, że przepisy litewskie gwarantują to, iż producenci mleka nienależący do uznanej organizacji producentów mleka nie będą

²³ W tym kontekście warto raz jeszcze zwrócić uwagę na utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym ustanowienie WRR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WRR, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze. Por. wyrok TSUE z 16 stycznia 2003 r., sygn. akt: C-462/01, Hammarsten, ECLI:EU:C:2003:33, pkt 31.

²⁴ J. McMahon, *EU agricultural law*, Oxford 2007, s. 30; A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Prawne podstawy Wspólnej Polityki Rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. XXVI–23; A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 80.

²⁵ Szerzej o znaczeniu art. 148 ust. 4 akapit drugi lit. a) ppkt i) rozporządzenia nr 1308/2013: I. Lipińska, *Wpływ rozporządzenia UE nr 2017/2393...*, s. 96.

zmuszeni z powodu braku równowagi sił przetargowych do tego, by godzić się na warunki zakupu mleka surowego narzucone im przez przetwórców i akceptować bardzo niskie ceny, podczas gdy inni producenci, choć tej samej wielkości, korzystaliby z wyższych cen wynikających z równiejszych negocjacji. Przepisy litewskie mogą zatem – w ocenie Trybunału – zapobiec ryzyku, iż będący słabszą stroną umowy producent rolny nienależący do uznanej organizacji producentów będzie zmuszony do zaakceptowania nieuzasadnionych obniżek cen (pkt 59–62 wyroku).

W zakresie oceny wymogu konieczności przepisów krajowych Trybunał wskazał, że wymóg ten należy analizować w kontekście specyfiki sektora mleka na Litwie, który cechuje się brakiem skutecznej konkurencji ze względu na nieuczciwe praktyki handlowe. Nie bez znaczenia są też właściwości samego mleka surowego, które jest produktem łatwo psującym się, co nie pozwala producentom na wejście w spór z podmiotami skupującymi (pkt 64 wyroku).

Trybunał uznał ostatecznie, że mając na uwadze cele WPR i prawidłowe funkcjonowanie WOPR, przepisy litewskie nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych przez nie celów, co jednak powinien ustalić sąd odsyłający.

Analizując wywód Trybunału, zasadne wydaje się stwierdzenie, że o pozytywnej ocenie przepisów litewskich w zakresie spełnienia wymogu konieczności zdecydowało uwzględnienie przez te przepisy elementu jakości mleka, który wpływał na sposób obliczania ceny. Cena zakupu płacona danemu producentowi mleka surowego, który nie należy do uznanej organizacji producentów mleka, mogła bowiem zależeć od grupy, do której został on zaklasyfikowany na podstawie ilości sprzedawanego surowca, oraz od warunków dostawy mleka, jak również jego składu i jakości. Tego rodzaju regulacje współbrzmiały z art. 148 ust. 2 lit. c) ppkt (i) rozporządzenia nr 1308/2013, z którego wynika, że cena może być obliczana przez połączenie różnych czynników określonych w umowie, które mogą obejmować jakość lub skład dostarczonego mleka surowego.

Reasumując, w odpowiedzi na pytanie pierwsze Trybunał orzekł, że art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotom skupującym mleko surowe płać różną cenę zakupu producentom, których trzeba uznać za należących do tej samej grupy, o ile uregulowanie to jest odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, a co powinien ustalić sąd odsyłający.

Z kolei odpowiedź na pytanie drugie stanowiła, że art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zakazuje podmiotowi skupującemu mleko surowe obniżania bez uzasadnienia ceny uzgodnionej z producentem i uzależnia każde obniżenie ceny o ponad 3% od uzyskania zezwolenia właściwego organu krajowego.

4. Opinia rzecznika generalnego Trybunału

W kontekście poruszanej problematyki interesująca jest analiza opinii rzecznika generalnego Michała Bobeka, który zaproponował Trybunałowi udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne o całkowicie odmienną treść od tej, którą przyjęli unijni sędziowie. Rzecznik uznał bowiem przepisy litewskie za niezgodne z art. 148 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013²⁶.

Odnosząc się do stanowiska rzecznika generalnego, warto zwrócić uwagę na – jak się wydaje – najbardziej newralgiczny punkt jego analizy. Dotyczy on oceny zakresu harmonizacji przyjętego w rozporządzeniu nr 1308/2013 w odniesieniu do stosunków umownych między stronami umowy pisemnej o dostawę mleka surowego. Rzecznik sam wyjaśnił, że: „Aby udzielić odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający, konieczne jest stwierdzenie, po pierwsze, jaki jest dokładny zakres i jaka jest wykładnia przepisu zawartego w art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013. Po drugie, należy zbadać, czy zachodzi konflikt między tym przepisem a spornymi przepisami krajowymi. Jeżeli tak jest, kolidujący przepis krajowy mógłby być zgodny z prawem Unii – z zastrzeżeniem wymogów zasady proporcjonalności – jedynie wówczas, gdyby realizował cele o różnym charakterze” (pkt 46 opinii).

W tym zakresie rzecznik generalny doszedł do wniosku, że cele realizowane przez regulacje litewskie nie są celami o innym charakterze niż cele zawarte w art. 148 ust. 4 ww. rozporządzenia. Wskazał on, że przepisy litewskiej ustawy „realizują cele tego samego rodzaju co cele, które są nieodłącznie związane z art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 i które zostały już uwzględnione przez prawodawcę unijnego przy jego przyjmowaniu”, przez co „prawo Unii wyklucza sporne przepisy krajowe”²⁷.

²⁶ Opinia rzecznika generalnego Michała Bobeka przedstawiona 7 marca 2019 r. w sprawie C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, ECLI:EU:C:2019:180, pkt 92.

²⁷ Cytowany fragment stanowi tłumaczenie własne na język polski z oryginalnej, francuskiej wersji opinii rzecznika generalnego. Należy bowiem zauważyć, że w tłumaczeniu oficjalnym na język polski wystąpił poważny błąd skutkujący całkowitą sprzecznością z fragmentem opinii rzecznika generalnego w oryginalnej wersji językowej. Francuskie brzmienie omawianego fragmentu opinii jest następujące: „Au terme de cette analyse, je suis contraint de conclure que l’article 3, paragraphe 3, points 1 et 3, et l’article 5 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales s’avérant poursuivre des objectifs d’une même nature que ceux qui sont inhérents à l’article 148, paragraphe 4, du règlement no 1308/2013 et que le législateur européen a déjà pris en considération lors de l’adoption de cet article, les règles nationales en cause sont exclues par le droit de l’Union” – por. pkt 47 opinii rzecznika generalnego w sprawie C-2/18. Tłumaczenie na język angielski tego fragmentu opinii zostało wykonane poprawnie i brzmi następująco: „Having carried out that analysis, I am bound to conclude that, since Article 3(3)(1) and (3) and Article 5 of the Law on the prohibition of unfair practices do appear to pursue the same type of objectives that are already inherent in Article 148(4) of Regulation No 1308/2013 and were already taken into consideration by the EU legislature when enacting that provision, the national rules at issue are precluded by EU law”. Tymczasem oficjalne tłumaczenie tego fragmentu opinii na język polski, zawierające moim zdaniem ewidentny błąd, brzmi następująco: „Przeprowadziwszy tę analizę, zmuszony je-

Wynika z tego, że rzecznik uznał, iż art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 uregulował w sposób wyczerpujący zasady zawierania umów o dostawy mleka surowego, przez co państwa członkowskie nie miały już kompetencji do przyjmowania przepisów krajowych w tym obszarze w zakresie, w jakim miałyby one służyć ochronie przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Ponadto analizując przepisy litewskie w świetle przepisów harmonizujących, rzecznik generalny stwierdził ich sprzeczność z art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013, wskazując: „Chociaż mam świadomość rzeczywistości gospodarczej [...], jednak nie potrafię znaleźć możliwości pogodzenia takich przepisów krajowych z jasno określoną zasadą, w myśl której strony umowy mogą swobodnie negocjować wszystkie elementy umowy” (pkt 77 opinii).

Zasadny wydaje się więc wniosek, że uznanie przez rzecznika generalnego, iż cele przyświecające przepisom litewskim zostały „już uwzględnione” w ramach rozporządzenia nr 1308/2013 oraz że przepisy te wchodzą w konflikt normatywny (pkt 86 opinii) z wynikającą z art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 swobodą negocjowania umów o dostawę mleka surowego, doprowadziło go do zaproponowania treści odpowiedzi na pytania prejudycjalne, która nie została uwzględniona przez Trybunał²⁸.

5. Komentarz i uwagi końcowe

Orzeczenie prejudycjalne w sprawie C-2/18 należy ocenić jako ważny wyrok w zakresie wykładni unijnych przepisów dotyczących stosunków umownych na rynku mleka surowego. Wykładnia, jakiej dokonał Trybunał, ma bowiem istotne znaczenie dla oceny możliwości podejmowania działań legislacyjnych przez państwa członkowskie w tym obszarze.

Przyjęcie przez Trybunał stanowiska, że harmonizacja w zakresie umów o dostawę mleka surowego nie ma charakteru wyczerpującego, ma wiele konsekwencji.

Po pierwsze, na gruncie omawianego wyroku można stwierdzić, że państwa członkowskie mają co do zasady kompetencję uzupełniającą do przyjmowania przepisów krajowych w obszarze stosunków umownych na rynku mleka surowego. Innymi słowy, nie jest możliwe wykluczenie przepisu krajowego tylko dlatego, że dotyczy on mleka, czyli produktu rolnego objętego jednolitą WORR. Co więcej, przepisu krajowego regulującego kalkulowanie cen za mleko nie można wykluczyć z tego powodu, że dotyczy kwestii kształtowania cen, objętej zakresem art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013.

stem stwierdzić, że ponieważ art. 3 ust. 3 pkt 1, 3 i art. 5 ustawy o zakazie nieuczciwych praktyk nie wydają się realizować celów tego samego rodzaju co cele, które są nieodłącznie związane z art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 i które zostały uwzględnione przez prawodawcę unijnego przy jego przyjmowaniu, prawo Unii wyklucza sporne przepisy krajowe”.

²⁸ Rzecznik oparł się wyroku TSUE w sprawie C-462/01, Hammarsten, zgodnie z którym: „W sytuacji, gdy sporne przepisy służą realizacji tych samych celów co kolidujący z nimi przepis prawa Unii, przepisy krajowe są wykluczone” – por. pkt 34 i nast. tego wyroku.

Po drugie, opierając się na wyroku w sprawie C-2/18 można stwierdzić, że przyjmowanie niejako *a priori* założenia o wyczerpującym charakterze harmonizacji w obszarze rynków rolnych nie jest obecnie zasadne (pkt 25 opinii). Takie założenie mogło powstać w wyniku długoletniej linii orzeczniczej Trybunału, zgodnie z którą w dziedzinach objętych WORO, zwłaszcza gdy ta wspólna organizacja opiera się na wspólnym systemie cen, państwa członkowskie nie mają już kompetencji do interweniowania za pomocą jednostronnie wydanych przepisów krajowych w mechanizm powstawania tych cen, które są uregulowane przez wspólną organizację rynku na tym samym etapie produkcji²⁹.

W tym kontekście należy przypomnieć – za rzecznikiem generalnym – że aktualnie WORO nie opiera się już na wspólnym systemie cen (pkt 23 opinii)³⁰. W efekcie kolejnych reform WPR uległa bowiem głębokim przemianom. Ukierunkowanie tej polityki na zapewnienie dochodów rolnikom, których dotyczył system cen i interwencji, ewoluowało w stronę liberalizacji rynku i kształtowania się cen w wyniku swobodnej konfrontacji podaży i popytu³¹. Zastosowanie linii orzeczniczej wskazującej na brak kompetencji państw członkowskich do przyjmowania przepisów krajowych w obszarze rynków rolnych powinno zatem każdorazowo być dokładnie weryfikowane. Jak pokazuje bowiem wyrok w sprawie C-2/18, Trybunał dostrzegł obszary, które nie zostały wyczerpująco zharmonizowane w ramach tego – jak się uтарыło przyjmować – „kompletnego systemu”.

W świetle wyroku w sprawie C-2/18 należy więc rozumieć, że rozporządzenie nr 1308/2013 nie reguluje wszystkich obszarów składających się na funkcjonowanie rynku mleka. W szczególności obszar zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych nie został uregulowany w ramach tego rozporządzenia w takim stopniu, aby można było przyjąć, że nastąpiła jego harmonizacja wyczerpująca. W tej sytuacji przyjmowanie przez ustawodawcę krajowych przepisów na poziomie państwa członkowskiego realizujących cel ochrony producenta rolnego przed nieuczciwymi praktykami handlowymi ze strony silniejszych podmiotów skupujących jest – jak widać na przykładzie Litwy – dopuszczalne. Cel ten bowiem – wbrew temu, co wyraził rzecznik generalny w swojej opinii – nie został objęty rozporządzeniem nr 1308/2013.

Po trzecie, analizując znaczenie wyroku w sprawie C-2/18 dla państw członkowskich, należy wskazać na nadchodzące zmiany prawne związane z przyjęciem wspomnianej już dyrektywy nr 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spoży-

²⁹ Wyrok TSUE z 26 maja 2005 r., sygn. akt: C-283/03, Kuipers, ECLI:EU:C:2005:314, pkt 42.

³⁰ Szeroko na temat mechanizmów funkcjonowania wspólnej organizacji rynku mleka i produktów mleczarskich w ujęciu historycznym: E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 129–163.

³¹ Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota przedstawiona 3 września 2015 r. w sprawie C-333/14, Scotch Whisky Association i in. przeciwko Lord Advocate i Advocate General for Scotland, ECLI:EU:C:2015:527, pkt 30–33. Analiza dotyczy rynku wina.

czych³². Państwa członkowskie mają obowiązek przyjęcia przepisów wdrażających tę dyrektywę do 1 maja 2021 r. oraz rozpoczęcia ich stosowania najpóźniej 1 listopada 2021 r. Oznacza to przyjęcie na poziomie unijnym jednolitych, zharmonizowanych zasad dotyczących zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w sektorze rolnym przy uwzględnieniu faktu, że dyrektywa wiąże państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków (art. 288 TFUE). Warto też zauważyć, że już teraz, tj. w trwającym okresie transpozycji, państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, które poważnie zagrażałyby osiągnięciu rezultatu wskazanego przez tę dyrektywę³³. Z kolei w razie przyjęcia przepisów krajowych przed wejściem w życie dyrektywy, tak jak w omawianym przypadku litewskim, organy i sądy krajowe powinny powstrzymać się od dokonywania ich wykładni w sposób poważnie zagrażający – już po upływie terminu transpozycji dyrektywy – osiągnięciu zamierzonego przez nią celu³⁴. Z całą pewnością dyrektywa ta i sposób jej wdrożenia będą uwzględniane przez Trybunał w przypadku ewentualnych spraw dotyczących oceny zgodności z prawem UE regulacji krajowych odnoszących się do stosunków umownych w obszarze rynków rolnych. Nie tylko bowiem przepisy rozporządzenia nr 1308/2013, ale także przepisy przedmiotowej dyrektywy będą rozpatrywane pod kątem poziomu harmonizacji w odniesieniu do konkretnych rozwiązań prawnych i realizowanych przez nie celów³⁵.

Po czwarte, wyrok w sprawie C-2/18 skłania do odniesienia się do określonych tez z orzecznictwa Trybunału i sformułowania wniosków. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału: „Nawet jeżeli dana sprawa nie została uregulowana wyczerpująco przez wspólną organizację rynku, przepisy zakłócające jej właściwe funkcjonowanie są wykluczone prawem Unii”³⁶. Jeśli stanowisko to zestawia się z przywołanym już orzecznictwem, zgodnie z którym: „Samo ustanowienie wspólnej organizacji rynku nie ma skutku w postaci wyłączenia producentów rolnych z przepisów krajowych, które

³² Szeroko na temat dyrektywy nr 2019/633: F. Cafaggi, P. Iamiceli, *Unfair Trading Practices in Food Supply Chains. Regulatory Responses and Institutional Alternatives in the Light of the New EU Directive*, „European Review of Private Law” 2019, nr 27, s. 1075–1113.

³³ Wyrok TSUE z 18 grudnia 1997 r., sygn. akt: C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, ECLI:EU:C:1997:628, pkt 45.

³⁴ Wyrok TSUE z 27 października 2016 r., sygn. akt: C439/16 PPU, *Milev*, ECLI:EU:C:2016:818, pkt 32.

³⁵ W sprawie C-2/18 Trybunał nie analizował przepisów litewskich w kontekście dyrektywy nr 2019/633, ponieważ sąd odsyłający przesłał wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przed wejściem w życie tej dyrektywy. Trybunał dodał jednocześnie, na co już zwrócono uwagę, że przyjęcie ww. dyrektywy potwierdza brak wyczerpującej harmonizacji w dziedzinie walki z nieuczciwymi praktykami handlowymi w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych w chwili przyjęcia przepisów krajowych (przepisy litewskie były przyjęte przed wejściem w życie dyrektywy nr 2019/633) – por. pkt 52–55 wyroku TSUE w sprawie C-2/18

³⁶ Wyrok TSUE z 19 marca 1998 r., sygn. akt: C-1/96, *Compassion in World Farming*, ECLI:EU:C:1998:113, pkt 41.

mają służyć realizacji celów innych niż objęte wspólną organizacją, nawet jeżeli takie przepisy mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rynku w danym sektorze³⁷, powstaje pewna wątpliwość. Pobieżna analiza tych linii orzeczniczych mogłaby wskazywać, że są one sprzeczne. Po dokładniejszej analizie można jednak dojść do wniosku, że się uzupełniają. Zasadne wydaje się ich rozumienie w następujący sposób: jeżeli przepisy krajowe przyjęte w wykonaniu kompetencji uzupełniającej „mają wpływ” na przepisy harmonizujące, to nie są one *a priori* wykluczone, pod warunkiem jednak, że będą odpowiadać zasadzie proporcjonalności. Z kolei badanie spełnienia wymogów wynikających z zasady proporcjonalności należy przeprowadzić z uwzględnieniem celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WOPR, co wymaga wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez uregulowanie krajowe³⁸. Takie wnioski można wysnuć właśnie w kontekście sprawy C-2/18, w której Trybunał uznał, że art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 nie sprzeciwia się regulacjom krajowym, choć początkowo wydawało się, że kolizja pomiędzy nimi jest ewidentna.

Na koniec należy stwierdzić, że wyrok w sprawie C-2/18 może mieć znaczenie dla państw członkowskich zainteresowanych działaniami ustawodawczymi w odniesieniu do rynku mleka. Co istotne, może on też mieć znaczenie dla analizy dopuszczalności krajowych rozwiązań legislacyjnych w odniesieniu do potencjalnych regulacji w obszarze pozostałych produktów rolnych³⁹. Warto bowiem zwrócić uwagę, że brzmienie art. 148 ust. 4 rozporządzenia nr 1308/2013 jest zbieżne z brzmieniem art. 168 ust. 6 tego rozporządzenia, który reguluje stosunki umowne w odniesieniu do produktów rolnych innych niż produkty sektora mleka i przetworów mlecznych oraz sektora cukru⁴⁰. Należy przy tym pamiętać, że analiza dopuszczalności środków krajowych powinna uwzględniać nie tylko zakres harmonizacji w danym obszarze, ale także wymogi zasady proporcjonalności. Ponadto należy mieć na uwadze poczynione wyżej zastrzeżenia związane z potencjalnym wpływem dyrektywy nr 2019/633 na ocenę zakresu harmonizacji w obszarze stosunków umownych w sektorze rolnym.

OPRAC. BEATA WŁODARCZYK

³⁷ Wyroki TSUE: z 6 października 1987 r., sygn. akt: C-118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, ECLI:EU:C:1987:424, pkt 12; z 1 kwietnia 1982 r., sygn. akt: od C-141/81 do C-143/81, Holdijk i in., ECLI:EU:C:1982:122, pkt 12-13.

³⁸ Podobnie wyrok TSUE z 23 grudnia 2015 r., sygn. akt: C-333/14, Scotch Whisky Association i in., ECLI:EU:C:2015:845, pkt 28.

³⁹ Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1308/2013 rozporządzenie to dotyczy wszystkich produktów rolnych wymienionych w załączniku I do TFUE, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury, określonych w unijnych aktach ustawodawczych dotyczących wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury.

⁴⁰ Artykuł 168 rozporządzenia nr 1308/2013 ma zastosowanie do wszystkich produktów rolnych oprócz produktów rolnych należących do sektora mleka i cukru, które są uregulowane odpowiednio przepisami art. 148 i art. 125 rozporządzenia nr 1308/2013.