

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO



Przegląd Prawa Rolnego
Agricultural Law Review
Rivista di Diritto Agrario

PÓLROCZNIK/HALF-YEARLY/PERIODICO SEMESTRALE

Komitet redakcyjny

Roman Budzinowski (redaktor naczelny)
Elżbieta Kremer (redaktor tematyczny)
Aneta Suchoń i Łukasz Mikołaj Sokołowski (sekretarze redakcji)

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)
NORBERT OLSZAK (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francja)
TRINIDAD VÁZQUEZ RUANO (Universidad de Jaén, Hiszpania)

Adres Redakcji

ul. Święty Marcin 90
Coll. Iuridicum UAM, pokój 319
61-809 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 1 (22)
2018



POZNAŃ 2018

Redakcja naukowa
Roman Budzinowski

© Copyright by Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2018

Przekład streszczeń na język angielski
Iwona Grenda

Przekład streszczeń na język włoski
Edyta Bocian

Opracowanie redakcyjne
Marta Dajczak

Korekta
Marta Dajczak

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. 18,00. Ark. druk. 15,375

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)
Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations) 13

Studia i materiały z badań

- DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA
Nabywanie udziałów i akcji przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych 27
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa..... 41
- ANETA SUCHOŃ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Spółdzielnie wobec wyzwań współczesnego rolnictwa w Polsce 59
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym – wybrane aspekty prawne..... 77
- IZABELA LIPIŃSKA (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu)
Wpływ rozporządzenia UE nr 2017/2393 na prawną organizację rynku mleka i przetworów mlecznych..... 91
- PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Uniwersytet Warszawski)
Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego..... 103
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Nowa żywność a współczesne wyzwania żywnościowe – wybrane aspekty prawne..... 123

Prawo rolne za granicą

ELOISA CRISTIANI (Sant'Anna, Wyższa Szkoła Uniwersytecka w Pizie, Włochy) <i>Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo</i>	133
JESÚS MARÍA MARTÍN SERRANO (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania) <i>El Reglamento (UE) 1215/2012. Marco jurídico comunitario para la resolución de conflictos de competencia y la libre circulación de decisiones en el ámbito de la exportación de productos agroalimentarios</i> ..	143
JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania) <i>Problemas de coexistencia entre Denominaciones de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas: El caso "Aceite de Jaén".</i>	
ALESSIA BUGGIA (Uniwersytet w Jaén, Hiszpania)	163
<i>La interferencia entre marcas e indicaciones geográficas en el ámbito vitivinícola</i>	179
GIULIANA STRAMBI (Sekcja Prawa Rolnego Międzynarodowego i Porównawczego Instytutu Międzynarodowych Studiów Prawniczych, Florencja, Włochy) <i>Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani</i>	199

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Recenzje i noty recenzyjne

Alberto Germanò, <i>L'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato: la storia</i> , Editoriale Scientifica Napoli 2017 (rec. ROMAN BUDZINOWSKI)	209
---	-----

Przeгляд czasopism zagranicznych

„Agrar- und Umweltrecht” (opr. ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI)	211
„Revista de Derecho Agrario y Alimentario” (opr. KRZYSZTOF RÓŻANSKI) ...	213
„Revue de Droit Rural” (opr. ZOFIA FRĄCKOWIAK)	215
“Rivista Agroalimentare” (opr. ELIZA JACHNIK)	218
„Rivista di Diritto Agrario” (opr. KATARZYNA LEŚKIEWICZ)	220

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2017 r., III CZP 114/16, (MICHAŁ ZIEMIAK)	223
---	-----

SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Jubileusz Profesor Teresy Kurowskiej połączony z wręczeniem książki pamiątkowej „Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego”	229
--	-----

BIBLIOGRAFIA

Polska bibliografia prawnorolna za rok 2017 (opr. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL)	237
---	-----

CONTENTS

I. PAPERS

From the theory of agricultural law

- ROMAN BUDZINOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations) 13

Research and studies

- DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (University of Silesia in Katowice, Poland)
Acquisition by foreigners of shares in companies owning agricultural real estate 27
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Counteracting land and soil degradation as a global legal challenge... 41
- ANETA SUCHOŃ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Cooperatives confronting the challenges of modern agriculture in Poland 59
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Implementation of sustainable forest management at local, regional and global level – selected legal aspects 77
- IZABELA LIPIŃSKA (University of Life Sciences in Poznań, Poland)
Impact of Regulation (EU) No 2017/2393 on the legal organisation of the milk and milk products market 91
- Paweł Wojciechowski (University of Warsaw, Poland)
Information on the absence of specific substances in food in the regulations of food law 103
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland)
Novel foods and contemporary food challenges – selected legal aspects 123

Agricultural law abroad

ELOISA CRISTIANI (Sant’Anna School of Advanced Studies – Pisa, Italy) <i>Models of “sustainable agriculture” with special emphasis on the wine sector</i>	133
JESÚS MARÍA MARTÍN SERRANO (University of Jaén, Spain) <i>Regulation (EU) No 1215/2012 as the European Union’s legal framework for the resolution of conflicts of competences and free movement of decisions in the field of the export of agri-food products</i>	143
JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (University of Jaén, Spain) <i>Problems of the co-existence of the protected designations of origin and protected geographical indications: the case „Aceite de Jaén”</i>	163
ALESSIA BUGGEA (University of Jaén, Spain) <i>Interferences between trademarks and geographical indications in the wine sector</i>	179
GIULIANA STRAMBI (Section for International and Comparative Agricultural Law (DAIC), Institut of International Legal Studies, Florence, Italy) <i>Recovery of uncultivated and abandoned land. The “new season” of Italian legislation towards environmental objectives and the promotion of access to land by young people</i>	199
II. LITERATURE REVIEW	209
III. REVIEW OF JUDICIAL DECISIONS	223
IV. REPORTS AND INFORMATION	229
V. BIBLIOGRAPHY	237

INDICE

I. ARTICOLI

Diritto agrario: problemi generali

- ROMAN BUDZINOWSKI (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Le sfide contemporanee del diritto agrario tra globale, regionale e locale 13

Studi e materiali di ricerca

- DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA (Università della Silesia, Katowice, Polonia)
L’acquisto di azioni e quote da parte di stranieri nelle società proprietarie di immobili agricoli 27
- JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Contrastare il degrado della terra e del suolo come sfida globale per la legge 41
- ANETA SUCHOŃ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
Le cooperative di fronte alle sfide poste in Polonia all’agricoltura moderna 59
- KATARZYNA LEŚKIEWICZ (Università “Adam Mickiewicz”, Poznań, Polonia)
L’attuazione della gestione forestale sostenibile tra locale, regionale e globale – aspetti giuridici scelti 77
- IZABELA LIPIŃSKA (Università dell’Ambiente, Poznań, Polonia)
L’impatto del regolamento (UE) 2017/2393 sull’organizzazione giuridica del mercato del latte e dei prodotti lattiero-caseari 91
- PAWEŁ WOJCIECHOWSKI (Università di Varsavia, Polonia)
Informazioni sull’assenza in un alimento di sostanze specifiche secondo la legislazione alimentare 103
- ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI (Poznań, Polonia)
I nuovi alimenti e le sfide alimentari contemporanee – aspetti giuridici scelti 123

Il diritto agrario nelle varie esperienze nazionali

ELOISA CRISTIANI (Scuola Sant' Anna, Pisa, Italia) <i>Modelli di agricoltura "sostenibile" con particolare attenzione al settore vitivinicolo</i>	133
JESÚS MARÍA MARTÍN SERRANO (Università di Jaén, Spagna) <i>Il Regolamento (UE) n. 1215/2012. Quadro giuridico comunitario per la risoluzione di conflitti concernenti la competenza giurisdizionale e il riconoscimento delle decisioni in materia di esportazione dei prodotti agroalimentari</i>	143
JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA (Università di Jaén, Spagna) <i>Problemi di coesistenza dei marchi di Denominazione di Origine Protetta e Indicazione Geografica Protetta: il caso dell'«Olio d'oliva di Jaén»</i>	163
ALESSIA BUGGIA (Università di Jaén, Spagna) <i>L'interferenza tra marchi e indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo</i>	179
GIULIANA STRAMBI (Sezione di Diritto Agrario Internazionale e Comparato dell'Istituto di Studi Giuridici Internazionali, Firenze, Italia) <i>Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La "nuova stagione" legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell'accesso alla terra da parte dei giovani</i>	199
II. RASSEGNA DI LETTERATURA	209
III. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	223
IV. RELAZIONI E INFORMAZIONI	229
V. BIBLIOGRAFIA	237

I. ARTYKUŁY

ROMAN BUDZINOWSKI

Contemporary challenges of agricultural law: among globalisation, regionalisation and locality (introductory considerations)

1. Justification of the choice of the subject

The present considerations are only of an introductory nature, intended to outline the problems and to provide a framework for a further discussion. First, it will be necessary to briefly describe the contemporary challenges of agricultural law and related to them phenomena of globalisation, regionalisation and locality. Next the influence of these challenges on the evolution and shape of contemporary agricultural law, its subject and boundaries will be presented. Against this background, an attempt may be made to present the role and tasks of the science of agricultural law.

Starting substantive considerations it may be worthwhile to precede them with three statements that may be used as starting points of the research, facilitating a smooth development of arguments.¹

First of all, by its very nature, agriculture has a local character and is linked to a given territory, a given region or a given country. Agricultural production takes into account the natural conditions of production, such as the possibility

¹ Compare the premises and assumptions formulated in R. Budzinowski *Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, in: *Współczesne problemy prawa rolnego i żywnościowego*, Katowice 2018, p. 57 et seq.

of an agricultural use of land including the form and tradition of farming in a particular area, and the cultural or historical conditions of the territory. It is therefore natural that citrus fruits, rice or sugar cane are grown in some parts of the world, while cereals and sugar beets are grown in others; that large (farmer-type) farms dominate in some countries and that relatively small family farms predominate in others; that in some countries the land access regulation (agricultural reform) remains a pressing problem, and that in others the major problem continues to be the regulation of the agricultural market and access to capital. It is also understandable why some regions are known to produce traditional products (e.g. hams and cheeses) of names linked to a given territory, and others are known for the production of a high-quality beef or certain types of wine.

Secondly, thanks to the agricultural products market (a market without borders) agriculture is gaining a global dimension as well. Consumers from one country receive food that may come even from the other side of the world. This obviously enriches and diversifies the range of food products on offer. Sometimes, however, the same products that are produced locally are also imported. This leads to market distortions, falling prices, or other adverse effects on the local market. In other cases, domestic trade is distorted by decisions of a political nature (e.g. embargoes). Shortly speaking, international trade in agricultural products may influence local farming and result in the expansion or reduction of certain crops or breeds, and may in consequence have an impact on the agricultural activity carried out in a given area. The internationalisation of the problems affecting this area of the economy has been reflected in a number of acts of international law. Over the years, the impact of this “supranational agricultural policy translated into legislative acts” on the development of agriculture² has been gaining in significance.

Thirdly, the contemporary challenges of agriculture, and therefore of agricultural law, do not only relate to a given territory but they have a global dimension. It is not only the agricultural policy of the European Union or its Member States, but also that of countries around the world that is faced with challenges relating, for example, to food (above all, ensuring food safety and food security), the preservation of the natural resources and climate protection. These challenges combine the global, regional and local aspects of agricultural policy and law. They also determine the status of agricultural law which can be defined illustratively as situated among globalisation, regionalisation and locality.

² After A. Carrozza. It characterises the international factor of agricultural law development – A. Carrozza, *Droit agraire comparé*, in: by the same author, *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, p. 703.

2. Contemporary challenges of agricultural law

2.1. Characteristics of the contemporary challenges

The satisfaction of nutritional needs has always been a “natural” challenge for agriculture, although the way in which individual problems have been resolved has evolved over time alongside with the development of this sector of the economy, which included the accessibility of the factors of agricultural production, the introduction of the technical progress, or the opening up to the external market. It may even be claimed that the removal of some barriers (limitations) to meeting this challenge at one stage of development was accompanied, at the next stage, by the emergence of other challenges which, taken together, have determined the decisions on agricultural policy and the choice of legal instruments to implement them. Today, the list of these challenges is long.

How to feed the world in 2050 when the population is estimated to grow to over 9 milliard in just over thirty years, increasing significantly the demand for food? This is a principal challenge formulated at a global scale.³ The answer to this question does not boil down to the postulate of increasing the production of food only, probably not at all easy to implement, anyway. It must take into account the current and future socio-economic, environmental and climactic conditions, as well as the limitations of the natural resources that determine agricultural production.

Thus, ensuring food security requires a variety of complementary actions, ranging from the implementation of policies that encourage the growth of agricultural production, the introduction of new technologies, the protection of natural resources, to the reduction of poverty and hunger, the implementation of social services, facilitation of a global scale trade, and so on. Natural resources used in agriculture are shrinking, the area of cultivated land is decreasing and so is water availability, there are also examples of degradation, or threats of the degradation of the biodiversity of the environment. Agriculture must adapt to climate change and, at the same time, mitigate it. Examples of the challenges facing this sector of the economy and the instruments proposed to implement them could probably be significantly expanded, as is also evidenced by their extensive catalogue in the UN Agenda for Sustainable Development.⁴

³ See e.g. *How to Feed the World in 2050*, www.fao.org/fileadmin/.../How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf [access: 15.05.2018] and *Resolution adopted by the Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

⁴ Many of the specific objectives set out in it can be linked to the challenges that are the subject of this reflection (e.g. eradicating hunger, achieving food security and better nutrition, promoting sustainable agriculture, reducing food waste, etc.).

The European Union, which participated in the drafting of this UN document, takes its provisions into account when deciding upon its internal and external policies. Within the framework of its external policy, the EU conducts a development policy aimed at assisting developing countries to, *inter alia*, eradicate poverty, promote sustainable development and implement environmental and climate protection measures. Ensuring global food security is an important element of this policy as well.

When it comes to EU internal policy it is noteworthy that the contemporary challenges of agriculture have been manifested, among others, in the Communication from the Commission to the European Parliament of 18 November 2010 regarding the meeting of the challenges related to the resources and territorial challenges of the future.⁵ It was not accidental that the food challenge being a fundamental challenge occupied has been put on top.⁶ The starting point and the general justification of this approach is obvious – the agriculture's main task is the provision of food.⁷ The European Union ought to ensure food security for the Europeans, but it should also contribute to meeting the growing demand for food on a global scale. Two further challenges relate to how the food challenges can be met. These two must be considered together, as meeting food needs in this way is socially accepted and legitimises public interference in agricultural matters.

The latter statement is supported by the fact that the Commission has referred to it in the legislative acts which constitute the legal framework for EU policy for the years 2014-2020. Today, meeting these challenges is accompanied by a reflection on the future of EU agriculture and food production as well as a discussion on the Common Agricultural Policy after 2020.⁸ Voices are being heard that the current CAP instruments are only partially effective in responding to today's challenges.⁹ In individual EU Member States, also in the areas not covered by the CAP, certain instruments have already been implemented in order to ultimately ensure food security and food safety.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: The Common Agricultural Policy towards 2020: Meeting the resources and territorial challenges of the future, COM (2010) 672, final Brussels 18 November 2010 hereinafter referred to as the Communication of the European Commission.

⁶ It is a challenge of a fundamental character, as confirmed by the Resolution of the European Parliament of 18 January 2011 on the recognition of agriculture as a strategic sector in the context of food security. For more see: R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2015, No 2, p. 13 et seq.

⁷ Communication of the European Commission, p. 5.

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: The Future of Food and Farming COM (2017) 713 final.

⁹ *Ibidem*, p. 5.

2.2. Globalisation, regionalisation and locality as phenomena determining the conditions and ways of meeting the contemporary challenges

Globalisation extends to different spheres of the economy, including agriculture.¹⁰ The focus on the global market intensifies the processes of concentration, specialisation and monoculture in this sector of the economy. While in developed countries we observe a clear expansion of agricultural exports and protection of own markets, the agricultural strategy in developing countries is expressed in the pursuit to maintain the domestic market and obtain a better access to the protected markets of developed countries.¹¹ Societies try to counteract the negative processes of globalisation by conducting interventional policies towards agriculture and food economy, opposing so-called “economism” characteristic for the process of globalisation, with certain universal values attributed to agriculture.

The process of globalisation has its own legal dimension, and is carried out by means of international law, which are addressed to particular countries or groups of countries.¹² The Treaty of Marrakech, signed on 15 April 1994, opened the way for further (already under the auspices of the WTO) agricultural negotiations in the course of which the European Union was, and has since been one of the major players. Unfortunately, the WTO negotiations in the Doha Round have now come to a standstill after several years of a deep impasse. They have also become much more complex as it is not only necessary to take into account the commercial needs, but also have regard to the non-commercial aspect such as different demographic, environmental, or socio-economic conditions of particular countries.¹³ Bilateral or regional agreements are increasingly frequently concluded, which also proves that global socio-economic policies, including agro-food policies, are not sufficiently coordinated.¹⁴ The aim of such agreements is to strengthen the economy of a particular state or a group of states (e.g. EU Member States) in order to efficiently cope with global competition, or to protect states against its negative effects.

¹⁰ More on this R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, p. 76 et seq.

¹¹ R. Budzinowski, *Problemy ogólne...*, p. 77 et seq.

¹² Therefore this aspect of the phenomenon is termed legal globalisation. See also L. Costato, *Globalizzazione: perché, quando, come*, “Rivista di Diritto Agrario” 2001, issue 3, p. 331 et seq.

¹³ E. Adam, *L’impasse des négociations internationales agricoles: la nécessité d’un aggiornamento*, “Revue du Droit Rural” 2013, No 417, p. 27 et seq.

¹⁴ J. Kulawik, *Globalne i europejskie determinanty WPR*, “Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2015, No 4, p. 41.

As an example here may serve the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) which the European Union signed with Canada, or the Transatlantic Agreement negotiated since 2013.¹⁵ Alongside appreciative comments, these agreements have provoked an avalanche of criticism and public protests in which concerns about the preservation of the European model of agriculture were expressed, and those included high requirements regarding food safety, sanitation, or protection of biodiversity.¹⁶ There were also voices in legal and agricultural literature which drew attention to the negative consequences of such measures, besides the positive effects, for agriculture.¹⁷

Regionalisation, on the other hand, which from the perspective of Poland's geographical area of interest is termed integration within Europe (pursued mainly by the European Union) or 'europeanisation' serves to strengthen the power of grouped economies in order to cope with open global competition. However, it also constitutes a form of protection against its negative effects.¹⁸ Integration within Europe encompasses different activities and spheres of economy. One of its forms which is very important because of its place and role in the integration process, is agriculture. It is expressed in the Common Agricultural Policy and in the legal articulation of this policy in EU agricultural law.

Globalisation processes, despite the fact that they primarily affect the market, cause an 'erosion' of traditional national production systems. This is why the EU protects the agriculture of grouped Member States and protects the values which

¹⁵ The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). The negotiations were suspended in 2017.

¹⁶ See e.g. B. Krüsken, *TTIP – Folgen für die Agrarwirtschaft?*, in: I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, Badaen-Baden 2017, p. 157 et seq.; B. Rudloff, *Aufgeweichte Lebensmittelstandards durch Handelsabkommen?* Über Regeln, Traditionen und Spielräume bei TTIP und anderen EU-Handelsabkommen, in the same work, p. 161 et seq. In Polish literature suggestions are that the benefits from the conclusion of the Transatlantic Trade and Investment Partnership agreement between the EU and the USA for the agricultural sector are illusory while threats may be significant. For more, see J.T. Krzyzanowski, *Znaczenie umowy o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowo-Inwestycyjnym UE-USA dla rolnictwa krajów Unii Europejskiej*, in: A. Chlebicka (ed.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2017, p. 193 et seq.

¹⁷ See e.g. P. Bonnacarrère, *Les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture*, "Revue du Droit Rural" 2016, No 442, pp.10-11; D. Gadbin, *UE-Canada: l'agriculture sur l'autel du libre-échange*, "Revue du Droit Rural" 2017, No 451, pp. 1-2 ; M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione Europea nella negoziazione della Trans-atlantic Trade and Investment Partnership*, «Rivista di Diritto Agrario» 2016, issue 2, p. 210 et seq.; M. Marciniuk, *Problematyka rolna w świetle nowej umowy handlowej UE-USA (Transatlantic Trade & Investment Agreement)*, "Studia Iuridica Agraria" 2013, vol. XI, p. 227 et seq.

¹⁸ R. Sobocki, *Integracja i globalizacja a rozwój polskiego rolnictwa*, in: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego*, p. 33 et seq. Also see W. Szymański, *Globalizacyjne uwarunkowania integracji z Unią Europejską*, "Zagadnienia Ekonomiki Rolnictwa" 2003, issue 3, pp. 56-57.

European societies treasure, such as the environment, the quality of production, animal welfare, territory, cultural heritage, etc. Against this background, the CAP appears to be an attempt to strike a balance between these values and the requirements of global competition.¹⁹

Protecting the European model of agriculture, the EU refers to elements that are linked to the territory and to local conditions. Locality, as already indicated, is a feature of agriculture, and a feature of agricultural production that reflects the natural and socio-economic conditions as well as the farming traditions of the area concerned. Agriculture also gains a global dimension through the market and through the country's international commitments. It is not surprising then that Polish agriculture, covered by the common agricultural policy, also has objectives that are consistent with those set out in the aforementioned UN Agenda 2030, which says that doubling the incomes of small food producers is one of the key measures for achieving food security and better nutrition or promotion of sustainable agriculture. This can be done, among other things, through a safe and equal access to land and other resources and factors of production.

3. Agricultural law and contemporary challenges

3.1. The development of agricultural law as a response to the challenges of the present day

The development of agricultural law is a result of the challenges that agriculture and consequently the policies of states concerned have faced over the centuries and which determined the ways in which to cope with these challenges. It may be said as well that the development of this area of law is connected with the challenges of the present day occurring at a given place and time.²⁰ The development of agriculture and its special stages of development²¹ are reflected in the development of certain legal regulations which, at some point, could already be distinguished and described as agricultural law.

¹⁹ J. Wilkin, *Polskie rolnictwo wobec procesów globalizacji*, "Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu", Poznań–Warszawa–Białystok 2001, vol. III, issue 1 p. 17.

²⁰ For more on the origin of agricultural law see R. Budzinowski, *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, "Revista de Derecho Agrario y Alimentario" 2017, No 2, p. 29 et seq.

²¹ Keeping in mind changes in the technological, social and cultural sphere, three stages of the development of this sector of economy are recognised: pre-industrial agriculture, industrial agriculture and post-industrial agriculture although in each certain elements of the past can still be found. For more see J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, p. 25 et seq.

This law, as a law “relevant” to agriculture and close to politics by being its instrument, responded to the changing challenges of the contemporary times related to a given time and place, and has been changing itself, going through different stages of development.

In order to meet today’s challenges, the European Union must maintain a strong agricultural sector and competitiveness in the processing industry, which requires providing this sector with appropriate support. Therefore, one of the objectives of the Common Agricultural Policy for the years 2014-2020 is to ensure profitable agricultural production by supporting farmers’ incomes, improving the competitiveness of the agricultural sector and strengthening its quality share in the food chain, as well as compensating for difficulties related to production in areas affected by specific natural limitations. The implementation of this objective, among others, underpins the EU regulation of both agricultural markets, direct payments and rural development. Suffice it to mention, for example, the resignation within the framework of the organisation of agricultural markets from the limiting of sugar and milk production, the adoption of instruments for risk management in agriculture or the recognition of the role of contracts in the supply chain. The current regulation of direct payments seems to re-discover the production value of agriculture, and at the same time links their functions to these payments, apart from the income function.²² The support provided for rural development serves local communities and particularly farmers who are the main actors in these areas. At the same time it strengthens significantly the local aspects of development by linking the instruments used to the territory concerned.

This reference to local conditions is a feature of many regulations, including those concerning EU food quality systems, which, like in Poland, are also accompanied by a domestic system in place. Also connected with a given territory are direct sales of agricultural products, sales on local markets (bazaars), agro-tourism, culinary tourism or the Community Supported Agriculture, where farmers produce and deliver agricultural products to order.

At the same time, looking through the prism of contemporary challenges we observe certain shortcomings of the existing legal regulations, or even see the need to introduce new instruments. For example, there may be doubts whether the national legislator protects the stock of land used for agricultural purposes sufficiently, or prevents its devastation and degradation effectively. There is also a question about the actions that should be taken to prevent food wastage. The issue of legal regulation of the access to land, including counteracting the phenomenon of land-grabbing, is still topical and far from being finally resolved.

²² In Poland direct payments approximate 40% of agricultural income.

Are legislative measures sufficient to counteract the abuse of the economic advantage in contractual relationships in agriculture and are farmers sufficiently encouraged to join agricultural producer groups in order to reduce the dispersion of agricultural product supply, increasing in this way their incomes? After all, despite various measures undertaken for years, agricultural incomes continue to be much lower than incomes of the non-agricultural population. There are many indications that the existing instruments, including the legal ones, are inadequate and that new solutions need to be introduced.

The comments presented here lead to the conclusion that contemporary challenges are an important factor in the development of legislation on agriculture or – speaking more widely – the agri-food system. This is also true of international agricultural law, EU agricultural law and national agricultural laws. The contemporary challenges that agriculture faces will not be met by economic instruments. After all, there are weaknesses that exist in agriculture itself. They are due to the biological nature of production and associated risks, a long production cycle, increasing production costs and instability of income, or the dispersed and low potential of production units which impairs their efficiency. Moreover, there are also a number of interdependencies and tensions that exist among globalisation, regionalisation and locality that must be overcome. And yet, it cannot be claimed that the legislator's interference in agricultural matters is dictated solely by the interest of agricultural producers. The public interest, including the interest of consumers is taken into account as well. This, in turn, strengthens public acceptance of certain differences in the treatment of agriculture in comparison with other sectors of the economy. Hence the indications that despite various turns of events and developmental contradictions, it is possible to continue to speak of agricultural law (perceiving the continuity) despite its transformations, or to envisage a further development of this area of law.

3.2. New contents and boundaries of agricultural law as a consequence of meeting the contemporary challenges

The meeting of contemporary challenges is reflected in the content of legislative acts and instruments provided in these acts, and consequently influences the shaping of the subject of agricultural law and its current boundaries. After all, the adaptation of legal regulations to new socio-economic conditions and defined objectives is accompanied by a huge increase in the number of legislative acts, a significant expansion of the subject being regulated, widespreading of solutions and formation of new legal institutions. Modern law is market oriented, but it

takes into account agro-environmental, agri-food and rural development issues. It still contains issues related to land access that are characteristic of traditional agricultural law. Taking into account contemporary challenges, the legislator has extended the “agricultural regime” to those areas of agriculture and related to agriculture, which so far have been beyond its interest. The agricultural activity itself is more broadly treated, and goes far beyond the production process, being, due to its location, linked to rural areas.

This means shifting the boundaries of agricultural law to new areas of social relations. As a result, alongside traditional agricultural law which covers issues such as, for example, forms of farming in agriculture, the trading in land, inheritance of agricultural holdings, etc., agri-food law and agri-environmental law have been distinguished.²³ Close links between agriculture, food and nutrition determine the close relationship between agricultural law and food law, just as the relationship between agriculture and environmental protection is reflected in the relationship of agricultural law with environmental law. One could therefore repeat, after the Italian agrarianist, that agricultural law so defined gains a “multidimensional identity.”²⁴

4. The science of agricultural law and contemporary challenges

4.1. Contemporary challenges as a justification of specialist studies and the need for the development of the science of agricultural law

The contemporary challenges outlined above and the development of agricultural legislation justify conducting specialised research in the field of agricultural law. Such studies are undoubtedly, using the terms of a well-known Italian agrarianist, “useful” and “necessary.”²⁵ Specialised (separate) research in the field of agricultural law justifies both the specificity of the subject and of the legal regulation itself in the face of contemporary challenges.²⁶ This law

²³ The same can be found in the 3-volume work of Italian agrarians: *Trattato di diritto agrario*, red. L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. I, *Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*; vol. II, *Il diritto agroambientale*; vol. III, *Il diritto agroalimentare*, Torino 2011.

²⁴ See A. Jannarelli, *Antonio Carrozza e le nuove fide per il diritto agrario: brevi meditazioni dopo i convegni pisani in sua memoria*, “Rivista di Diritto Agrario” 2008, issue 1, p. 3 et seq.

²⁵ After A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, issue 4, Milano 2001, p. 1.

²⁶ On the need for such research, see also in Chapter 7 of a handbook by A. Germanò *Manuale di diritto agrario*, Milano 2010, p. 2 et seq. Also see R. Budzinowski, *O potrzebie rozwoju nauki prawa rolnego*, “Przegląd Prawa Rolnego” 2012, No 1, p. 13 et seq.

includes, as we know, special and sometimes also specific regulations concerning agriculture and areas related to agriculture. There is, however, a well-founded concern that researchers specialising in other specific legal sciences may not take sufficient account of this characteristic.

By taking up the subject of contemporary challenges, the science of agricultural law has a chance to support legislative actions aimed at ensuring food security, food safety, environmental protection, climate protection, etc. Looking at the numerous reports on works of various nature prepared by experts and the number of their addressees or the wide array of recipients, it is justified to claim that the demand for scientific studies on this issue is constantly growing. And there should be no fear that the effects of the research effort will only be temporary solutions. Given the need to meet the challenges, the development of agricultural legislation will also be strongly justified in the future.²⁷ Moreover, it should be added that the science of agricultural law serves the realisation of a basic human right, i.e. the right to safe food and to living in a healthy environment. The above arguments support the need to develop the science of agricultural law.

4.2. Justification of the issues to be researched

Viewing agricultural law through the prism of contemporary challenges also determines the choice of research issues. The new socio-economic and political realities must not be ignored. It is clear that from this point of view the issues which facilitate the establishment and application of agricultural law should be addressed. The research cannot be limited to the domestic law of a given country, but must also take into account international agricultural law and EU agricultural law (if viewed from the Polish perspective). It must also bear in mind the interdependencies and tensions between the phenomena of globalisation, regionalisation and locality that have been highlighted. The same is true of the traditional relationship between agriculture and production, but also of new relations, such as agriculture and the market, agriculture and food, agriculture and the environment, and agriculture and rural areas. Each of them is interesting from a cognitive point of view and, what is more, it is important in the practice of lawmaking and its application.

²⁷ For more on the methodological issues in the science of agricultural law see R. Budzinowski, *Fundamental methodological assumptions in the science of agricultural law*, "CEDR – Journal of Rural Law" 2015, No 1, p. 14 et seq.

4.3. The need for comparative research and the development of international cooperation

It is also obvious that the meeting of contemporary challenges of agricultural law in the conditions of globalisation, regionalisation and locality requires undertaking and conducting comparative research. Although one might envisage studying only national agricultural legislation, the usefulness of the results obtained from such a study would be very limited. For example, in order to assess the safety of a particular food, food chain regulations (“from farm to fork”) need to be traced. It is not enough to be familiar with national law as such, since for reasons of trade this chain may be not only inter-State but also intercontinental in nature.

A comparative research serves not only to become familiar with foreign laws, but it also allows to formulate assessments as to the effectiveness or usefulness of the application of various legal instruments on a wider scale. This is all the easier because the characteristics of agriculture, the agricultural production and the international factor are all conducive to the harmonisation of legal regulations.²⁸ Agrarianists from different countries, on different continents, face similar if not identical problems related precisely to the meeting of contemporary challenges, and everyone must take into account the areas of globalisation, regionalisation and locality mentioned above.

In order to facilitate comparative research, international cooperation should be widely developed. From this point of view, the activities of the *Comitee Europeen du Droit Rural* and the *Unione Mondiale degli Agraristi Universitari* should be viewed positively. It would be very helpful if the cooperation of these organisations were more visible. A positive trend in this respect is publications that follow the European Congress and the World Congress. The *CEDR Journal of Rural Law*, a journal of European agrarianists, is increasingly used to disseminate achievements in agricultural law. What is also needed though, is a more informal cooperation between agrarianists from different countries, happening in the form of joint scientific conferences, study visits, lectures, research projects and publications.

5. Summing up

The reflections above are just an introduction to the discussion, they merely outline problems the list of which could be much longer. They point to the

²⁸ A. Carozza was writing about it in: *Les sources „jointaines” du droit rural et leur action sur la scène mondiale*, in the collection of his works: *Scritti di diritto agrario*, Milano 2001, p. 904 et seq.

relationships between the increasingly visible processes of globalisation (including legal globalisation), regionalisation and the ever stronger reference to the local aspects of the development of agriculture and food economy. The world (global) challenges facing these areas of the economy must always be taken into account. The process of globalisation cannot be ignored when it comes to meeting contemporary challenges, but at the same time a reference to the locality must be made. On the agri-food market there is a place for both “global” and “local” food.

As lawyer-agrarianists, we research agricultural law primarily in the country in question. However, agricultural law must not be taught exclusively on a local basis, but must address issues which are important for EU law (the regional aspect) or in a wider international perspective (the global aspect). Acting “locally”, we need to solve regional and global problems at the same time. Such are the challenges of today’s agriculture and food economy, as well as legal regulations. This also raises the question of how, in meeting global challenges, not to lose the values associated with the locality, or about the role of legal regulations in ensuring a certain “balance” between globalisation, regionalisation and locality, without prejudicing the meeting of the challenges of the present day.

Summary

The purpose of the reflection is to outline certain topical problems and to provide a framework for discussion. The conclusion that can be subsequently drawn is that among other things, the world (global) challenges facing agriculture and food economy must always be taken into account. In meeting today’s challenges, one cannot ignore the process of globalisation, but reference to locality ought to be made at the same time. The teaching of agricultural law should not only be of local nature, but should also address issues relevant to EU law (regional aspect) or see it in a wider international perspective (global aspect). The research must not be limited to the domestic law of a given country, but must also take into account international agricultural law and EU agricultural law (if viewed from the Polish perspective) as well as the interdependencies and tensions between the phenomena of globalisation, regionalisation and the locality. The same is true of the traditional relationship between agriculture and production, and of new relationships, such as agriculture and the market, agriculture and food, agriculture and the environment, and agriculture and rural areas. Each of them is interesting from a cognitive point of view and, what is more, is important in the practice of lawmaking and its application. It is also obvious that the implementation of contemporary challenges of agricultural law requires undertaking and conducting a comparative research. In order to facilitate such research, international cooperation should be widely developed.

LE SFIDE CONTEMPORANEE DEL DIRITTO AGRARIO TRA GLOBALE, REGIONALE E LOCALE

Riassunto

L'articolo si propone di delinearne problematiche da affrontare nonché di impostare un quadro per la discussione. Nella parte conclusiva, l'Autore afferma tra l'altro la necessità di prendere sempre in considerazione le sfide mondiali (globali) poste davanti all'agricoltura e all'economia alimentare. Non è possibile – nell'attuare le sfide contemporanee – non tenere conto del processo di globalizzazione, ma allo stesso tempo – non riferirsi all'aspetto locale. La scienza del diritto agrario non può, tuttavia, avere solo un carattere locale, ma dovrebbe sollevare questioni rilevanti per il diritto dell'UE (aspetto regionale) o in una prospettiva più ampia – internazionale (aspetto globale). La ricerca non dovrebbe limitarsi solo al diritto interno di uno Stato, ma deve includere anche i cosiddetti diritto internazionale dell'agricoltura e diritto agrario dell'Unione Europea (guardando dal punto di vista della Polonia). Deve anche tenere conto delle interdipendenze e delle tensioni tra i fenomeni di globale, regionale e locale discussi. In tale prospettiva va inquadrato anche il rapporto tradizionale tra agricoltura e produzione, ma anche i rapporti nuovi tra agricoltura-mercato, agricoltura-prodotti alimentari, agricoltura-ambiente o agricoltura-zone rurali. Ognuno di essi è interessante dal punto di vista cognitivo, importante inoltre per il processo di emanare e applicare leggi. È anche ovvio che l'attuazione delle sfide contemporanee poste al diritto agrario in un contesto di globale, regionale e locale richiede di intraprendere e di svolgere ricerche comparative. Per facilitare tale ricerca, bisogna portare a uno sviluppo ampio della cooperazione internazionale.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA

Nabywanie udziałów i akcji przez cudzoziemców w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych

1. Polska posiada znaczne zasoby użytków rolnych (15,5 mln ha), które stanowią 49% powierzchni kraju. Użytki rolne w Polsce cechuje atrakcyjne położenie w centrum Europy, cenne walory krajobrazowo-przyrodnicze, w tym wysoki stopień bioróżnorodności, stosunkowo niski stopień degradacji gleb spowodowany niezbyt intensywną gospodarką rolną, niska cena w porównaniu z państwami Europy Zachodniej. Te cechy powodują, że polskie nieruchomości rolne mogą stanowić interesującą ofertę dla zagranicznych nabywców. Nadto należy wziąć pod uwagę, że Polska jako członek UE jest w pełni włączona w procesy globalne, a problematyka transgranicznego obrotu nieruchomościami rolnymi nabiera znaczenia z uwagi na możliwe skutki procesu przejmowania faktycznej kontroli nad obszarami gruntów rolnych. Jako szczególnie istotne wymienia się ograniczenie możliwości prowadzenia gospodarstwa rolnego przez lokalnych producentów rolnych. Pozostałe zagrożenia to: ograniczenie możliwości korzystania z zasobów naturalnych, degradacja środowiska naturalnego, zmiany przeznaczenia gruntów, zmniejszenie bezpieczeństwa żywnościowego państwa. Procesy te mają istotne znaczenie, jeżeli skala zjawiska jest znacząca, a transgraniczne nabycie nieruchomości rolnych dotyczy znacznych areałów gruntów lub następuje koncentracja gruntów w rękach stosunkowo niewielkiej liczby przedsiębiorców.¹ Także w mniejszym zakresie transgraniczny obrót nieruchomości rolnymi może stanowić pewne

¹ Szerzej na temat procesu określanego w doktrynie jako „land grabbing” – por. R. Pastuszko, *Land grabbing. Podstawowe zagadnienia prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, vol. XXVI, nr 1, s. 147 i n. Autor zauważa, że zjawisko to występuje przede wszystkim poza Europą, jednak w obecnej dekadzie obszary miejsca inwestycji uległy znacznemu rozszerzeniu i dotyczą także państw europejskich.

zagrożenie, które zostało dostrzeżone przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii z dnia 22.01.2015 r. w sprawie „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa ekologicznego”.² Autorzy opinii zauważają, że obok nabycia gruntów rolnych, przejęcie kontroli następuje z zastosowaniem prawnych instrumentów nabycia przedsiębiorstw mających tytuł prawny do nieruchomości rolnych lub udziałów lub akcji w spółkach, które są właścicielami nieruchomości rolnych.

W odpowiedzi na te zagrożenia Polska, podobnie jak niektóre inne państwa UE, ograniczyła swobodę obrotu nieruchomościami i wprowadziła kontrolę tego obrotu zarówno przy wykorzystaniu instrumentów ze sfery prawa prywatnego, jak i prawa publicznego. I choć wprowadzenie kontroli obrotu uznać należy za zjawisko w pełni pozytywne, ocenie poddać należy stopień ingerencji polskiego ustawodawcy w obrót nieruchomościami oraz poziom legislacji w tym zakresie. Z uwagi na szeroki zakres problematyki, w niniejszym opracowaniu została ona ograniczona do kontroli nabywania przez cudzoziemców udziałów i akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych.

2. W sferze publicznoprawnej nabywanie przez cudzoziemców prawa własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w Polsce jest przedmiotem szczególnej regulacji prawnej wielokrotnie nowelizowanej ustawy z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, dalej zwana u.n.n.c.³ Już na wstępie zauważyć należy, że obrót polskimi nieruchomościami na rzecz podmiotów zagranicznych z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej uległ znacznej liberalizacji będącej konsekwencją akcesji Polski do UE. Znalazło to wyraz w zał. XII do Traktatu Akcesyjnego z 16.04.2003 r.⁴ Z chwilą przystąpienia Polski do UE, cudzoziemcy z EOG i Szwajcarii nie muszą legitymować się zezwoleniem na nabycie nieruchomości oraz nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w Polsce. Wyjątkiem było nabycie nieruchomości rolnych i leśnych przez okres przejściowy dwunastu lat, który upłynął 30.04.2016 r.⁵ Wymóg

² 2015/C 242/03.

³ T.j. Dz.U z 2017 r., poz. 2278.

⁴ Dz.U. nr 90, poz. 864 z zał.

⁵ Od 1 maja 2004 r. nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców będących obywatelami Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej, z wyjątkiem nabycia nieruchomości rolnych i leśnych. Wyjątek ten obowiązuje w 12-letnim okresie przejściowym, od dnia przystąpienia Polski do UE do dnia 30.04.2016 r. i nie dotyczy nabycia nieruchomości rolnych położonych: w woj.: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim,

uzyskania zezwolenia przez wskazane podmioty na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych obowiązujący w okresie przejściowym przyjęty był w drodze wyjątku od obowiązującej w państwach członkowskich EOG zasady swobodnego przepływu kapitału, z której wynika też swoboda nabywania nieruchomości, udziałów i akcji. Zatem wyjątków tych nie należy interpretować rozszerzająco, a ograniczenia nie obejmowały nabywania lub obejmowania przez wskazane podmioty udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w Polsce, także gdy były to nieruchomości rolne lub leśne. Swoboda nabywania i obejmowania udziałów i akcji w takich spółkach przez podmioty z państw EOG i Szwajcarii obowiązywała więc od chwili wejścia Polski do UE, niezależnie od rodzaju nieruchomości.

W efekcie przyjętych rozwiązań, u.n.n.c. dzieli cudzoziemców na dwie kategorie: cudzoziemcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej oraz cudzoziemcy z innych państw⁶. W stosunku do cudzoziemców z poza EOG i Szwajcarii, obowiązuje zasada wyrażona w art. 1 ustawy, która stanowi, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia wydanego w drodze decyzji administracyjnej, z pewnymi wyjątkami przewidzianymi w art. 8 ust. 1 ustawy. Natomiast w odniesieniu do obywateli i przedsiębiorców z EOG i Szwajcarii obowiązuje odrębna reguła, ustanowiona w art. 8 ust. 2 ustawy. W stosunku do tej kategorii cudzoziemców nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, z pewnymi wyjątkami.

Zezwolenie na nabywanie nieruchomości wydaje w Polsce minister właściwy do spraw wewnętrznych, jeśli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Przepisy powołanej ustawy mają zastosowanie do nabycia własności nieruchomości, a także nabycia użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Ustawa nie ma natomiast zastosowania do nabycia ograniczonych praw rzeczowych (użytkowanie, służebności) lub obligacyjnych (dzierżawa). Zezwolenie jest wydawane na wniosek cudzoziemca jeżeli: nabycie nieruchomości nie spowoduje zagroże-

warمیński-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim – po upływie 7 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten czas osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium RP; natomiast w woj.: lubelskim, łódzkim, małopolskim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim – po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten czas osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium RP.

⁶ Por. J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2008.

nia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwią się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa oraz gdy cudzoziemiec wykaże, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z RP.

Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców znajdują zastosowanie także do „nabycia nieruchomości” poprzez nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów (akcji) w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości (gruntowej, budynkowej lub lokalowej), jeżeli spółka ta stanie się spółką kontrolowaną (cudzoziemiec uzyska powyżej 50% głosów na jej zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu lub pozycję dominującą w rozumieniu przepisów polskiego Kodeksu Spółek Handlowych) albo jeżeli spółka ta jest już kontrolowana, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje nowy inwestor strategiczny, który jest cudzoziemcem (art. 3a ust. 1 i 2 u.n.n.c.). Oznacza to, że wprawdzie nabycie lub objęcie udziałów (akcji) w takiej spółce nie wymaga uzyskania zezwolenia przez cudzoziemców z siedzibą w EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej (art. 8 ust. 2 u.n.n.c.), ale cudzoziemcy spoza tego obszaru zasadniczo zobowiązani będą do uzyskania zezwolenia (art. 3a ust. 1 i 2 u.n.n.c.). Hipotezą art. 3e u.n.n.c. są zatem objęte spółki prawa handlowego: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna, ale także spółka komandytowo-akcyjna. Poza zakresem przedmiotowym powołanego przepisu pozostają natomiast spółki z siedzibą na terytorium naszego kraju, które są wyłącznie właścicielami nieruchomości położonych za granicą.

Obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji nie dotyczy przypadków, gdy akcje spółki są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym, albo spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości wyłącznej spod obowiązku uzyskania zezwolenia. Nie ma także zastosowania do udziałów i akcji w spółkach tworzących struktury holdingowe. Z przepisu art. 3e ustawy nie można bowiem wywieść i egzekwować ograniczeń związanych z udzielaniem zezwoleń na nabywanie przez cudzoziemców akcji spółek wiodących (niezależnie od rozmiarów uczestnictwa) niebędących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości w sytuacji, gdy wskazane tytuły prawne do nieruchomości mają spółki córki.⁷

Co istotne, u.n.n.c. w art. 6 przewiduje sankcję bezwzględnej nieważności w przypadku nabycia nieruchomości i nabycia lub objęcia udziałów lub akcji wbrew przepisom ustawy.

⁷ Zdaniem NSA tego rodzaju ograniczenie mogłoby zasadnie zostać odczytane jako wyraz dążenia do zapewnienia kontroli administracyjnej szerszego łańcucha powiązań kapitałowych, bez właściwego oparcia w prawie, uchwała (7) NSA z 24.09.2001 r., OPS 10/01, ONSA 2002/1/10, Prok.i Pr.-wkł. 2002/1/49 z głosem aprobującą J. J. Skoczylasa.

W 2017 r. cudzoziemcy uzyskali 19 zezwoleń na nabycie udziałów i akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w Polsce o łącznej powierzchni 88,09 ha. W tym samym okresie wydano 4 zezwolenia na nabycie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych. Przy ocenie prezentowanych danych należy jednak mieć na względzie, że mogą to być dane niekompletne, na co wpływa zjawisko nieformalnego nabywania nieruchomości rolnych. W Polsce istotny problem stanowi bowiem obrót nieformalny, a właściwie praktyka nabywania nieruchomości rolnych przez osoby podstawione, działające na rzecz dużych podmiotów, które formalnie nie mogą w Polsce nabyć nieruchomości. Gdy chodzi o nabycie lub objęcie w ten sposób udziałów i akcji przez cudzoziemców z EOG i Szwajcarii – byli to głównie cudzoziemcy z Holandii, Danii i Luksemburga.⁸ Nadto zauważyć należy, że dane Ministra Spraw Wewnętrznych mogą być istotnie zaniżone, gdyż spółki kontrolowane przez obcokrajowców nie muszą składać informacji o posiadanych gruntach. Podstawowe znaczenie może mieć także nowelizacja ustawy z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, dalej zwana u.k.u.r.⁹

3. Wskazać należy, iż w sferze prywatnoprawnej obrót udziałami i akcjami na rzecz cudzoziemców następuje na podstawie przepisów k.s.h.¹⁰ oraz aktów wewnętrznych spółki, a także – zgodnie z art. 1a ust. 6 u.n.n.c. – do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców zastosowanie mają przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawa ta przewidywała już w pierwotnym brzmieniu istotne ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi polegające na przyznaniu dzierżawcy oraz Agencji Nieruchomości Rolnych prawa pierwokupu nieruchomości rolnych (art. 3 u.k.u.r.) oraz prawa nabycia przez Agencję Nieruchomości Rolnych (art. 4 u.k.u.r.). Ustawa z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹¹, która zmieniła zasadniczo przepisy u.k.u.r., obrót ten jeszcze ograniczyła. W szczególności ustawodawca wprowadził kontrolę obrotu udziałami i akcjami w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości. Tym samym nie tylko obrót nieruchomościami rolnymi i gospodarstwami rolnymi jest przedmiotem ingerencji

⁸ Dane po kontroli NIK dotyczącej sprzedaży ziemi należącej do Skarbu Państwa w latach 2011–2013 (do kwietnia) w trzech oddziałach Agencji Nieruchomości Rolnych: w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2196 ze zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 15.09.2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 585.

Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, ale działaniu ustawy poddano także obrót prawami udziałowymi.¹² Regulacje te dotyczą także cudzoziemców nabywających udziały i akcje w spółkach będących właścicielami nieruchomości rolnych.

Przepisy u.k.u.r. nie różnicują sytuacji prawnej spółek w zależności od tego czy prowadzą działalność rolniczą, czy tylko są właścicielami nieruchomości rolnych. Bez znaczenia jest także liczba i wartość zbywanych udziałów (akcji) oraz czy nieruchomość rolna stanowi istotny czy marginalny składnik w majątku spółki. Dla zastosowania ograniczenia w zbyciu udziałów (akcji) znaczenie ma tytuł prawny własności nieruchomości rolnej¹³. Przyjęta regulacja nie współgra zatem z intencją ustawodawcy, którą jest ochrona ziemi rolnej przed jej spekulacyjnym nabywaniem przez podmioty zagraniczne, nie gwarantujące zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze¹⁴. Faktyczny skutek wprowadzonych ograniczeń w obrocie udziałami i akcjami spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych jest bowiem inny, a polega na przystąpieniu do spółki podmiotu zewnętrznego, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa działającego na rzecz Skarbu Państwa, co wpływa bezpośrednio na autonomię spółek. Pozwala bowiem KOWR na realizację praw korporacyjnych, mimo iż nie zawsze jest to równoznaczne z wpływem na decydowanie o losach nieruchomości rolnej¹⁵.

3.1. Zgodnie z art. 3a u.k.u.r. nabycie akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, które są właścicielami nieruchomości rolnych następuje z uwzględnieniem prawa pierwokupu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa działającego na rzecz Skarbu Państwa, a regulacja ta dotyczy także cudzoziemców nabywających udziały lub akcje w takich spółkach. Prawo pierwokupu KOWR dotyczy bowiem spółek prawa handlowego, które posiadają udziały lub akcje, a zatem obu spółek kapitałowych (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej) oraz spółki komandytowo-akcyjnej jako jedynej z katalogu spółek osobowych, która posiada uprawnienie do emisji akcji, jeżeli

¹² Por. Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7 (315), s. 101 i n.

¹³ Por. A. Jurcewicz, *Wpływ ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie ustroju rolnego – zagadnienia wybrane*, SIA tom XV, 2017 r., s. 228; argument ten podnosi także J. Grykiel, *Ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi oraz prawami udziałowymi w spółkach po nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 12, s. 638.

¹⁴ Uzasadnienie do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, s. 2; www.anr.gov.pl.

¹⁵ Zwraca na to uwagę J. Bieluk, *Prowadzenie działalności rolniczej przez osoby prawne* w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 280.

spółki te są właścicielami (współwłaścicielami) nieruchomości rolnych¹⁶. Ustawodawca nie wprowadził natomiast ograniczeń w obrocie udziałami (akcjami) spółek, którym przysługuje prawo użytkowania wieczystego (współużytkowania wieczystego) nieruchomości rolnych. Reguła odpowiedniego stosowania przepisów przewidziana w art. 2c odnosi się bowiem do nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej, zaś art. 3a dotyczy prawa pierwokupu udziałów (akcji), co nie jest tożsame z nabyciem nieruchomości w rozumieniu u.k.u.r., choć pośrednio do tego prowadzi. Gdyby nabycie nieruchomości rolnej rozumieć *sensu largo*, tj. z uwzględnieniem nabycia udziałów (akcji) w spółkach kapitałowych, art. 3a należałoby uznać za zbędny, tym bardziej, że przy takiej wykładni wyłącznym nabywcą udziałów (akcji) mógłby być tylko rolnik indywidualny. Nie taka była jednak intencja ustawodawcy, co wynika z całokształtu norm u.k.u.r.¹⁷ Zauważyć jedynie należy, że charakter ograniczeń przewidzianych w u.n.n.c. nie współgra z regulacją u.k.u.r. w odniesieniu do tytułu prawnego do gruntu, który podlega kontroli. Ustawa o n.n.c. wprowadza bowiem obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami i użytkownikami wieczystymi nieruchomości w odniesieniu do cudzoziemców z EOG i Szwajcarii, gdy tymczasem u.k.u.r. wprowadza ograniczenia tylko dla spółek będących właścicielami nieruchomości rolnych. Warto natomiast odnotować, że podobnie jak w u.n.n.c., ograniczenia z u.k.u.r. nie dotyczą transakcji pośrednich – obrotu udziałami lub akcjami spółek, będących udziałowcami lub akcjonariuszami spółek, które są właścicielami nieruchomości rolnych.

Pozostałe ustawowo określone wyłączenia prawa pierwokupu KOWR dotyczą akcji dopuszczonych do obrotu zorganizowanego w rozumieniu ustawy z dnia 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹⁸, zbycia udziałów i akcji na rzecz osoby bliskiej, nabycia udziałów i akcji przez Skarb Państwa oraz zbycia udziałów i akcji na rzecz spółki prawa handlowego, której wyłącznym udziałowcem albo akcjonariuszem jest Skarb Państwa, będącej operatorem systemu przesyłowego albo posiadającej koncesję na przesyłanie paliw ciekłych,

¹⁶ Za przyjęciem, że komentowany przepis dotyczy także spółki komandytowo-akcyjnej, przemawia uprawnienie do emisji akcji oraz stosowanie na podstawie art. 126 § 1 pkt 2 k.s.h. przepisów o spółce akcyjnej do zbywania akcji w spółce komandytowo-akcyjnej. Ponadto art. 8 § 1 k.s.h. w sposób jednoznaczny stanowi o możliwości nabywania praw, w tym własności nieruchomości przez każdą spółkę osobową, a więc także przez spółkę komandytowo-akcyjną.

¹⁷ Stanowisko takie prezentują m.in. J. Grykiel, *Ograniczenia ...*, s. 628, J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 148, inaczej K. Maj, *Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30.04.2016 r.*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 94 oraz Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7 (315).

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1768 ze zm.

w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹⁹. Ramy objętościowe niniejszego artykułu nie pozwalają na szersze omówienie wskazanych wyłączeń, zauważyć jednak należy, że odmiennie niż to ma miejsce w u.n.n.c., ograniczenia obrotu prawami udziałowymi są wyłączone nie tylko w odniesieniu do akcji dopuszczonych do obrotu na rynku giełdowym, ale i w alternatywnym systemie obrotu²⁰.

Zgodnie z art. 3a u.k.u.r., zbywca może zatem zbyć udziały (akcje) cudzoziemcowi jedynie pod warunkiem nieskorzystania przez uprawniony Krajowy Ośrodek z prawa pierwokupu. Prawo pierwokupu dotyczy wyłącznie zbycia udziałów (akcji) w formie umowy sprzedaży, nie ma natomiast zastosowania do objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym oraz do sprzedaży poboru akcji. Nabycie i objęcie udziałów (akcji) to dwie różne instytucje prawne. Nabycie ma charakter wtórny i dotyczy istniejących udziałów (akcji), natomiast objęcie udziałów (akcji) ma charakter pierwotny i dotyczy nowoutworzonych udziałów (akcji). Podobne rozróżnienie występuje również w art. 3e ustawy z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²¹. Wątpliwości budzi także nabycie udziałów (akcji) przez spółkę w celu ich umorzenia. Literalne brzmienia przepisu art. 3a u.k.u.r. uprawnia Krajowy Ośrodek do skorzystania z prawa pierwokupu. Taka wykładnia jest jednak sprzeczna z celami u.k.u.r. Celem zbycia nie jest bowiem zmiana udziałowca (akcjonariusza), a umorzenie²². Zbywca udziałów (akcji) zawiera z cudzoziemcem zobowiązującą umowę sprzedaży, pod warunkiem zawieszającym nieskorzystania przez Krajowy Ośrodek z prawa pierwokupu. To na zbywcy ciąży obowiązek zawiadomienia uprawnionego do pierwokupu o treści zawartej umowy. Złożenie zawiadomienia o treści umowy sprzedaży udziałów akcji Krajowemu Ośrodkowi rozpoczyna miesięczny bieg terminu do wykonania prawa pierwokupu (art. 598 § 2 k.c.).²³

¹⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.

²⁰ Alternatywnym systemem obrotu jest m.in. obrót na NewConnect, natomiast nie stanowi alternatywnego systemu obrotu rynek organizowany przez Narodowy Bank Polski, jak również organy publiczne, którym powierzono zarządzanie długiem publicznym lub które uczestniczą w takim zarządzaniu, w tym lokując środki pochodzące z tego długu – ustawa z dnia 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. z 2017 r. poz. 17.

²¹ Podobnie J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ...*, s. 152, K. Maj, *Zmiany...*, s. 94, H. Ciepla, *Aspekty prawne obrotu gruntami rolnymi od 30.04.2016 r. na nowych zasadach ustalonych w ustawie z dnia 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie z dnia 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” 2016, nr 9, s. 33, P. Błajer, *Debata na temat „Obrót nieruchomościami rolnymi i leśnymi w praktyce notarialnej”*, Warszawa 30.09.–1.10.2016 r., przeciwnie stanowisko w tej sprawie prezentowała w trakcie debaty ANR.

²² Podobnie K. Maj, *Zmiany ...*, s. 94.

²³ Tak określony termin do wykonania prawa pierwokupu należy przyjąć na podstawie art. 3a ust. 4, który do prawa pierwokupu udziałów (akcji) przez Krajowy Ośrodek nakazuje stosowanie

Poprzez złożenie oświadczenia przez Krajowy Ośrodek do skutku dochodzi umowa o treści tożsamej z zawartą z osobą trzecią (art. 600 § 1 k.c.). Krajowy Ośrodek wysłał zobowiązanemu z prawa pierwokupu oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu przesyłką poleconą nadaną za potwierdzeniem odbioru w placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe²⁴, a następnie publikuje na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka (art. 3 ust. 4 w zw. z art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r.). Oświadczenie Krajowego Ośrodka o wykonaniu prawa pierwokupu nie wymaga zachowania formy aktu notarialnego, a zgodnie z art. 597 §2 k.c. wystarczające jest zachowanie formy przewidzianej dla sprzedaży udziałów (forma pisemna z podpisem notarialnie poświadczonym) lub akcji (forma pisemna). Uważa się, że zobowiązany zapoznał się z treścią oświadczenia Krajowego Ośrodka o wykonaniu prawa pierwokupu z chwilą jego publikacji na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Ośrodka. Oświadczenie staje się zatem skuteczne już z chwilą publikacji w BIP, tj. przed doręczeniem oświadczenia wysłanego pocztą²⁵, a nawet niezależnie od tego, czy oświadczenie dojdzie do adresata²⁶. Nowelizacja u.k.u.r. zmodyfikowała zatem funkcję BIP, który w założeniach miał służyć wyłącznie udostępnianiu informacji publicznej, nadając publikacji oświadczeń cywilnoprawny skutek w postaci nabycia przez Krajowy Ośrodek udziałów (akcji) spółek. Dostrzec należy jednak różnicę w odniesieniu do chwili nabycia udziałów przez Krajowy Ośrodek oraz akcji, do których przeniesienia praw akcyjnych konieczne jest wydanie dokumentu akcyjnego. W pierwszym przypadku Skarb Państwa, w imieniu którego działa Krajowy Ośrodek, staje się właścicielem udziałów z chwilą publikacji oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. W drugim natomiast przypadku, gdy do nabycia konieczne jest przeniesienie posiadania dokumentu akcji, publikacja oświadczenia w BIP powoduje powstanie zobowiązania dotychczasowego akcjonariusza do wydania dokumentu akcji i przeniesienia praw udziałowych w spółce akcyjnej lub komandytowo-akcyjnej²⁷. Dopiero, gdy Krajowy Ośrodek nie skorzysta z prawa pierwokupu lub bezskutecznie upłynie termin dla realizacji tego uprawnienia, strony umowy powinny zawrzeć umowę przenoszącą własność udziałów lub

przepisów kodeksu cywilnego dotyczących prawa pierwokupu nieruchomości, tak też J. Grykiel, *Ograniczenia...*, s. 637 i J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 153.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.

²⁵ J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 130.

²⁶ W. Fortuński, M. Kupis, *Uwagi do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 2, s. 53.

²⁷ Tak m.in. J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 153-156, M. Komarowska, *Nowa funkcja Biuletynu Informacji Publicznej wynikająca z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XIV, s. 168-169).

akcji. Odesłanie do przepisów o prawie pierwokupu dotyczących nieruchomości nie wyłącza bowiem stosowania art. 157 § 2 k.c., zgodnie z którym jeżeli umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości została zawarta pod warunkiem lub z zastrzeżeniem terminu, do przeniesienia własności potrzebne jest dodatkowe porozumienie stron obejmujące ich bezwarunkową zgodę.

Nadmiernym uprzywilejowaniem KOWR jest także wyposażenie tej instytucji w uprawnienie do badania stanu spółki przed nabyciem jej udziałów (akcji), a więc *de facto* do przeprowadzenia *due diligence* spółki: przeglądania ksiąg i dokumentów spółki, żądania od spółki informacji dotyczących obciążeń i zobowiązań nieujętych w księgach i dokumentach.²⁸ Krajowy Ośrodek ma miesięczny termin zawity na wykonanie prawa pierwokupu, jest to także maksymalny czas na wykonanie uprawnienia do zapoznania się ze stanem prawnym spółki przed złożeniem oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu. Uprawnienie to dotyczy zapoznania się ze stanem całego majątku spółki w celu prawidłowej wyceny udziałów (akcji), a nie tylko wyceny wartości nieruchomości rolnej. Wadą regulacji jest brak określenia skutków prawnych odmowy udostępnienia ksiąg lub dokumentów albo nieudzielenia informacji. W szczególności odmowa taka nie powoduje przedłużenia terminu na wykonanie prawa pierwokupu. Nadto podkreślić należy, że przepisy u.k.u.r nie przewidują żadnej sankcji za nieudostępnienie ksiąg i dokumentów spółki. Z drugiej strony należy także wziąć pod uwagę, że uprawnienie przewidziane w komentowanym przepisie daje KOWR możliwość zapoznania się ze stanem prawnym spółki zbywającej udziały (akcje) nawet wówczas, gdy nieruchomość rolna stanowi nieistotny, marginalny składnik majątku spółki oraz gdy KOWR nie wykona prawa pierwokupu. Tak szerokie uprawnienie KOWR zaburza konkurencję, może bowiem prowadzić do uzyskania przewagi rynkowej w sytuacji, gdy instytucja jest współnikiem (akcjonariuszem) innej spółki o tym samym przedmiocie działalności.

3.2. Zbycie udziałów (akcji) w drodze innych czynności prawnych, takich jak darowizna, zamiana, *datio in solutum* oraz innych zdarzeń prawnych, które skutkują nabyciem udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego, która jest właścicielem nieruchomości rolnej, reguluje natomiast art. 4 ust. 6 u.k.u.r. KOWR należy zawiadomić w każdym przypadku zbycia udziałów i akcji w spółkach handlowych, gdy podstawą nabycia jest nie tylko inna czynność prawna, ale także inne zdarzenie prawne, takie jak jednostronna czynność prawna, orzecz-

²⁸ Informacje uzyskane przez Krajowy Ośrodek stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2018 r. poz. 419).

nie sądu, organu administracji lub organu egzekucyjnego, dziedziczenia, zapisu windykacyjnego, podziału, przekształcenia lub łączenia spółek handlowych. W takim przypadku KOWR przysługuje prawo nabycia względem tych akcji i udziałów.

3.3. Dalsze ograniczenia w nabywaniu przez cudzoziemców udziałów (akcji) w spółkach prawa handlowego mogą wynikać z przepisów kodeksu spółek handlowych oraz umów lub statutów spółek. Problematyka ta jest niezwykle obszerna i w zasadzie wykracza poza tematykę artykułu. Należy jednak przynajmniej zasygnalizować, że chociaż prawo do swobodnego zbywania udziałów (akcji) jest jednym z podstawowych uprawnień współnika²⁹, to przepisy kodeksu przewidują pewne ograniczenia w zbywaniu udziałów (akcji), stanowiące wyjątki od możliwości realizowania niniejszego prawa. W odniesieniu od spółki z o.o. wynikają one bezpośrednio z przepisów k.s.h.³⁰ lub z umowy spółki (art. 182 § 1 k.s.h.). Umowne ograniczenie w zbyciu może polegać m.in. na przyznaniu określonym podmiotom, najczęściej dotychczasowym wspólnikom, prawa pierwokupu udziałów. W takim przypadku należy uznać, że prawo pierwokupu Krajowego Ośrodka wyprzedza pierwokup podmiotu określonego w umowie spółki. Przepis art. 3a u.k.u.r. jest bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 182 k.s.h.

W odniesieniu do akcji kwestię ograniczeń w obrocie, także w odniesieniu do cudzoziemców, reguluje art. 337 § 1 k.s.h. stanowiąc, że akcje mogą być przedmiotem obrotu. K.s.h. przewiduje ograniczenia w zbywaniu akcji imiennych wydawanych za wkłady niepieniężne (art. 336 § 1 k.s.h.) oraz akcji imiennych, do których przywiązany jest obowiązek powtarzających się świadczeń niepieniężnych (art. 356 § 1 k.s.h.). Ograniczenia w zbywaniu akcji imiennych może także przewidywać statut, w tym m.in. może być to zakaz zbycia na rzecz określonych podmiotów lub prawo pierwokupu dotychczasowych akcjonariuszy. Także w odniesieniu do akcji uznać należy, że prawo pierwokupu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyprzedza pierwokup podmiotu określonego w statucie spółki.

4. Reasumując objęcie ograniczeniami ustawowymi nabywania udziałów i akcji w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych nie zostało wystarczająco przemyślane, a przepisy regulujące tę problematykę są niespójne.

²⁹ W odniesieniu do spółki z o.o. wynika ono *ex lege* z art. 180 k.s.h.

³⁰ Art. 16, art. 181 § 1, art. 183 § 1 art. 176 § 3 k.s.h.

W szczególności objęto zakresem działania u.k.u.r. przypadki nabycia udziałów i akcji, które w żaden sposób nie godzą w obrót nieruchomościami rolnymi. Wprowadzone do u.k.u.r. zmiany miały bowiem ma celu „wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupowaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze”. Antyspekulacyjny cel ustawy, wprowadzony w szczególności z uwagi na cudzoziemców nabywających nieruchomości rolne lub udziały i akcje w spółkach prawa handlowego będących właścicielami nieruchomości rolnych w Polsce wydaje się nieproporcjonalną ingerencją KOWR, działającego na rzecz Skarbu Państwa, w działalność gospodarczą, także rolniczą działalność gospodarczą podmiotów prywatnych. Stanowi to nieuzasadnione wzmocnienie pozycji podmiotu państwowego (KOWR) względem podmiotów prywatnych, które prowadzą działalność w organizacyjno-prawnej formie spółki prawa handlowego. Uprawnienie z tytułu prawa pierwokupu dotyczy bowiem nie tylko spółek, które prowadzą działalność rolniczą, ale i takich, które tej działalności w ogóle nie prowadzą, a nieruchomości rolne stanowią nieistotny, marginalny składnik majątku.

Nadto na podstawie powołanych przepisów KOWR może stać się wspólnikiem (akcjonariuszem) spółki mimo braku woli ze strony pozostałych wspólników. Narusza to zasady k.s.k. i dobre obyczaje, bez dostatecznych podstaw do tak dalece idącej ingerencji w skład wspólników. Nie bez znaczenia jest także przyznanie KOWR prawa do zapoznania się z istotnymi dla spółki informacjami, co stawia tę instytucję w uprzywilejowanej – w sposób nieuzasadniony – pozycji wobec innych podmiotów. Narusza to zasady konkurencji na rynku, nie tylko rolnym. Ponadto może prowadzić to wzmocnienia pozycji innych podmiotów, w których KOWR jest jedynym wspólnikiem.

ACQUISITION BY FOREIGNERS OF SHARES IN COMPANIES OWNING AGRICULTURAL REAL ESTATE

Summary

The subject of this article is restrictions on the acquisition by foreigners of shares in companies that are owners (perpetual usufructuaries) of agricultural real estate under the Polish legal system. Poland, similarly to some other EU Member States, has restricted the freedom to trade in real estate and introduced control over this trade through the use of instruments from the private as well as public law sphere. The degree of interference by the Polish legislator in trading in shares of commercial companies has been assessed basing on the Act on the acquisition of real estate by foreigners and the Act on the shaping of the agricultural system.

L'ACQUISTO DI AZIONI E QUOTE DA PARTE DI STRANIERI NELLE SOCIETÀ PROPRIETARIE DI IMMOBILI AGRICOLI

RIASSUNTO

L'oggetto dell'articolo riguarda le restrizioni, presenti nell'ordinamento giuridico polacco, all'acquisto di azioni e quote da parte di stranieri nelle società proprietarie di immobili agricoli (usufrutto perpetuo). La Polonia, come alcuni Paesi dell'UE, ha introdotto specifiche limitazioni alla compravendita degli immobili, ricorrendo sia agli strumenti di diritto privato sia a quelli di diritto pubblico nell'esercitarne il controllo. Il grado di ingerenza da parte del legislatore polacco nelle operazioni di acquisto e vendita di azioni e quote delle società commerciali è stato valutato dal punto di vista giuridico, sulla base della legge in materia di acquisto degli immobili da parte di stranieri e di quella sul regime agricolo.

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jako globalne wyzwanie dla prawa

1. Jednym z poważnych skutków gwałtownego, bezprecedensowego wzrostu światowej populacji (szczególnie w miastach) jest ogromna presja na środowisko, w tym na jego elementy: ziemię i glebę. Prognozuje się, że liczba ludności na świecie wzrośnie o około miliard w ciągu najbliższych 13 lat, osiągając 8,6 miliarda w 2030 roku, a następnie 9,8 miliarda w 2050 roku i 11,2 miliarda do 2100¹. W 2014 r. ponad połowa światowej populacji (54%) mieszkała w miastach, (w 1950 r. udział ten wynosił 30%). Przewiduje się, że owa tendencja utrzyma się i ilość mieszkańców miast zwiększy się o 2,5 miliarda w latach 2014-2050, z czego niemal 90% przypadnie na Azję i Afrykę². Aby zaspokoić potrzeby i preferencje żywnościowe tej powiększającej się, zurbanizowanej i bogacącej się populacji, szacuje się, że do 2050 r. produkcja rolna na całym świecie będzie musiała wzrosnąć o 60% w porównaniu do okresu 2005-2007³. Tymczasem funkcjonujące obecnie systemy produkcji rolnej sięgają granic swoich możliwości⁴. Globalne szkody ekologiczne

¹ *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division Working Paper, No. ESA/P/WP/248, 2017 https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf [dostęp: 10.05.2018], s. 2.

² *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, (ST/ESA/SER.A/366), United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2015, <https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/wup2014-highlights.pdf>, [dostęp: 10.05.2018], s. 1.

³ N. Alexandratos, J. Bruinsma, *World Agriculture Towards 2030/2050; The 2012 Revision*, ESA Working Paper, 12-03, Rome 2012, Food and Agricultural Organisation, <http://www.fao.org/docrep/016/ap106e/ap106e.pdf>, [dostęp: 10.05.2018], s. 94.

⁴ J. Rockström i in., *A safe operating space for humanity*, "Nature" 2009, Vol. 461 (24), s. 472-475.

spowodowane nadmierną eksploatacją przyrody w celu zaspokojenia zapotrzebowania ludzkości na żywność należą do najistotniejszych przyczyn degradacji środowiska⁵. Rolnictwo i systemy żywnościowe są jednymi z głównych sektorów przyczyniających się do utraty różnorodności biologicznej⁶, zanieczyszczeń⁷ i emisji gazów cieplarnianych⁸.

Zrównoważone zaspokajanie globalnych potrzeb żywieniowych staje się obecnie jednym z wielkich wyzwań, przed którymi stoi ludzkość. Skutkuje to powszechnym, rosnącym zainteresowaniem tym tematem⁹, a jednocześnie sytuuje problematykę żywnościową i użytkowania zasobów w centrum debaty dotyczącej zrównoważonego rozwoju¹⁰. W ostatnich dziesięcioleciach świadomość tych wyzwań znacznie wzrosła. Problem degradacji ziemi i gleby stanowi kwestię, która zdaje się być pomijana w polityce, prawie i dyskursie publicznym, mimo że zasoby te (obok wody) mają charakter fundamentalny dla ludzkiego przetrwania, opiera się na nich rolnictwo i systemy żywnościowe. Można zauważyć, że w historii to właśnie gleby odgrywały kluczową rolę w rozwoju i upadku cywilizacji, a zapotrzebowanie na ziemię było główną przyczyną wojen i kolonizacji¹¹.

Celem artykułu jest określenie znaczenia przeciwdziałania degradacji ziemi i gleby jako wyzwania dla prawa i polityki. Po pierwsze, wskazana będzie

⁵ J.A. Foley i in., *Global consequences of land use*, "Science" 2005, nr 309(5734), s. 570-574; P. Pinstup-Andersen, R. Pandya-Lorch, *Food security and sustainable use of natural resources: a 2020 vision*, "Ecological Economics" 1998, nr 26, s. 5; D. Tilman i in., *Forecasting agriculturally driven global environmental change*, "Science" 2001, nr 292, s. 281284.

⁶ Zmniejsza się znacząco rolna różnorodność – obecnie 75% światowej żywności pochodzi z zaledwie 12 roślin i 5 gatunków zwierząt (FAO, *Building on gender, agrobiodiversity and local knowledge. A training manual*, 2005, <http://www.fao.org/3/a-y5956e.pdf> [dostęp: 10.05.2018], zob. też J.A. Foley i in., *Global consequences...*, s. 570–574.

⁷ J. Lelieveld i in., *The contribution of outdoor air pollution sources to premature mortality on a global scale*, "Nature" 2015, nr 525, s. 367; J. X. Warner i in., *Increased atmospheric ammonia over the world's major agricultural areas detected from space*, "Geophysical Research Letters" 2017, nr 44, s. 2875-2884.

⁸ I. Karakurt, G. Aydin, K. Aydiner, *Sources and mitigation of methane emissions by sectors: A critical review*, "Renewable energy" 2012, nr 39, s. 40; F.N. Tubiello i in., *Agriculture, forestry and other land use emissions by sources and removals by sinks, Food and Agriculture Organization, Statistics Division Rome (2014)*, <http://www.fao.org/docrep/019/i3671e/i3671e.pdf>, [dostęp: 10.05.2018], s. 23.

⁹ P.C. West i in., *Leverage points for improving global food security and the environment*, "Science" 2014, nr 345 (6194), s. 325; I.Y.R. Odegard i E. Van der Voet, *The future of food – scenarios and the effect on natural resource use in agriculture in 2050*, "Ecological Economics" 2014, nr 97, s. 51; R. Bommarco, D. Kleijn, S.G. Potts, *Ecological intensification: harnessing ecosystem services for food security*, "Trends in ecology & evolution" 2013, nr 28(4), s. 230-238.

¹⁰ I.Y.R. Odegard i E. Van der Voet, *The future...*, s. 51.

¹¹ T. Gomiero, *Soil degradation, land scarcity and food security: Reviewing a complex challenge*, "Sustainability" 2016, nr 8.3, s. 9.

waga tego problemu i związku między globalizacją systemów żywnościowych a degradacją ziemi i gleby. Następnie zostanie przedstawiona i poddana ocenie regulacja ochrony gleby i ziemi w prawie międzynarodowym, co ma na celu uzasadnienie hipotezy o potrzebie podjęcia działań prawnych na szczeblu międzynarodowym, ukierunkowanych bezpośrednio na ochronę tych elementów środowiska.

Należy zaznaczyć, że ze względu na ten cel oraz ramy artykułu, nie stanowi on wyczerpującego studium rozwiązań prawnych ochrony zasobów powierzchni ziemi¹². W tym zakresie opracowanie ma charakter wstępny i skupia się na przedstawieniu wyzwań dla prawa, w tym szczególnie związanych z globalizacją systemów żywnościowych.

2. W celu wyznaczenia zakresu tematycznego rozważań, należy poczynić kilka uwag terminologicznych. W tej kwestii powstaje jednak szereg trudności ze względu na istnienie różnych definicji gleby, ziemi i ich degradacji. Pewne odmienności występują również między dyscyplinami i w ujęciach przyjmowanych przez poszczególnych badaczy¹³. Co więcej, terminy „ziemia” i „gleba” stosowane są nieraz jako synonimy (na przykład w niektórych pracach anglojęzycznych)¹⁴. Takie zamieszanie terminologiczne skutkuje trudnościami w opracowaniu metodologii i dostarczeniu porównywalnych informacji¹⁵.

Zważywszy na poruszane w artykule prawne aspekty zagadnienia, punktem odniesienia będzie terminologia prawna, stosowana zwłaszcza w prawie międzynarodowym, gdzie funkcjonuje jedna z legalnych definicji ziemi stworzona

¹² W doktrynie prawa temat ochrony zasobów powierzchni ziemi był przedmiotem analiz. Zob. np. P. Bojarski, *Dualizm prawnej ochrony ziemi*, w: H. Lisicka (red.), *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej J. Sommera*, Wrocław 2006; P. Czepiel, *Problematyka prawna ochrony powierzchni ziemi jako medium środowiskowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, część I: nr 1, część II: nr 2; A. Erechemla, *Czy będzie dyrektywa dotycząca ochrony gleby?*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2010, nr 2; M. Górski, *Prawna ochrona powierzchni ziemi i odpowiedzialność za szkody wyrządzone w powierzchni ziemi*, „Geologia” 2009, nr 35; J. Jerzmański, *Nowe zasady ochrony powierzchni ziemi*, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2015, nr 2; M.A. Król, *Europejskie systemy prawa ochrony ziemi a polskie rozwiązania prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1994, t. L; M.A. Król, *Regulacje prawne ekologicznych podstaw ochrony powierzchni ziemi*, w: S. Prutis (red.), *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998; A. Nowak, *Ochrona gleb w prawie wspólnotowym w kontekście projektu „Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy dla ochrony gleb oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE”*, „Studia Iuridica” 2016, nr 61.

¹³ Zob. np. przegląd definicji gleby w ujęciu historycznym: A.E. Hartemink, *The definition of soil since the early 1800s*, „Advances in Agronomy” 2016, nr 137, s. 73-126.

¹⁴ A. Koch i in., *Soil security: solving the global soil crisis*, „Global Policy” 2013, nr 4.4, s. 437.

¹⁵ T. Gomiero, *Soil degradation...*, s. 25.

na potrzeby Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia (UNCDD)¹⁶. Definiuje ona „ziemię” jako „ziemski system bioprodukcyjny, obejmujący glebę, roślinność, inne biocenozy oraz systemy ekologiczne i procesy hydrologiczne, które działają w ramach tego systemu”¹⁷. Tak szeroko rozumiana ziemia wspiera większość aktywności ludzkości: rolnictwo, życie w miastach, siedliska i inne. Zmiany użytkowania gruntów mogą zatem wpływać na glebę, a gleba wspiera wiele zastosowań ziemi¹⁸. Natomiast termin „gleba”, choć występuje w Konwencji UNCCD kilkakrotnie, nie został w niej zdefiniowany. Dodatkowo można zauważyć pewną nieadekwatność i niekonsekwencję w stosowaniu w tym akcie terminologii, co zwiększa trudności w wyznaczeniu płaszczyzny pojęciowej¹⁹.

Natomiast definicje gleby występujące w dokumentach prawa międzynarodowego o charakterze *soft law* dostrzegają jej fundamentalną rolę w ekosystemie lądowym jako trójwymiarowego komponentu o wielu funkcjach. Przykładowo można wskazać definicję gleby zawartą w „Zmienionej Europejskiej Karcie Ochrony i Zrównoważonego Zarządzania Glebami”²⁰, choć należy zaznaczyć, że również ona nie ma charakteru definicji legalnej. Dokument ten stwierdza, iż: „gleba jest składnikiem ekosystemów lądowych i stanowi zewnętrzną warstwę skorupy ziemskiej. Znajduje się na styku pomiędzy powierzchnią Ziemi a podłożem skalnym i jest strukturą (pedosferą), w której układ tworzą skały (litosfera), powietrze (atmosfera), woda (hydrosfera) i organizmy żywe (biosfera). Gleba naturalnie występuje w kolejnych poziomych warstwach (lub płaszczyznach) o określonych właściwościach fizycznych, chemicznych i biologicznych oraz różnych funkcjach”.

Degradacja ziemi została zdefiniowana w Konwencji UNCCD jako: „zmniejszenie lub utrata, na obszarach suchych, półsuchych i okresowo suchych, biolo-

¹⁶ Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce (*The United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*), sporządzona w Paryżu 17 czerwca 1994 r., ratyfikowana przez Prezydenta RP 2 października 2001 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 185 poz. 1538). Dalej jako Konwencja UNCCD.

¹⁷ Art. 1 (e) Konwencji UNCCD.

¹⁸ G. Pierzynski, Brajendra, *Threats to soils: global trends and perspectives*, A Contribution from the Intergovernmental Technical Panel on Soils, Global Soil Partnership Food and Agriculture Organization of the United Nations, September 2017, Global Land Outlook Working Paper, <https://global-land-outlook.squarespace.com/working-papers-1/#working-papers>, [dostęp:10.05.2018].

¹⁹ B. Boer, I. Hannam, *Legal aspects of sustainable soils: International and national*, “Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2003, nr 12.2, s. 151.

²⁰ Zmieniona Europejska Karta Ochrony i Zrównoważonego Zarządzania Glebami (*Revised European Charter for the Protection and Sustainable Management of Soil*), przyjęta w dniu 28 maja 2003 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy na 840 Sesji.

gicznej lub ekonomicznej produktywności oraz kompleksowości ziem uprawnych nawadnianych deszczem, irygowanych, terenów wypasu, pastwisk, lasów i ziemi zalesionej, w wyniku użytkowania ziemi, procesów lub kombinacji procesów, w tym procesów powstających w wyniku działalności ludzkiej i modeli zamieszkiwania, takich jak: (i) erozja gleby spowodowana przez wiatr i/lub wodę; (ii) pogorszenie fizycznych, chemicznych, biologicznych lub ekonomicznych właściwości gleby oraz (iii) długotrwała utrata naturalnej roślinności²¹. Można zauważyć, że brzmienie definicji wskazuje, iż Konwencja UNCCD ogranicza degradację gruntów do obszarów pustynnych, co skutkuje niestety powszechnym postrzeganiem problemu degradacji ziemi w prawie i polityce jako dotyczącego tylko tych terenów.

Biorąc pod uwagę wieloaspektowy charakter podjętego zagadnienia, wydaje się, że w niniejszych rozważaniach bardziej adekwatnym będzie odejście od cytowanej definicji Konwencji UNCCD i przyjęcie rozszerzonej koncepcji degradacji ziemi jako obejmującej wszystkie rodzaje terenów – nie tylko suchych, na wzór definicji wypracowanej przez FAO w projekcie „Ocena degradacji ziemi w obszarach suchych” (LADA)²², określającej ją jako „zmniejszenie zdolności gruntów do dostarczania dóbr i usług ekosystemowych przez pewien okres czasu dla jego beneficjentów”. Takie ujęcie jest również komplementarne do definicji degradacji gleby przyjętej przez FAO jako „zmiany statusu kondycji gleby, powodującej zmniejszoną zdolność ekosystemu do dostarczania dóbr i usług dla jej beneficjentów. Zdegradowanymi są więc gleby o kondycji, która nie zapewnia normalnych dóbr i usług danej gleby w jej ekosystemie²³. Jeśli zaś chodzi o relację pomiędzy degradacją gleby i degradacją ziemi należy zauważyć, iż pierwsza stanowi znaczącą składową tej drugiej, mającej szersze znaczenie. Degradacja ziemi obejmuje bowiem dodatkowo degradację wody i roślinności²⁴.

Wskazane powyżej szersze ujęcie degradacji ziemi pozwala na uwzględnienie wzajemnie powiązanych elementów ekosystemu, lecz także swoistych kosztów (*trade-offs*), które mogą zaistnieć (na przykład utraty różnorodności biologicznej, towarzyszącej podniesieniu korzyści ekonomicznych intensywnego rolnictwa)²⁵. Uwzględni ona też wymiar społeczny problemu. Nie ulega bowiem

²¹ Art. 1 (f) Konwencji UNCCD.

²² R. Biancalani, F. Nachtergaele, M.P.S. Bunning, *Land degradation assessment in drylands. Methodology and results*, Food And Agriculture Organization of The United Nations, Rome, 2013, <http://www.fao.org/3/a-i3241e.pdf>, [dostęp: 10.05.2018].

²³ *Soil Degradation*, Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, Italy, 2015 <http://www.fao.org/soils-portal/soil-degradation-restoration/en/> [dostęp: 10.05.2018].

²⁴ B. Boer, I. Hannam, *Legal aspects...*, s. 152.

²⁵ *The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome and Earthscan, London 2011, s. 108.

wątpliwości, iż degradacja ziemi powinna być zawsze ujmowana jako problem społeczny. Procesy czysto środowiskowe, takie jak wymywanie składników mineralnych i erozja, występują w związku z ingerencją człowieka lub bez niej, ale uznanie tych procesów za degradację następuje z uwzględnieniem kryteriów społecznych, które odnoszą stan ziemi do jej faktycznego lub potencjalnego wykorzystania²⁶. Trzeba też pamiętać, że degradacja ziemi stanowi kontinuum²⁷ i jest procesem. Jak podkreślono w LADA, wprowadzenie wymiaru czasu oraz uwzględnienie związków przyczynowych zapewnia lepsze zrozumienie tego zjawiska i jego wpływu na życie ludzi, a co za tym idzie, umożliwi lepsze wsparcie w podejmowaniu decyzji²⁸.

4. Oczywiście, ale bardzo ważną cechą ziemi jako zasobu jest jej silnie osadzenie w aspekcie ilościowym. Ziemia stanowi zasób ograniczony i wyczerpywalny. Tymczasem w ostatnich dziesięcioleciach bezprecedensowo rośnie zapotrzebowanie ludzkości na ziemię. Obecnie już tylko niespełna jedna czwarta powierzchni globu jest wolna od istotnych oddziaływań człowieka (z czego większość stanowią tereny nieodpowiednie dla ludzi lub osadnictwa, takie jak pustynie, obszary górskie, tundra i obszary polarne), a przewiduje się, że do 2050 roku część ta zmniejszy się do poniżej 10%²⁹. Jednocześnie ponad 37% ładu zajmują grunty użytkowane rolniczo, będąc jednym z największych biomów na Ziemi³⁰. Jednak nawet tak duży obszar jest niewystarczający dla zaspokojenia ludzkich potrzeb. Prognozuje się, że do 2050 r. zapotrzebowanie na nowe grunty rolne wzrośnie o około 50%, co nieuchronnie wpłynie na pozostałe ekosystemy³¹. Skutkuje to też konkurencją sposobów użytkowania ziemi na cele produkcji żywności, urbanizacji i przemysłu oraz wytwarzania energii. Na uwagę zasługuje również szczególne znaczenie biologicznie produktywnych gruntów i żyznych gleb, o które zwłaszcza konkurują dwa sposoby ich potencjalnego wykorzystania: dla produkcji żywności lub biomasy nieżywnościowej. W literaturze zauważa się w tym kontekście, iż energia, żywność i ziemia

²⁶ P. Blaikie, H. Brookfield, *Land Degradation and Society*; Routledge–London 1987, s. 1.

²⁷ P. Chasek i in. *Operationalizing Zero Net Land Degradation: The next stage in international efforts to combat desertification?*, "Journal of Arid Environments" 2015, nr 112, s. 8.

²⁸ R. Biancalani, F. Nachtergaele, M.P.S. Bunning, *Land degradation assessment...*, s. 7.

²⁹ R. Scholes, L. Montanarella i in. (red.), Summary for policymakers of the thematic assessment report on land degradation and restoration of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) Bonn 2018, IPBES secretariat, Bonn, Germany, s. 10, https://www.ipbes.net/sites/default/files/downloads/ipbes-6-15-add-5_spm_ldr_advance.pdf [dostęp: 10.05.2018].

³⁰ FAOSTAT 2015, <http://www.fao.org/faostat>, [dostęp: 10.05.2018].

³¹ T. Gomiero, *Soil degradation...*, s. 3.

stają się swoistymi ekologicznymi pułapkami dla ludzkości³². Są one ze sobą ściśle powiązane, ale spośród nich ziemia ma charakter kluczowy. Paradoksalnie problem jej wyczerpalności jest lekceważony, a nawet negowany.

Drugą ważną cechą ziemi, a szczególnie gleby jest to, że są one w istocie zasobami nieodnawialnymi. Tworzenie cienkiej warstwy gleby trwa nawet tysiące lat (np. procesy wietrzenia)³³, tymczasem tylko jedna godzina ulewnego deszczu może ją całkowicie zniszczyć. Ponadto, z perspektywy ludzkiej, zasklepienie gleby w wyniku zajmowania ziemi jest właściwie nieodwracalne³⁴.

Owe swoiste cechy ziemi jako zasobu w obliczu wskazanych wyżej rosnących potrzeb skutkują dwoma problemami, stanowiącymi jednocześnie dwa poważne wyzwania dla ludzkości: wystarczalności ziemi (dostępności nowych gruntów) dla zaspokojenia przyszłych potrzeb rosnącej populacji ludzkiej i jakości ziemi (zwłaszcza głównego składnika – gleby). Zagadnienia te zazębiają się³⁵. Na całym świecie obserwuje się obniżenie kondycji i wydajności ziemi, a jednocześnie wzrasta zapotrzebowanie na grunty³⁶. Kwestie zarządzania glebą łączą się więc nierozdzielnie z zagadnieniem bezpieczeństwa żywnościowego (w zakresie osiągalności żywności, dostępu, wykorzystania i stabilności), w szczególności w odniesieniu do populacji narażonych na zagrożenie ich bezpieczeństwa żywnościowego³⁷.

Ponadto kwestia degradacji ziemi jest ściśle powiązana z dwoma innymi największymi globalnymi problemami ekologicznymi: utratą różnorodności biologicznej i zmianami klimatycznymi. Pierwszy z nich jest w znacznym stopniu związany i powodowany degradacją ziemi³⁸, prowadzącą do redukcji pełnionych przez ziemię funkcji i dostarczanych usług ekosystemowych³⁹. Degradacja gleby stanowi również jeden z istotnych czynników przyczyniających się do

³² W. Haber, *Energy, food, and land – the ecological traps of humankind*, “Environmental Science and Pollution Research-International” 2007, nr 14(6), s. 359-365.

³³ A.M. Wyatt, *The dirt on international environmental law regarding soils: is the existing regime adequate*, “Duke Environmental Law & Policy Forum” 2008, nr 19, s. 168.

³⁴ E. Aksoy i in., *Assessing and analysing the impact of land take pressures on arable land*, “Solid Earth” 2017 nr 8 (3), s. 684; R. Lal, *Restoring soil quality to mitigate soil degradation*, “Sustainability” 2015, nr 7.5, s. 589.

³⁵ T. Gomiero, *Soil degradation...*, s. 4.

³⁶ L. Montanarella i in., *World's soils are under threat*, “Soil” 2016, nr 2(1), s. 79-82; B. J. Orr i in., *Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)*, Bonn 2017, Germany, <https://www.unccd.int/publications/scientific-conceptual-framework-land-degradation-neutrality-report-science-policy> (dostęp:10.05.2018), s. 21.

³⁷ M.A. Zanella i in., *Discussion: Food security and sustainable food systems: The role of soil*, “International Soil and Water Conservation Research” 2015, nr 3.2, s. 154-159.

³⁸ *Summary for policymakers...*, s. 3.

³⁹ R. Lal, *Restoring soil...*, s. 589.

zmiany klimatu. Z drugiej strony zmiany klimatyczne wzmacniają negatywne oddziaływanie prawie wszystkich bezpośrednich czynników powodujących degradację gleby⁴⁰.

5. Trudno jest określić stopień degradacji ziemi w skali globu. Próby w tym względzie podejmuje FAO, która szacuje, iż około 25% gruntów na świecie należy do grupy krytycznej – są wysoce zdegradowane, około 46% jest umiarkowanie zdegradowanych, a tylko 10% o podnoszącej się jakości⁴¹. Jeśli chodzi o grunty rolne – globalnie 38% z nich jest dotkniętych degradacją gleby spowodowaną przez człowieka. Około 6% gruntów rolnych jest silnie zdegradowanych, a 20% – umiarkowanie. Rozmieszczenie ich różni się znacząco między kontynentami. Najbardziej dotknięte degradacją ziemi są Ameryka Środkowa (prawie 75% gruntów rolnych) i Afryka – 65%⁴². Należy podkreślić, że degradacja ziemi jest zjawiskiem globalnym o wielu obliczach⁴³ i chociaż najcięższa na obszarach suchych, występuje jednak także w innych ekosystemach. Niestety, jak wspomniano, fakt ten jest nieraz pomijany, co prowadzi do postrzegania degradacji jako problemu dotyczącego tylko obszarów suchych⁴⁴.

Jako główne przyczyny degradacji gruntów i związanej z tym utraty różnorodności biologicznej wskazuje się: ekspansję upraw i pastwisk na ekosystemy naturalne, nierównoważone praktyki rolne i leśne, zmiany klimatyczne, a w niektórych obszarach świata także urbanizację, rozwój infrastruktury i przemysł wydobywczy⁴⁵. Szacuje się, że 95% pustynnienia powiązane jest z praktykami rolniczymi lub użytkowaniem rolniczym gruntów⁴⁶. Na obszarach mniej zaludnionych degradacja gleby wynika przede wszystkim z erozji i utraty różnorodności biologicznej gleby, natomiast na obszarach rolniczych zjawisko to przyjmuje zwłaszcza formy niedoboru wody oraz zubożenia i zanieczyszczenia gleby⁴⁷. Z punktu widzenia jakości ziemia ulega degradacji zarówno poprzez intensyfikację, jak i jej porzucanie⁴⁸. Należy również zauważyć regionalne róż-

⁴⁰ *Summary for policymakers...*, s. 6.

⁴¹ *The state of the world's land and water...*, s. 112.

⁴² L.R. Oldeman, *Global extent of soil degradation. Biannual Report 1991–1992*, International Soil Reference and Information Centre, Wageningen 1992, s. 33.

⁴³ A. Koch i in., *Soil security...*, s. 436.

⁴⁴ P. Chasek i in., *Operationalizing...*, s. 3.

⁴⁵ *Summary for policymakers...*, s. 3.

⁴⁶ H.J. Geist, E.F. Lambin, *Dynamic causal patterns of desertification*, "Bioscience" 2004, nr 54, s. 819.

⁴⁷ F. Nachtergaele, R. Biancalani, M. Petri, *Land degradation SOLAW Background Thematic Report 3*, http://www.fao.org/fileadmin/templates/solaw/files/thematic_reports/SOLAW_thematic_report_3_land_degradation.pdf, [dostęp: 10.05.2018].

⁴⁸ F. Nachtergaele, R. Biancalani and M. Petri, *Land degradation...*

nice w aspekcie rodzajów zagrożeń. Na przykład erozja gleby stanowi główny problem w regionach Afryki Subsaharyjskiej, podczas gdy w Europie Zachodniej najpoważniejszą kwestią jest zasklepanie gleby⁴⁹.

Rozpatrywanie czynników powodujących degradację gleby nie powinno prowadzić do nieuzasadnionych uproszczeń. Zjawisko to prawie zawsze jest wynikiem konfiguracji wielu przyczyn. Okoliczność ta musi być również uwzględniona w podejmowaniu prób rozwiązania tego problemu poprzez równoczesne i skoordynowane wykorzystanie różnorodnych instrumentów polityki i reakcji na różnych poziomach: instytucjonalnym, zarządzania, poprzez środki zbiorowe i indywidualne⁵⁰. W tym kontekście podkreśla się w literaturze, że chociaż degradacja ziemi jest istotnym problemem społecznym, nie można jej redukować do wyniku lokalnych warunków i działań, a zwłaszcza do obarczania winą głównie ludzi korzystających bezpośrednio z zasobu ziemi – zajmujących się uprawą roli⁵¹.

6. Uwzględnienie płaszczyzny społecznej w postrzeganiu problemu degradacji ziemi jest istotne zwłaszcza z punktu widzenia prawa i polityki. Aspektem tego rodzaju, na który należy szczególnie zwrócić uwagę, są globalizacyjne uwarunkowania degradacji ziemi. Nie są one bowiem widoczne na pierwszy rzut oka i z tego powodu często pomijane. Ich rozpoznanie i uwzględnienie jest zaś ważne, ponieważ mają znaczny wpływ na wybór instrumentów służących rozwiązaniu problemu. Dlatego niezbędne jest budowanie szerokich ram geograficznych w celu zrozumienia degradacji gleby, a zwłaszcza uwzględnienia złożoności różnych presji wywołanych procesem globalizacji.

Należy zauważyć, że wpływ wyborów konsumpcyjnych na degradację ziemi na całym świecie często nie jest w pełni widoczny ze względu na oddzielenie i znaczne odległości geograficzne między konsumentami (czerpiącymi w istocie korzyści z nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych) a producentami (najbardziej dotkniętymi bezpośrednimi negatywnymi skutkami degradacji gleby)⁵². Dodatkowo, regulacje dotyczące użytkowania gruntów ukierunkowane na ochronę naturalnych ekosystemów w jednym miejscu (np. w Europie) mogą skutkować zagrożeniem ekosystemów w innych, nieraz odległych zakątkach świata, na przykład z powodu pośrednich zmian użytkowania gruntów⁵³. Można w tym kontekście wskazać skutki polityki wspierania rozwoju odnawialnych

⁴⁹ L. Montanarella i in., *World's soils...*, s. 81.

⁵⁰ *Summary for policymakers...*, s. 6.

⁵¹ P. Blaikie, H. Brookfield, *Land Degradation...*, s. XIX.

⁵² *Summary for policymakers...*, s. 6.

⁵³ E.F. Lambin, P. Meyfroidt. *Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity*, "Proceedings of the National Academy of Sciences" 2011, nr 108.9, s. 3465-3472.

źródeł energii, która może, w wyniku ekspansji biopaliw, powodować pośrednie zmiany użytkowania gruntów, prowadzące w rezultacie do wyższych emisji gazów cieplarnianych⁵⁴.

Upraszczać nieco, można wskazać powyżej problem obrazowo podsumować, iż społeczeństwa państw rozwiniętych eksportują swój „głód ziemi” do krajów rozwijających się oraz „importują” ziemię w postaci produktów wyhodowanych za granicą⁵⁵. Prowadzi to do swoistego oddelegowania problemu deficytów ziemi i przekształcenia jej w niejako elastyczny czynnik produkcji. Niespodziewanie, zważywszy na wspomniane wyżej immanentne cechy ziemi jako zasobu, grunty rolne stają się w ten sposób w pewnym sensie zasobami mobilnymi⁵⁶. Zagadnienie to zostało już zauważone, a próba zrozumienia jego natury podejmowana jest coraz szerzej w badaniach naukowych i działaniach organizacji pozarządowych. Opracowano również koncepcje i metodologie mające na celu rozpoznanie i opisanie tego zjawiska, np. jako globalne przemieszczenie użytkowania gruntów (*global displacement of land use*), odległe sprzężenia gruntów (*land teleconnections, telecouplings*) lub ślad gruntowy (*land footprint*)⁵⁷.

7. Powyższe okoliczności i tendencje pokazują, że nie ma wątpliwości, iż degradacja ziemi jest powszechnym, systemowym zjawiskiem, które ma wpływ na kluczowe potrzeby ludzkości. Nie jest zatem przesadnym stwierdzenie, że „zapewnienie prawidłowego funkcjonowania gleby stanowi fundament rozwiązywania wielkich problemów ludzkości: bezpieczeństwa żywnościowego, po-

⁵⁴ Zob. np. S. Tokgoz, D. Laborde, *Indirect land use change debate: what did we learn?*, “Current Sustainable/Renewable Energy Reports” 2014, nr 1.3, s. 104-110.

⁵⁵ *Soil Atlas 2015. Facts and figures about earth, land and fields*, Heinrich Böll Foundation, Berlin, Germany, and the Institute for Advanced Sustainability Studies, Potsdam, Germany 2015, http://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/soilatlas2015_web_english.pdf [dostęp:10.05.2018], s. 9.

⁵⁶ *Soil Atlas 2015...*, s. 14.

⁵⁷ M. Bruckner i in., *Measuring telecouplings in the global land system: a review and comparative evaluation of land footprint accounting methods*, “Ecological Economics” 2015 nr 114, s. 12 i n. oraz literatura tam przywołana; K.C. Seto, *Urban land teleconnections and sustainability*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2012 nr 109, s. 7687-7692; B. Güneralp, K.C. Seto, M. Ramachandran, *Evidence of urban land teleconnections and impacts on hinterlands*, “Current Opinion in Environmental Sustainability” 2013, nr 5, s. 445-451; J. Weinzettel i in., *Affluence drives the global displacement of land use*, “Global Environmental Change” 2013 nr 23 (2), s. 434; P. Meyfroidt, T.K. Rudel, E.F. Lambin, *Forest transitions, trade, and the global displacement of land use*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2010, nr 107, s. 20917-20922; K. Steen-Olsen i in., *Carbon, land, and water footprint accounts for the European Union: consumption, production, and displacements through international trade*, “Environmental science & technology” 2012, nr 46.20, s. 10883-10891.

wstrzymania utraty różnorodności biologicznej, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu oraz regulacji dostępności zasobów słodkiej wody. Trudność polega na znalezieniu adekwatnych i prostych środków ukazania tych powiązań⁵⁸.

Istnienie społecznych uwarunkowań problemu degradacji ziemi wskazuje na adekwatność rozwiązań społecznych poprzez które można go rozwiązać⁵⁹. Biorąc pod uwagę, że prawo odgrywa zasadniczą rolę w kształtowaniu polityki środowiskowej⁶⁰, a nawet wpływa na moralne i emocjonalne postawy ludzi wobec angażowania się w społeczne egzekwowanie prawa środowiska⁶¹, wydaje się, że podjęcie działań prawnych jest niezbędne dla rozwiązania problemu degradacji ziemi. Jednak, co zaskakujące, w prawie kwestii tej wciąż nie poświęca się wystarczającej uwagi⁶².

Wydaje się, że istnieje kilka przyczyn tej sytuacji. Główną przeszkodą w podejmowaniu w ramach polityki i prawa gospodarowania gruntami działań ukierunkowanych na ten problem jest powszechny brak świadomości kwestii degradacji ziemi. Rozpoznanie wyzwań z nią związanych jest zaś szczególnie utrudnione z uwagi na wskazany powyżej wpływ uwarunkowań globalizacyjnych zjawiska. Negatywne skutki procesów degradacji ziemi mogą być bowiem znacząco kształtowane przez czynniki pośrednie, a do tego często odległe geograficznie⁶³. Kolejnym istotnym powodem jest to, iż degradacja gleby jest zwykle procesem powolnym, który nie jest łatwy do uchwycenia przez ludzką percepcję⁶⁴.

W rezultacie, w przeciwieństwie do klimatu czy różnorodności biologicznej, ochrona ziemi i gleby nie stanowi wyraźnego celu umów międzynarodowych. Funkcjonuje w zasadzie tylko jedno porozumienie międzynarodowe wyraźnie odnoszące się do ziemi – wskazana powyżej Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia. Przyjęta w 1994 r., stanowi jedyną prawnie wiążącą umowę międzynarodową łączącą kwestie środowiska i rozwoju z zasadami zrównoważonego zarządzania ziemią. Konwencja odnosi się do obszarów suchych (suchych, półsuchych i okresowo suchych), w których znajdują się bardzo zagrożone ekosystemy i grupy ludności. Jak wspomniano,

⁵⁸ A. Koch i in., *Soil security...*, s. 437.

⁵⁹ P. Blaikie, H. Brookfield, *Land Degradation...*, s. XXII.

⁶⁰ A.S. Garmestani, R.A. Craig, M.H. Benson, *Can law foster social-ecological resilience?*, "Ecology and Society" 2013, vol. 18, nr 2 [online].

⁶¹ Y. Feldman, O. Perez, *How law changes the environmental mind: An experimental study of the effect of legal norms on moral perceptions and civic enforcement*, "Journal of Law and Society" 2009, nr 36.4, s. 501-535.

⁶² Por. M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska*, Warszawa 2011, s. 225. Przegląd aktów międzynarodowego prawa ochrony środowiska dotyczącego gleb zob np. w: A.M. Wyatt, *The dirt...*, s. 180-192; B. Boer, I. Hannam, *Legal aspects...*, s. 152-156.

⁶³ *Summary for policymakers...*, s. 5.

⁶⁴ T. Gomiero, *Soil degradation...*, s. 10.

tak wąski zakres przepisów Konwencji UNCCD powoduje jednak umniejszanie znaczenia problemu i rangi instrumentu, ponieważ degradacja ziemi jest w rezultacie często postrzegana jako problem wyłącznie suchych terenów i odmawia się uznania jej jako zagrożenia o znaczeniu globalnym⁶⁵.

Nie ulega wątpliwości, że Konwencja UNCCD odwołuje się do norm i zasad, wokół których toczyły się obrady Szczytu Ziemi w Rio⁶⁶. Jednakże, chociaż problemy ziemi i gleby są istotne dla obu konwencji z Rio działających na skalę globalną: Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD)⁶⁷ i Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)⁶⁸, żadna z nich, a nawet obie w połączeniu, nie są w stanie uwzględnić w wystarczającym stopniu wielowymiarowej problematyki degradacji ziemi. Z kolei akt bezpośrednio i kompleksowo odnoszący się do kwestii ochrony gleby, jakim jest Protokół z 1998 r. do Konwencji o ochronie Alp z 1991 r. dotyczący ochrony gleby⁶⁹ ma zasięg terytorialnie ograniczony tylko do subregionu.

Podejmowane na poziomie międzynarodowym inne próby działań prawnych na rzecz ochrony gleby nie mają natomiast charakteru instrumentu prawnie wiążącego. Warto w tym kontekście wskazać zwłaszcza dokumenty przyjęte przez Radę Europy (na czele z Rezolucją nr 19 z 1972 r. – Europejska Karta Gleb⁷⁰ oraz Zmienioną Europejską Kartą Ochrony i Zrównoważonego Zarządzania Glebami⁷¹), FAO (Rezolucja 8/81 – Światową Kartą Gleb⁷²), i UNEP (Świato-

⁶⁵ P. Chasek i in., *Operationalizing...*, s. 3.

⁶⁶ Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, która odbyła się w dniach 3–14 czerwca 1992 roku w Rio de Janeiro w Brazylii; Zob. L.C. Stringer, *Reviewing the international year of deserts and Desertification 2006: What contribution towards combating global desertification and implementing the United Nations Convention to Combat Desertification?*, „Journal of Arid Environments” 2008, nr 72 (11), s. 2065-2074.

⁶⁷ Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona 5 czerwca 1992 roku na Szczytcie Ziemi w Rio de Janeiro, weszła w życie 29 grudnia 1993, Dz.U. z 2002 r. nr 184 poz. 1532.

⁶⁸ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., weszła w życie 21 marca 1994 r., Dz.U. z 1996 r. nr 53 poz. 238.

⁶⁹ Protokół w sprawie stosowania konwencji alpejskiej z 1991 roku w zakresie ochrony gleby. Protokół „Ochrona gleby” przyjęty w dniu 16 października 1998 r. w Bledzie; podpisany w imieniu Wspólnoty na podstawie Decyzji Rady z dnia 2 grudnia 2005 r. (2006/516/WE), Dz.U.UE.L.2005.337.29.

⁷⁰ Rezolucja Rady Europy nr (72) 19 „Europejska Karta Gleb” (*European Soil Charter*) przyjęta w dniu 30 maja 1972 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy na 211 Sesji.

⁷¹ Zmieniona Europejska Karta Ochrony i Zrównoważonego Zarządzania Glebami (*Revised European Charter for the Protection and Sustainable Management of Soil*) przyjęta w dniu 28 maja 2003 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy na 840 Sesji.

⁷² Rezolucja FAO – ONZ 8/81 Światowa Karta Gleb (*World Soil Charter*) przyjęta przez Państwa Członkowskie FAO w dniu listopada 1981 r. na 21 Sesji. W czerwcu 2015 r. Zmieniona Światowa Karta Glebowa została jednomyślnie zaakceptowana przez członków 39. sesji Globalnego Partnerstwa na rzecz Gleby, która odbyła się w Rzymie.

wa Polityka Glebowa z 1982 r.⁷³). Instrumenty te stanowią podstawy światowego prawa miękkiego (*soft law*) dla ochrony gleb⁷⁴. Także Unia Europejska na początku XXI w. wykazała sporą aktywność⁷⁵, jednak nie doprowadziła do przyjęcia aktu o wiążącym prawnie charakterze (Projekt dyrektywy w sprawie ochrony gleby, przyjęty przez Komisję Europejską we wrześniu 2006 r.⁷⁶, został wycofany w 2014 roku⁷⁷).

ONZ podejmuje wysiłek na rzecz uznania degradacji gleby za globalne zagrożenie, a przez to przyczynienia się do globalnego bezpieczeństwa żywnościowego poprzez prowadzone działania i przyjęte dokumenty w ramach formuły Zrównoważonych Celów. Dokument końcowy Konferencji ONZ w sprawie zrównoważonego rozwoju (Rio+20) „Przyszłość, której chcemy” wskazuje (w paragrafie 206) „potrzebę podjęcia pilnych działań w celu odwrócenia degradacji ziemi. W związku z tym postaramy się osiągnąć świat neutralny pod względem degradacji ziemi...”.

Wśród przyjętych 25 września 2015 r. na Konferencji NZ w Nowym Jorku Celów Zrównoważonego Rozwoju⁷⁸, Piętnasty Cel wzywa aby „chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej”. Dalej jest on konkretyzowany w zadaniu 15.3 – osiągnięcia neutralnego stanu degradacji gleby do roku 2030 („Do 2030 roku zwalczyć pustynnienie, odtworzyć zdegradowane obszary i gleby, w tym tereny dotknięte pustynnieniem, suszami i powodzią; dążyć do budowy świata, w którym nie będzie występować proces degradacji gruntów”)⁷⁹. Choć działania te są bardzo ważne i cenne, wysiłki te nie mogą być wystarczające ze względu na niewiążący i miękki charakter ich podstaw prawnych.

Ponadto niewystarczające jest nadal powiązanie ochrony ziemi i gleby z aspektami polityk w różnych dziedzinach, gdzie pomijane są wzajemne uwa-

⁷³ Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP), Światowa Polityka Gleb (*World Soils Policy*), Nairobi 1982.

⁷⁴ Zob. też A.M. Wyatt, *The dirt...*, s. 180-192, B. Boer, I. Hannam, *Legal aspects...* s. 152-156.

⁷⁵ Szerzej na ten temat zob. np. A. Nowak, op. cit., s. 283-297, A. Erechemla, op. cit., s. 24-29.

⁷⁶ Projekt dyrektywy PEiR z 22 września 2006 r. ustanawiającej ramy dla ochrony gleby oraz zmieniającej dyrektywę 2004/35/WE – COM(2006) 232 final.

⁷⁷ Wycofanie zdezaktualizowanych wniosków Komisji (Dz.Urz. UE z 21.05.2014, C 153/3).

⁷⁸ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. na 70 Sesji, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, ONZ A/RES/70/1, dalej cyt. jako: „Agenda 2030”.

⁷⁹ Na temat koncepcji – zadania zerowego bilansu degradacji ziemi (*Zero Net Land Degradation – ZNLD*) i świata neutralnego pod względem degradacji ziemi (*Land Degradation Neutral World – LDNW*) zob.: P. Chasek i in., *Operationalizing...*, s. 5-13.

runkowania i zazębianie tych obszarów (szczególnie dotyczących rolnictwa, systemów żywnościowych, energii, klimatu, różnorodności biologicznej i prawa do żywności).

Jeśli zaś chodzi o związek między problematyką degradacji ziemi a prawami człowieka, istnieje również luka, chociaż podejmowane są tu pewne kroki. W tym kontekście można wskazać „Dobrowolne wytyczne dotyczące odpowiedzialnego zarządzania prawem własności gruntów, rybołówstwa i lasów w kontekście krajowego bezpieczeństwa żywnościowego” – pierwsze międzyrządowe porozumienie dotyczące odpowiedzialnego zarządzania na obszarach wiejskich oparte na prawach człowieka⁸⁰.

8. Jak wynika z powyższego, przeciwdziałanie problemowi degradacji ziemi nie zostało adekwatnie i dostatecznie podjęte przez międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Nie ulega też wątpliwości, iż instrumenty o charakterze lokalnym lub regionalnym nie mogą być w tym względzie wystarczające, zwłaszcza zważywszy na wskazane wyżej globalne skutki degradacji ziemi oraz fakt, że regionalne i lokalne decyzje dotyczące użytkowania gruntów są silnie zależne od odległych geograficznie czynników. Nie można bowiem pomijać skutków integracji gospodarczej. Lokalne interwencje w zakresie zarządzania mogą wywoływać negatywne skutki w innych miejscach świata, takie jak np. przemieszczenie sposobów użytkowania gruntów do miejsc, w których egzekwowanie wymogów ochrony środowiska jest słabsze⁸¹.

Należy również pamiętać, iż szkody w glebie dla rolnictwa mają charakter ekologicznych efektów zewnętrznych, nieuwzględnionych w cenach rynkowych, które mogą nie zostać zinternalizowane, zwłaszcza w krajach rozwijających się, będących pod wpływem tendencji rynkowych i innych podmiotów (międzynarodowych korporacji i instytucji finansowych). Tymczasem wiążące instrumenty prawa międzynarodowego mogłyby wymusić konieczność internalizacji takich kosztów środowiskowych przez rolnictwo⁸².

Wszystko to wskazuje na istnienie pilnej potrzeby działania na szczeblu międzynarodowym, ukierunkowanego na problem degradacji ziemi i gleby, zwłaszcza w formie międzynarodowego instrumentu prawa ochrony środowiska dla ich ochrony⁸³.

⁸⁰ *Soil Atlas 2015...*, s. 48.

⁸¹ *Summary for policymakers...*, s. 6.

⁸² N.A. Fromherz, *The Case for a Global Treaty on Soil Conservation, Sustainable Farming, and the Preservation of Agrarian Culture*, "Ecology Law Quarterly" 2012, nr 57, s. 109.

⁸³ B. Boer, *Law for Sustainable Soils: International and National Aspects*, "Bulletin of the Serbian Geographical Society" 2010, nr 4, s. 3; N.A. Fromherz, *The Case...*, s. 107 i n., A.M. Wyatt, *The dirt...*, s. 197.

Innymi podnoszonymi argumentami przemawiającymi za koniecznością międzynarodowego systemu ochrony środowiska w odniesieniu do gleb są możliwe do osiągnięcia tą drogą pozytywne skutki, takie jak: podniesienie świadomości problemu gleb i zachęta do skoordynowanych działań krajów w tym zakresie, unikanie problemów związanych ze zbiorowym działaniem (podjęcie przez kraj indywidualnych działań dotyczących zarządzania glebami może pogarszać jego konkurencyjną pozycję gospodarczą), zwiększenie dostępności finansowania (zwłaszcza dla krajów rozwijających się), tworzenie światowych baz danych i monitorowanie trendów oraz uzgodnione wspólne wskaźniki pomiaru; kompleksowe międzynarodowe systemy prawa ochrony środowiska zdają się też stwarzać pewną międzynarodową presję na uczestnictwo i realne działania (takiego zakresu oddziaływania nie mają zaś organizacje pozarządowe)⁸⁴.

Potencjał tego rodzaju instrumentów potwierdzają również zidentyfikowane w literaturze wyłaniające się funkcje pełnione przez międzynarodowe prawo środowiska: inicjowanie potrzeby współpracy lub woli politycznej wśród państw, w celu ustanowienia skutecznych systemów prawnych oraz tworzenie porozumień, które efektywnie wykorzystują istniejące zapotrzebowanie lub wolę polityczną oraz podnoszenie zdolności państw do reagowania⁸⁵. Nowy międzynarodowy instrument lub pakiet instrumentów mogłyby też znacząco wzmocnić i wykorzystać istniejące koncepcje, np. *Zero Net Degradation* i *Land Degradation Neutral World* oraz stanowić istotną płaszczyznę formuły zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza jeśli byłyby skonstruowane z podejściem holistycznym, takim jak zarządzanie ekosystemowe z uwzględnieniem aspektu prawa do ziemi.

9. Podsumowując, przeciwdziałanie degradacji ziemi i gleby jest obecnie jednym z najpoważniejszych, a jednocześnie niedocenianych wyzwań stojących przed ludzkością. Jego powiązanie z aspektami rozwoju społecznego i gospodarczego sprawia, że jest ono kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, odpornych (adaptacyjnych) systemów żywnościowych i wprowadzenia globalnej zmiany paradygmatu w stronę funkcjonowania ludzkości w bezpiecznych granicach naszej planety⁸⁶. Jak słusznie zauważono: „jesteśmy zajęci przeciwdziałaniem zmianom klimatu i utracie różnorodności biologicznej; ale są to mniejsze problemy, do których moglibyśmy się przysto-

⁸⁴ A.M. Wyatt, *The dirt...*, s. 192-193.

⁸⁵ D. Bodansky, *The art and craft of international environmental law*, Harvard 2010, s. 16. Zob. też R.E. Kim, B. Mackey, *International environmental law as a complex adaptive system*, “International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics” 2014, nr 1, s. 5-24.

⁸⁶ J. Rockström i in., *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*, “Ecology and society” 2009, nr 14.2 [online].

sować, choć boleśnie, ale ich rozwiązanie nie powiedzie się, jeśli zostaniemy uwięzieni w powiązanych wzajemnie pułapkach energii, żywności i niedoboru ziemi⁸⁷”.

Jest zatem jasne, że obecny stan ochrony ziemi i gleby jest niewystarczający, zwłaszcza ze względu na jego skomplikowany i wielowymiarowy charakter. W szczególności procesy i zjawiska związane z niedoborem gruntów i globalizacją systemów żywnościowych powodują, że problem zapobiegania degradacji ziemi i gleby stanowi wyzwanie globalne, które należy podjąć poprzez międzynarodowe prawo ochrony środowiska.

Ignorowanie tego tematu przez obecne systemy rolnicze może obrócić się przeciwko nim, bowiem „współczesne praktyki użytkowania gruntów rolnych mogą prowadzić do krótkoterminowych wzrostów produkcji żywności, powodując długotrwałe straty w zakresie usług ekosystemowych, w tym wielu ważnych dla rolnictwa”⁸⁸. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nieodwracalny charakter zmian ekologicznych wymaga przepisów zorientowanych na proaktywne zapobieganie potencjalnym szkodom, zamiast na przywracanie funkcji zniszczonego ekosystemu i usług, co może być już niemożliwe albo bardzo utrudnione⁸⁹. Dlatego też powstrzymywanie i zapobieganie degradacji ziemi powinno być jednym z kluczowych wyzwań dla prawa rolnego, a poszukiwanie rozwiązań tego problemu powinno stanowić jedno z najważniejszych współczesnych i przyszłych zadań tej dyscypliny, nadając nowy wymiar agrarnemu kontekstowi zagadnień ziemi i jej ochrony.

COUNTERACTING LAND AND SOIL DEGRADATION AS A GLOBAL LEGAL CHALLENGE

Summary

The aim of the article is to identify the problem of land and soil degradation and to recognise the need to counteract these processes as a challenge for the law and policy. The importance of this issue and its connection with the globalisation of food systems (especially the need to consider the interdependencies existing between the aspects of globalisation of food systems and land degradation) has been highlighted and the state of protection of soil and land under international and European Union law described. Given the global effects of land degradation and land scarcity and the fact that regional and local land use decisions are heavily dependent on geographically distant factors, legal instruments to combat land and soil degradation that are local or regional in nature may not be sufficient. Hence the need for action through instruments of international environmental law.

⁸⁷ W. Haber, *Energy, food, and land...*, s. 359-365.

⁸⁸ J.A. Foley i in., *Global consequences...*, s. 570-574.

⁸⁹ A.S. Garmestani, R.A. Craig, M.H. Benson, *Can law foster...*

CONTRASTARE IL DEGRADO DELLA TERRA E DEL SUOLO COME SFIDA GLOBALE PER LA LEGGE

Riassunto

L'articolo si propone di individuare il problema di degrado della terra e del suolo nonché di riconoscere la necessità di contrastare questi processi in quanto sfide per la legge e la politica. L'Autrice fa notare l'importanza della questione sollevata, concentrandosi anche su possibili connessioni con il processo di globalizzazione dei sistemi alimentari (in particolare sulla necessità di prendere in considerazione le interconnessioni tra gli aspetti di globalizzazione dei sistemi alimentari e il degrado della terra), presenta inoltre lo stato di tutela del suolo e della terra nel diritto internazionale ed europeo. Visti gli effetti globali del degrado della terra e i fenomeni legati al problema della sua scarsità, a cui si aggiunge il fatto che le decisioni regionali e locali riguardanti l'uso del terreno dipendano fortemente da fattori geograficamente remoti, gli strumenti giuridici, di carattere locale o regionale, volti a contrastare il degrado della terra e del suolo non possono essere giudicati sufficienti. Ciò porta a una conclusione – a indicare la necessità di agire con strumenti di diritto ambientale internazionale.

ANETA SUCHOŃ

Spółdzielnie wobec wyzwań współczesnego rolnictwa w Polsce

1. Wprowadzenie

Spółdzielczość jest ruchem międzynarodowym, popularnym niemal na całym świecie, zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, ma też bogatą historię¹. Już w 1895 r. powołany został Międzynarodowy Związek Spółdzielczy (*International Co-operative Alliance*, ICA), największa i jedna z najstarszych pozarządowych organizacji międzynarodowych na świecie. Obecnie zrzesza on ponad 284 organizacje spółdzielcze, aktywne we wszystkich sektorach gospodarki z 95 krajów, reprezentujące ponad 1 mld spółdzielców². Spółdzielnie powinny prowadzić działalność według zasad spółdzielczych³ i opierać ją na wartościach samopomocy, samoodpowiedzialności, demokracji, równości, sprawiedliwości i solidarności⁴.

¹ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1984, s. 8; S. Wojciechowski, *Ruch spółdzielczy w Anglii*, Warszawa 1918, s. 2 i n.

² Zob. KRS, <https://www.krs.org.pl/index.php/dzialalno-midzynarodowa/wiatowy-ruch-spoldzielczy> [dostęp: 11.05.2017].

³ A. Piechowski, *Międzynarodowe Zasady i Wartości Spółdzielcze a praktyka działania spółdzielni*, w: K. Lachowski (red.), *Odmienność podmiotów spółdzielczych od spółek prawa handlowego*, Warszawa 2006, s. 17 i n.; I. MacPherson, *Co-operative Principles for the 21st Century*, Geneva 1996, s. 10 i n. Zdaniem K. Pietrzykowskiego zasady spółdzielcze, ustanowione przez międzynarodową organizację pozarządową, oczywiście nie mają waloru norm prawa międzynarodowego. Nie są zatem formalnie wiążące dla polskich spółdzielni. *De lege lata* mają one znaczenie wyłącznie moralne. *De lege ferenda* natomiast odwołanie się do tych zasad powinno znaleźć się w przyszłej polskiej ustawie spółdzielczej. Tak: idem, *Pojęcie spółdzielni*, w: E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, t. 4, s. 293 i n., SIP Legalis 2012.

⁴ *Kodeks dobrych praktyk*, http://mleczarstwopolskie.pl/uploads/2010/kodeks_dobrych_praktyk.pdf [dostęp: 10.01.2017].

Omawiane podmioty są szczególnie ważne dla rolnictwa, gdyż współpraca producentów rolnych jest potrzebna na różnych etapach prowadzenia działalności rolniczej – począwszy od zakupu środków produkcji poprzez korzystanie z maszyn rolniczych, sprzedaż plonów, doradztwo, po przetwórstwo. Spółdzielnie rolnicze jako przedsiębiorstwa należące do rolników i przez nich kontrolowane mają znaczący udział w Polsce na rynku, np. mleka (ok. 70%). Coraz większą ich rolę można odnotować w zakresie sprzedaży trzody chlewnej, zbóż czy owoców i warzyw. Mają decydujące znaczenie w reprezentowaniu interesów rolników na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym⁵. Nie są nastawione na maksymalizację zysku z kapitału, ale na jak najlepsze realizowanie potrzeb jej członków⁶.

Spółdzielnie zapewniają także miejsca pracy mieszkańcom wsi i małych miasteczek, w tym niepełnosprawnym czy bezrobotnym, których na wsi ciągle przybywa. Przyczyniają się zatem do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, stwarzając szansę aktywności zawodowej dla wielu ludzi⁷. Spółdzielnia skupia szeroki katalog wartości, realizując kluczowe cele Unii Europejskiej, takie jak choćby polityka społeczna i zatrudnienia, rozwój regionalny oraz rolnictwo. W doktrynie można spotkać opinie, że ruch spółdzielczy stanowi pozytywną odpowiedź na zagrożenia, jakie przynosi współczesny system globalnej gospodarki⁸.

Spółdzielnie rolnicze prowadzą działalność w przestrzeni rolnictwa, które spełnia różnorakie funkcje. Zmiany społeczno-gospodarcze, degradacja środowiska naturalnego, rozwój cywilizacyjny stawiają nowe wyzwania przed tym działem gospodarki. Przede wszystkim konieczny jest jego zrównoważony rozwój, łączenie celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych (agroturystyka, energia odnawialna, handel, wytwarzanie żywności wysokiej jakości). Istotne jest także zwiększenie konkurencyjności producentów rolnych, wzrost ich dochodów. Są to wyzwania związane również z tworzeniem nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. W dokumencie ONZ⁹ „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030” wskazano, że do 2030 roku należy podwoić wydajność rolnictwa i dochody

⁵ Zob. np. COGECA, *Development of Agricultural Cooperatives in the EU*, Brussels 2014, s. 15 i n.

⁶ K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1979, s. 19 i n.

⁷ Zob. KRS, <http://krs.org.pl> [dostęp: 11.05.2017]. J. Bijman, R. Muradian, A. Cechin, *Agricultural cooperatives and value chain coordination*, w: B. Helmsing, S. Velle (eds.), *Value chains, inclusion and endogenous development: Contrasting theories and realities*, Milton Park 2011.

⁸ Zob. A. Czyżewski, *Procesy globalizacji a spółdzielczość*, I Spółdzielcze Forum Ekonomiczno-Gospodarcze, referat przedstawiony na Konferencji w Kielcach 16 września 2005 r.

⁹ ONZ, *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, http://www.unic.un.org.pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf [dostęp: 10.01.2017].

drobnych producentów żywności, w szczególności kobiet, rdzennej ludności, rodzinnych gospodarstw rolnych, pasterzy i rybaków, utworzyć systemy zrównoważonej produkcji żywności, zachować ekosystemy i wzmocnić zdolność przystosowania się do zmian klimatu¹⁰.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim stopniu prawna regulacja spółdzielni rolniczych, ich organizacji i funkcjonowania odpowiada na wyzwania współczesnego rolnictwa w Polsce. Problematyka ta jest szeroka, dlatego zostaną poruszone tylko niektóre zagadnienia. Jako że nasz kraj jest członkiem Unii Europejskiej, na początku zostaną przedstawione krótkie zagadnienia dotyczące spółdzielni w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej.

2. Spółdzielnie jako instrument rozwoju rolnictwa europejskiego w świetle WPR

Wspólna Polityka Rolna w latach 2014–2020 skupia się na trzech celach: po pierwsze – na efektywnej produkcji żywności, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, poprawie zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego i jego konkurencyjności oraz zwiększeniu dochodów rolników; po drugie – na zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi, czyli wspieraniu działalności rolniczej prowadzonej metodami przyjaznymi środowisku, zabezpieczeniu dostarczania środowiskowych dóbr publicznych, promowaniu ekologicznego wzrostu przez innowacje, kontynuacji działań mających na celu łagodzenie skutków zmiany klimatu; po trzecie – zrównoważonym rozwoju terytorialnym, czyli wspieraniu zatrudnienia na terenach wiejskich, zachowaniu sfery społecznej obszarów wiejskich i promowaniu dywersyfikacji, aby umożliwić wykorzystanie potencjału przez podmioty lokalne¹¹.

Zagadnienia związane z wyzwaniami rolnictwa zawarto także w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *„Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”*¹² z 2017 r. Zostało w nim podkreślone, że UE jest jednym ze światowych liderów w produkcji żywności; zapewnia ona bezpieczeństwo żyw-

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Zob. szerzej np. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, COM(2010) 672.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 29.11.2017 r. *Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności*, COM(2017) 713 final.

nościowe ponad 500 mln obywateli Unii. Co istotne, to rolnicy są jednocześnie pierwszymi zarządcami środowiska przyrodniczego, ponieważ dbają o zasoby naturalne w postaci gleby, wody, powietrza i różnorodności biologicznej na 48% gruntów w UE. W dokumencie wskazano, że w przyszłej WPR wymagane będzie jeszcze większe umocnienie synergii z polityką w obszarze badań naukowych w zakresie wspierania innowacji. Podkreślono także, jak istotne są rozwój technologiczny i cyfryzacja. Umożliwiają one ogromne postępy w dziedzinie efektywnego gospodarowania zasobami, umacniając tym samym rolnictwo przyjazne środowisku i klimatowi, co ogranicza wpływ hodowli i upraw na środowisko i klimat, zwiększa odporność i poprawia stan gleby oraz zmniejsza koszty ponoszone przez rolników.

W komunikacie „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” wskazano, że sektor ten stoi jednocześnie w obliczu wyzwań związanych z niską rentownością – m.in. z uwagi na obowiązujące w UE wysokie normy, wysokie koszty czynników produkcji oraz rozdrobnioną strukturę sektora pierwotnego¹³. Podkreślono także, że wiele obszarów wiejskich boryka się z problemami strukturalnymi, takimi jak brak atrakcyjnych możliwości zatrudnienia, niedobory wykwalifikowanej siły roboczej, niedoinwestowanie w łączność i podstawowe usługi oraz istotny odpływ młodzieży. Zmiana klimatu i ograniczenie zasobów naturalnych będą nadal negatywnie oddziaływać na rolnictwo i stanowić źródło wyzwań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że dla realizacji powyższych celów WPR i zadań stojących przed rolnictwem niezmiernie istotne jest zrzeczanie się producentów rolnych oraz podejmowanie takich działań, jak chociażby wspólna sprzedaż produktów rolnych, zakup środków produkcji, angażowanie się w przetwórstwo, przedsięwzięcia w zakresie odnawialnych źródeł energii, wspieranie rolnictwa ekologicznego czy też zapewnienie pracy osobom bezrobotnym lub niepełnosprawnym¹⁵. Należy nadmienić, że niezmiernie trudno osiągnąć cel związany ze zwiększeniem dochodowości w rolnictwie. Bezsprzecznie niestabilność zysków i cen oraz ryzyko związane z warunkami naturalnymi w rolnictwie są bardziej znaczące, a uposażenie rolników średnio niższe niż w pozostałych sektorach gospodarki¹⁶. Warto dodać, że sektor rolniczy charakteryzuje się dużym rozproszaniem w porównaniu z innymi etapami łańcucha żywnościowego, które są lepiej zorganizowane i dlatego posiadają większą siłę. Ponadto europejscy rolnicy

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ COPA, COGECA, *Promowanie pozycji rolników i spółdzielni w łańcuchu dostaw żywności*, http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/902_v_P.pdf [dostęp: 05.02.2017].

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *WPR PR do 2020 r....*

muszą zmierzyć się z konkurencją ze strony rynków światowych. Jednocześnie zobowiązani są do przestrzegania wysokich norm wynikających z ochrony środowiska, potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa żywności i jej jakości oraz dobrostanu zwierząt, których wymagają mieszkańcy Europy¹⁷.

Ogromna różnica w sile ekonomicznej pomiędzy rolnikami a przetwórcami i sprzedawcami jest dowodem braku równowagi w łańcuchu dostaw żywności¹⁸. Głównym skutkiem takiego stanu rzeczy jest obniżanie cen płaconych rolnikom. Dlatego słusznym rozwiązaniem jest promowanie rozwoju spółdzielni, co Komisja Europejska często podkreśla. Z tych względów podejmowane działania, także legislacyjne, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, powinny zmierzać do zwiększania wpływu i siły negocjacyjnej spółdzielni rolniczych na rynku. Główny problem polega na tym, że rolnicy otrzymują coraz mniejszą część wartości dodanej wytworzonej w łańcuchu dostaw żywności, natomiast część, z jakiej korzysta przemysł spożywczy, wzrasta¹⁹. Środkiem zaradczym na choć częściowe rozwiązanie tego problemu ma być zrzeszanie się producentów rolnych.

Mimo że przepisy nie narzucają spółdzielni jako formy współpracy, zasada na wydaje się teza, że jest to struktura najkorzystniejszej wpisująca się w rozwój agrobiznesu. Spółdzielnie co do zasady przeznaczone są dla małych i średnich gospodarstw rolnych, czyli z reguły rodzinnych. Są one elastyczną formą prowadzenia działalności gospodarczej, tworzoną przez niejednolite podmioty, co daje szansę rozwoju właśnie gospodarstwom rolnym, bardzo przecież zróżnicowanym pod względem zarówno powierzchni, jak i stopnia modernizacji. Jedno z założeń WPR stanowi przecież, że podstawową jednostką produkcyjną w rolnictwie Unii Europejskiej jest gospodarstwo rodzinne²⁰.

Dla Unii Europejskiej duże znaczenie ma polityka społeczna, w tym ekonomia społeczna, która łączy się ze spółdzielczością, szczególnie socjalną.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Łańcuch dostaw żywności obejmuje rolników, spółdzielnie rolnicze, organizacje producentów, przetwórców spożywczych, hurtowników i sprzedawców detalicznych, sieci supermarketów, gastronomię, restauracje oraz bezpośrednio produkcję na własne potrzeby, produkcję prywatną i konsumentów, a także podmioty gospodarcze spoza łańcucha dostaw żywności, takie jak przedsiębiorstwa komunikacji i promocji, dostawców usług transportowych i logistycznych, energii i innych usług, opakowań, środków technicznych, dodatków, technologii i usług konsultacyjnych - tak: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0302+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 01.09.2013].

¹⁹ *Promowanie pozycji rolników i spółdzielni w łańcuchu dostaw żywności*, http://www.fbzpr.org.pl/docs/zalacznik_copa.pdf [dostęp: 15.02.2015].

²⁰ Zob. A. Jurcewicz, P. Popardowski, J. Zięba, *Prawne podstawy wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 10 i n.

Przykładowo Europejska Strategia Lizbońska kładzie duży nacisk na tworzenie miejsc pracy i rozwój gospodarczy. Realizacji tych celów służyć ma promocja zatrudnienia, modernizacja polityki opieki społecznej opartej na transferach pieniężnych, wspieranie zdolności adaptacyjnej pracowników, zapewnienie elastyczności rynków pracy²¹.

Spółdzielnie rolnicze działające w wielu krajach „starej” Unii Europejskiej, z uwagi na rozbudowaną strukturę oraz przedmiot działalności, wpisują się w realizację unijnej zasady wielofunkcyjności rolnictwa²² i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Unia Europejska w wielu dokumentach podkreślała, jak istotne znaczenie w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym ma spółdzielczość. Przykładem jest „Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych” – dokument konsultacyjny Unii Europejskiej. Zaakcentowano tu, że w większości państw członkowskich powstają nowe małe spółdzielnie, szczególnie w sektorze socjalnym, opieki zdrowotnej, usług, rozwoju lokalnego i regionalnego. Stanowią one cenne źródło miejsc pracy na podupadających obszarach przemysłowych i miejskich, w słabo zaludnionych regionach, jak też dla osób zagrożonych wykluczeniem²³. Komisja Europejska podkreśla m.in., „że ekonomia społeczna i spółdzielnie przyczyniają się do realizacji kluczowych celów politycznych Unii Europejskiej, takich jak polityka społeczna i zatrudnienia, rozszerzenie Unii, rozwój regionalny wsi, rolnictwo”. Komisja uważa, że tendencja ta powinna zostać podtrzymana i że obecność spółdzielni w rozmaitych programach i w polityce Wspólnoty powinna być w coraz większym stopniu wykorzystywana i promowana²⁴.

Działalność spółdzielni wpisuje się także w realizację polityki regionalnej²⁵ oraz energetycznej Unii Europejskiej, które stanowią wyzwanie w XXI wieku. Warto podkreślić, że VII zasadę spółdzielczą, przyjętą na XXXI Kongresie Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze w 1995 r., stanowi właśnie troska o społeczność lokalną²⁶.

²¹ A. Sienicka, A. Van den Bogaert, *Modele przedsiębiorstwa społecznego: Polska i Belgia*, 2009 <http://romowie.com/equal/mps.pdf> [dostęp: 10.03.2013].

²² Zob. E. Tomkiewicz, *Polityka rozwoju obszarów wiejskich w kontekście europejskiego modelu rolnictwa*, w: W. Czaplński (red.), *Prawo w XXI wieku*, Warszawa 2006, s. 964 i n.; eadem, *Legitymizacja organizacji rolników w UE i ich wpływ na regulacje unijnego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, t. IX, s. 272-273.

²³ Komisja Europejska, *Biała Księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych. Dokument konsultacyjny Unii Europejskiej*, Bruksela 2001, s. 5 i n.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Zob. np. K. Kokocińska, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 14 i n.; S. Pastuszka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Cele, narzędzia, efekty*, Warszawa 2012.

²⁶ OZRSS, *Deklaracja spółdzielczości*, http://ozrss.promotion.org.pl/pliki/deklaracja_spoldzielczosci.pdf [dostęp: 05.01.2015].

3. Spółdzielnie rolnicze i na obszarach wiejskich w Polsce

Na ziemiach polskich czołowym prekursorem spółdzielczości był Stanisław Staszic, który w 1816 roku założył Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze dla Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach²⁷. Chłopi indywidualnie uprawiali swoje grunty, płacili czynsz, uiszczali również stałą opłatę na wspólne cele Towarzystwa. Zajmowało się ono przede wszystkim pomocą wzajemną mieszkańców wsi, na przykład przy odbudowie zabudowań po pożarze, opieką nad poszkodowanymi w wyniku klęsk żywiołowych, nad starcami, kalekami i sierotami. Prowadziło kasę zapomogowo-pożyczkową, która udzielała nisko oprocentowanych pożyczek na rozwój gospodarstw rolnych, zakładanie warsztatów i handel, a także na budowę domów²⁸.

W niepodległym, demokratycznym państwie polskim, powstałym po I wojnie światowej, stosunkowo szybko uchwalona została ustawa poświęcona spółdzielczości. Nastąpiło to już 29 października 1920 r.²⁹. Jak na tamte czasy był to akt prawny niezwykle nowoczesny. Był on swoistą konstytucją spółdzielczości w Polsce, opartą na bogatych doświadczeniach historycznych z różnych zaborów. Ustawa zawierała tylko część ogólną. Nie regulowała poszczególnych rodzajów spółdzielni, umożliwiając swobodne tworzenie różnych jej typów³⁰.

Zauważyć należy, że w aktualnym polskim systemie prawnym nie ma definicji spółdzielni rolniczych. Zaliczyć można do nich przede wszystkim spółdzielnie produkcji rolnej, spółdzielcze grupy producentów rolnych, wstępnie uznane grupy i organizacje producentów owoców i warzyw, spółdzielcze organizacje producentów mleka, spółdzielnie socjalne prowadzące działalność rolniczą, spółdzielnie mleczarskie³¹. Prócz wspomnianych podmiotów na terenach wiejskich działalność prowadzą także inne podmioty spółdzielcze, np. spółdzielnie samopomoc chłopska, spółdzielnie socjalne.

Jak podkreślono, dla rozwoju rolnictwa niezbędny jest m.in. rozwój technologiczny, ujednoczenie dostaw, zmniejszenie kosztów ponoszonych przez rolników i zwiększenie ich dochodów. Do osiągnięcia tych celów mogą przyczynić się spółdzielcze grupy producentów rolnych. Obecnie w Polsce działa ponad tysiąc grup producentów rolnych, w tym coraz więcej w formie spółdzielni

²⁷ F. Stefczyk, *Początki i ogólne warunki rozwoju spółdzielczości w Polsce*, Kraków 1925, s. 9 i n.

²⁸ Tak: ibidem, A. Piechowski, *Historyczny kontekst uchwalenia ustawy z 29 października 1920 r., w: 90 lat prawa spółdzielczego, materiały pokonferencyjne Krajowej Rady Spółdzielczej*, Warszawa 2010, s. 7.

²⁹ Ustawa z 29.10.1920 r. o spółdzielniach, Dz.U. z 1920 r. nr 111 poz. 733 ze zm.

³⁰ Ibidem.

³¹ A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016, s. 8 i n.

(468 podmiotów w 2016)³². Według ustawy z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych³³ osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby prawne, które w ramach działalności rolniczej prowadzą: 1) gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub 2) dział specjalny produkcji rolnej – mogą organizować się w grupy producentów rolnych m.in. w celu dostosowania produktów rolnych i procesu produkcyjnego do wymogów rynkowych, wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych, ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności produktów rolnych, rozwijania umiejętności biznesowych, marketingowych oraz organizowania i ułatwiania procesów wprowadzania innowacji, a także ochrony środowiska naturalnego. Realizacja tych celów przez grupy przyczynia się do rozwoju rolnictwa i zwiększania dochodów producentów rolnych.

Jednocześnie przejście przez grupę pewnych czynności związanych z prowadzoną przez spółdzielcę działalnością gospodarczą powoduje rezygnację przez producenta rolnego ze swobodnego podejmowania decyzji w zakresie zasad uprawy danego produktu. Chodzi o reguły jego produkcji, w tym te dotyczące jakości i ilości produktów lub grup produktów oraz sposobu przygotowania ich do sprzedaży, sprzedaży, zaopatrzenia w środki produkcji, zasad dostarczania informacji w zakresie wielkości sprzedaży i cen uzyskiwanych za produkty, z uwagi na które grupa została powołana, a które są sprzedawane poza grupą.

Należy podkreślić, że spółdzielcza grupa producentów rolnych funkcjonuje wyłącznie dzięki gospodarstwom rolnym członków. Można spotkać się ze stwierdzeniem, że stanowi ona przedłużenie gospodarstwa rolnego, co potwierdzają niektóre regulacje traktujące grupę jako producenta rolnego. Przykładowo w świetle art. 613 § 4 k.c. przez producenta rolnego rozumie się również grupę producentów rolnych lub ich związek. Chodzi o zawieranie przez grupę umów kontraktacji. Właśnie możliwość m.in. podpisywania przez grupę producentów rolnych, w tym prowadzoną w formie spółdzielni, umów kontraktacji wskazuje na związek z gospodarstwem rolnym członków.

Umowy członkowskie zawierane przez producentów rolnych ze spółdzielczą grupą producentów rolnych stanowią uzupełnienie ogólnych zasad relacji pomiędzy grupą a producentem rolnym wynikających z ustawy oraz aktu założycielskiego. Zawierają opis technologii produkcji obowiązującej producenta,

³² Według rejestrów prowadzonych przez Agencję Rynku Rolnego w maju 2017 r. w Polsce działało 1009 grup producentów rolnych. Obecnie od 01.09.2017 r. rejestracja grup producentów rolnych należy do zadań ARiMR www.arr.gov.pl [dostęp: 12.07.2017]. Zob. też <http://ruchspoldzielcow.pl/baza-wiedzy/spoldzielczosc-w-liczbach> [dostęp: 12.12.2017].

³³ Dz.U. z 2000 r. nr 88 poz. 983 ze zm.

zapewnienie wstępu na teren gospodarstwa upoważnionym przedstawicielem grupy, zobowiązanie do udzielania grupie informacji niezbędnych do planowania pracy (wielkości dostaw, terminy, informacje o sprzedaży poza grupą itp.) i inne³⁴. W kontrakcie występują z reguły także postanowienia dotyczące promowania produktów członków grupy, negocjowania kontraktów w imieniu członków grupy, dostarczenia środków do produkcji, zapewnienia członkom informacji marketingowych, zakaz działalności konkurencyjnej wobec gospodarstw członków³⁵.

Ustawodawca wprowadza instrumenty, które mają zachęcać do zakładania grup producentów rolnych, w tym w formie spółdzielni. Wspomnieć należy o udogodnieniach podatkowych czy wsparciu finansowym. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 sierpnia 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie grup producentów i organizacji producentów” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³⁶ wskazuje, że o kolejności przysługiwania pomocy unijnej dla grup decyduje suma uzyskanych punktów przyznanych na podstawie następujących kryteriów wyboru: np. grupa jest zorganizowana w formie spółdzielni (3 pkt); grupa zrzesza producentów w kategoriach np. produkty wysokiej jakości lub świnie żywe, prosięta, warchlaki, mięso wieprzowe: świeże, chłodzone, mrożone, lub bydło żywe: zwierzęta rzeźne lub hodowlane (3 pkt); w skład grupy wchodzi co najmniej 10 członków (4 pkt, a za każdego kolejnego członka grupy 0,2 pkt). Spółdzielnie w odróżnieniu od spółki z o.o. zrzeszają z reguły dużą liczbę członków, szczególnie w przypadku tych tworzonych przez producentów rolnych trzody chlewnej.

Takie regulacje prawne przyczynią się do większej popularności spółdzielczych grup producentów rolnych zrzeszających coraz większą liczbę producentów rolnych. Przykładowo w Wielkopolsce w październiku i listopadzie 2016 r. do rejestru grup wpisanych zostało łącznie ponad 30 nowych spółdzielczych grup producentów rolnych (żadnej spółki), podobnie w województwie łódzkim (ponad 30 nowych spółdzielczych grup), w województwie opolskim 6 spółdzielni (a dwie grupy w formie spółki), 5 nowych spółdzielczych grup w województwie podkarpackim³⁷. Producent rolny, decydując się na założenie czy przystąpienie

³⁴ Zob. wzór umowy członkowskiej, np. Krajowa Rada Spółdzielcza, W. Boguta (red.), *Organizacja i funkcjonowanie grup producentów rolnych*, Warszawa 2008, s. 192 i n.

³⁵ Zob. wzór umowy członkowskiej, np. Krajowa Rada Spółdzielcza, *Instrukcja postępowania przy zakładaniu spółdzielni jako grupy producentów rolnych*, http://www.krs.org.pl/images/Robocze_jl/GRP/Pdfy_1/4_Instrukcja%20postep.pdf [dostęp: 12.02.2016].

³⁶ Dz.U. poz. 1284.

³⁷ Według rejestrów prowadzonych przez Agencję Rynku Rolnego, obecnie ARiMR.

do grupy, ma możliwość otrzymania wyższej ceny za produkty rolne, korzystania z tańszych środków produkcji, wspólnego użytkowania sprzętu rolniczego, przechowywania, konfekcjonowania i standaryzacji produktów lub grupy produktów.

Do spółdzielni rolniczych zaliczyć należy także spółdzielcze wstępnie uznane grupy producentów owoców i warzyw oraz uznane organizacje producentów owoców i warzyw w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (od 3 października 2015 r. zmiana nazwy na ustawa o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu)³⁸. Podobnie jak grupy producentów rolnych działają one w imieniu swoich członków oraz reprezentują ich interesy w kwestiach ekonomicznych, zajmując się nie tylko sprzedażą produktów rolnych wytworzonych w gospodarstwach rolnych członków, ale także ich transportem, magazynowaniem, konfekcjonowaniem, wspólnym zakupem środków produkcji i maszyn³⁹.

W świetle przepisów unijnych organizacje producentów owoców i warzyw dążą do realizacji szczegółowego celu, który obejmować ma m.in.: zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; koncentrację dostaw i umieszczanie na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków; optymalizację kosztów produkcji oraz ustabilizowanie cen producenta, promowanie i udzielanie pomocy technicznej w zakresie stosowania przyjaznych dla środowiska metod uprawy i technik produkcji. Ogólnie można powiedzieć, że grupy i organizacje przejmują jeden albo kilka etapów związanych z prowadzeniem działalności rolniczej⁴⁰.

W Polsce od czasów okresu międzywojennego zaobserwować można rozwój spółdzielni mleczarskich. Obecnie w Polsce jest ponad 130 takich podmiotów⁴¹. Jednak to nie ich liczba, ale udział w rynku i wpływ na rozwój rolnictwa są najbardziej istotne. W naszym kraju zaobserwować można rozwój spółdzielni mleczarskich. Przede wszystkim, podobnie jak spółdzielcze grupy producentów rolnych, przejmują one niektóre czynności związane z prowadzoną przez członka – producenta rolnego działalnością rolniczą. Chodzi o nabywanie mleka od członków oraz wspieranie prowadzonej przez członków hodowli bydła. W przepisach brakuje definicji spółdzielni mleczarskich. Zakres działalności wynika

³⁸ T.j. Dz.U. z 2011 r. nr 145 poz. 868 ze zm.

³⁹ Zob. np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, Dz.U. UE. L 299 z 16.11.2007 r., s. 1 ze zm.; rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z 07.06.2011 r. w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw; Dz.U. UE L 157 z 15.06.2011 r., s. 1 ze zm.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ <http://ruchspoldzielcow.pl/baza-wiedzy/spoldzielczosc-w-liczbach> [dostęp: 12.12.2017].

zatem ze statutu. Są to podmioty zajmujące się z reguły skupem i przetwórstwem mleka. Jednocześnie odnotować należy spółdzielnie mleczarskie, które zajmują się tylko skupem i rezygnują z przetwórstwa. Takich podmiotów nie ma jednak dużo. Należy zaznaczyć, że przetwory mleczne są uznawane za produkt rolny w świetle Traktatu Rzymskiego i zostały wymienione w załączniku nr 1.

Obok tych podstawowych rodzajów działalności niektóre spółdzielnie mleczarskie podejmują systematyczną pracę na rzecz rozwoju hodowli i chowu bydła mlecznego, należącego do spółdzielców, zwiększania produkcji mleka i podnoszenia jego jakości; zwalczania chorób bydła oraz upowszechniania zasad higieny i profilaktyki w jego chowie, a także udzielania pomocy w organizacji gospodarstw specjalizujących się w produkcji i dostawie mleka⁴². Działania takie wpływają pozytywnie na rozwój gospodarstw rolnych producentów mleka oraz rynek mleka i innowacyjność na nim. Spółdzielnie mleczarskie, które dodatkowo przetwarzają mleko, pozwalają producentom na udział w kolejnym etapie łańcucha żywnościowego, tzn. uzyskanie dochodów nie tylko ze sprzedaży mleka, lecz także z nadwyżki bilansowej z działalności przetwórczej. Polskie spółdzielnie mleczarskie coraz częściej sprzedają swoje produkty poza Polskę i Europę.

Objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną oraz postępujące procesy globalizacji spowodowały także przyspieszenie procesów łączenia spółdzielni, szczególnie mleczarskich. Aby utrzymać konkurencyjność polskiego mleczarstwa, niezbędna jest przede wszystkim poprawa efektywności technologicznej oraz obniżka kosztów produkcji i przetwórstwa mleka⁴³. Konsolidacja jest złożonym procesem. Wymaga starannego przygotowania planu działania. Często również wiąże się z dodatkowymi kosztami, co może zniechęcić zarządy wielu mleczarni do podjęcia takiego przedsięwzięcia. Jednakże dobrze zaplanowane połączenie jest szansą na wzmocnienie pozycji na rynku dla wielu spółdzielni.

W niektórych sytuacjach na połączenie spółdzielni rolniczych musi wyrazić zgodę Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie. Dotyczy to przede wszystkim dużych spółdzielni mleczarskich⁴⁴. Zgłoszenie jest obowiązkowe, jeżeli łączny światowy obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekracza równowartość 1 mld euro lub łączny obrót na terytorium Polski przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok

⁴² Zob. <http://mleczarstwo.polskie.pl/> [dostęp: 12.02.2016].

⁴³ Na przykład poprzez zwiększenie wykorzystania zdolności produkcyjnych, restrukturyzację majątku celem likwidacji zbędnych kosztów majątkowych, poprawę efektywności i skuteczności sprzedaży.

⁴⁴ *SM Mlekovita i Tomaszowska SM mają zgodę UOKiK na połączenie*, http://wyborcza.biz/Giedy/1,132329,17153296,SM_Mlekovita_i_Tomaszowska_SM_maja_zgode_UOKiK_na.html#ixzz3ZLe2rodH [dostęp: 05.02.2015].

zgłoszenia przekracza równowartość 50 mln euro⁴⁵. Należy podkreślić, że przedsiębiorca zobowiązany jest do zgłoszenia zamiaru koncentracji, a nie faktu jej dokonania. Niewypełnienie tego obowiązku prowadzić może do zastosowania przez Prezesa UOKiK sankcji. Przykładowo w Decyzji Prezesa UOKiK z 24 lutego 2014 r. podkreślono, że połączenie SM Mlekovita i OSM Sanok nie przyczyni się do istotnego ograniczenia konkurencji na żadnym z opisanych rynków, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej⁴⁶.

W naszym ustawodawstwie występują odrębne regulacje prawne dotyczące Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych. Według art. 138 ustawy Prawo spółdzielcze przedmiotem działalności rolniczej spółdzielni produkcyjnej (RSP) jest prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalność na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków. Spółdzielnia może również prowadzić inną działalność gospodarczą. Ustawodawca, wymieniając dwa podstawowe typy aktywności tego rodzaju spółdzielni, użył łącznika „oraz”. Wydaje się, że bardziej zasadna jest interpretacja celowościowa – RSP prowadzi wspólne gospodarstwo rolne, ale może także prowadzić działalność na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków. Taka wykładnia ma także uzasadnienie w genezie tych podmiotów. Otóż zakładane były one po to, aby zajmować się właśnie prowadzeniem gospodarstwa rolnego powstałego z reguły z gruntów rolnych stanowiących wkład członkowski.

Rolnicze spółdzielnie produkcyjne gwarantują zatrudnienie dla wielu mieszkańców obszarów wiejskich. Zdolny do pracy członek RSP ma prawo i obowiązek pracować w tym podmiocie w rozmiarze ustalonym corocznie przez zarząd, stosownie do potrzeb wynikających z planu działalności gospodarczej. Tak stanowi art. 155 ustawy Prawo spółdzielcze. Nie jest to jednak klasyczna umowa o pracę z kodeksu pracy, co podkreślają sądy powszechne w bogatym orzecznictwie. Sąd Najwyższy w wyroku z 25 kwietnia 2012 r.⁴⁷ doszedł do wniosku, że zatrudnienie wynikające ze stosunku członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie odpowiada warunkom opisanym w art. 22 § 1 k.p., bowiem z jego istoty wynikają prawa i obowiązki niewystępujące w stosunku pracy, a wynikające z art. 18 ustawy z 1982 r. Prawo spółdzielcze. Takie samo stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z 27 maja 2014 r.⁴⁸, dodatkowo podkreślając, że z istoty członkostwa wynika obowiązek członka

⁴⁵ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Wyjaśnienia w sprawie kryteriów i procedury zgłaszania zamiaru koncentracji Prezesowi UOKiK*, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=9147> [dostęp: 02.10.2014].

⁴⁶ Decyzja UOKiK DKK-22/2014, <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=14795> [dostęp: 12.02.2014].

⁴⁷ I UK 383/11, LEX nr 1212661, „Gazeta Prawna” 2012, nr 157, s. 7.

⁴⁸ III AUa 2012/13, LEX nr 1473680.

rolniczej spółdzielni produkcyjnej zespolonego działania przy prowadzeniu wspólnego gospodarstwa rolnego oraz działalności na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych członków (art. 138 ustawy Prawo spółdzielcze) w ramach ustalonej w spółdzielni organizacji pracy – wymaganej i niezbędnej wobec wieloosobowego składu spółdzielni. Ustalone zasady kooperacji mogą zatem przypominać wykonywanie pracy pod kierownictwem w określonym miejscu i czasie, ale podporządkowanie spółdzielcy regułom wynikającym z tej organizacji pracy jest właśnie immanentną cechą stosunku członkostwa. Podkreślenia wymaga też, że to ustawodawca wybrał dla członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej inną podstawę zatrudnienia niż umowa o pracę⁴⁹.

Warto w tym miejscu dodać, że przykładowo art. 161 § 1 ustawy Prawo spółdzielcze stanowi, że członkom i ich domownikom pracującym w spółdzielni przysługuje prawo do świadczeń związanych z okresem ciąży, urodzeniem i wychowaniem małego dziecka na zasadach określonych w przepisach prawa pracy. Niemniej uchwała walnego zgromadzenia rolniczej spółdzielni produkcyjnej stanowiąca, że „członkowie będą pracować na takich samych warunkach jak pracownicy” nie może zmienić charakteru prawnego ich zatrudnienia⁵⁰.

W ostatnich latach na terenach wiejskich zaobserwować można powstawanie spółdzielni socjalnych. Obecnie zarejestrowanych jest w Polsce łącznie ponad 1,5 tys. tego typu podmiotów⁵¹. Niektóre z nich prowadzą działalność rolniczą⁵². Ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych⁵³ została uchwalona w 2006 r., ale należy wspomnieć przede wszystkim o ostatniej nowelizacji. Dnia 31 marca 2018 r. weszła w życie ustawa z 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz niektórych innych ustaw⁵⁴. Według przepisów przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej. Spółdzielnia socjalna działa na rzecz: 1) społecznej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu, 2) zawodowej reintegracji jej członków oraz pracowników spółdzielni socjalnej, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia

⁴⁹ III AUa 2012/13, LEX nr 1473680.

⁵⁰ III UK 92/07, OSNP 2009, nr 5-6, poz. 80.

⁵¹ Zob. ZRSS, <http://ozrss.pl/spoldzielnie-socjalne/katalog/> [dostęp: 14.10.2017].

⁵² Zob. KSOW, <http://ksow.pl/grupy-producentow-rolnych/warto-wiedziec.html> [dostęp: 11.05.2017].

⁵³ Dz.U. nr 94 poz. 651 ze zm.

⁵⁴ Dz.U. poz. 2494.

pracy na rynku pracy – a działania te nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej. Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków, pracowników oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych. Omawiany podmiot mogą założyć np. osoby bezrobotne, osoby niepełnosprawne w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, osoby do 30. roku życia oraz po ukończeniu 50. roku życia, posiadające status osoby poszukującej pracy, bez zatrudnienia w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, osoby poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonyjące innej pracy zarobkowej.

Liczba założycieli spółdzielni socjalnej nie może być mniejsza niż trzy, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i dwa, jeżeli założycielami są osoby prawne. W przypadku, gdy jej założycielami są trzy osoby fizyczne, jest ona obowiązana do przyjęcia w poczet członków oraz do zatrudnienia w spółdzielni co najmniej dwóch osób spośród wymienionych w art. 4 ust. 1 (np. osoby bezrobotne, niepełnosprawne) w terminie 12 miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego. *Spółdzielnia socjalna* liczy nie mniej niż pięciu członków w przypadku osób fizycznych lub dwóch członków w przypadku osób prawnych, i nie więcej niż pięćdziesięciu członków. Założyciele sporządzają statut i wraz z innymi dokumentami składają do Krajowego Rejestru Sądowego celem rejestracji.

Nowością jest możliwość tworzenia przez spółdzielnie socjalne konsorcjum spółdzielczych w formie umowy w celu: 1) zwiększenia potencjału ekonomicznego i społecznego zrzeszonych spółdzielni socjalnych lub 2) wspólnego organizowania sieci produkcji, handlu lub usług, lub 3) organizowania wspólnej promocji działań spółdzielczych lub ekonomicznych, lub 4) promocji wspólnego znaku towarowego, o którym mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej.

W przypadku spółdzielni socjalnych podkreślić należy, że prawem każdego członka jest praca w takiej spółdzielni. Ustawa stanowi, że stosunek pracy między spółdzielnią socjalną a jej członkiem nawiązuje się na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz w formach określonych w art. 201 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze. Ten ostatni przepis określa, że statut może przewidywać zatrudnienie wszystkich lub niektórych członków nie na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, lecz umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia lub umowy o dzieło, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem działalności spółdzielni.

Niektóre spółdzielnie socjalne zajmują się prowadzeniem działalności rolniczej pierwotnej. Gospodarstwa rolne prowadzone przez omawiane podmioty

są z reguły niewielkie. Dlatego coraz większą popularnością cieszy się działalność w zakresie rolnictwa ekologicznego. W ten sposób określa się system gospodarowania o zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej. Produkcja ekologiczna, łącząc przyjazne środowisku praktyki gospodarowania, w tym wysoki stopień różnorodności biologicznej i zapewniając właściwy dobrostan zwierząt⁵⁵ wpisuje się w politykę i działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska⁵⁶.

Do spółdzielni rolniczych można zaliczyć także spółdzielnie producentów rolnych produktów zarejestrowanych jako Chronione Nazwy Pochodzenia, Chronione Oznaczenia Geograficzne i Gwarantowane Tradycyjne Specjalności, w których przeważający udział posiadają producenci rolni. Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Komisji Europejskiej i Parlamentu (UE) nr 1151/2012 z 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych⁵⁷ „grupa” oznacza dowolne stowarzyszenie, niezależnie od jego formy prawnej, skupiające głównie producentów lub przetwórców, których działalność związana jest z tym samym produktem. Grupy odgrywają kluczową rolę w procesie składania wniosku o rejestrację nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych oraz gwarantowanych tradycyjnych specjalności, a także w zmianach specyfikacji i wniosków o cofnięcie rejestracji. Przedmiot działalności takich grup prowadzonych także w formie spółdzielni dookreśla art. 45 rozporządzenia. Generalnie można wskazać, że grupa przejmuje czynności związane ze sprzedażą produktów i rozwojem działań związanych z gwarancją zgodności produktu z jego specyfikacją.

Warto także wspomnieć o wprowadzeniu do ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁵⁸ definicji spółdzielni energetycznej. Ta ustawa stanowi, że jest to spółdzielnia w rozumieniu ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, której przedmiotem działalności jest wytwarzanie: a) energii elektrycznej w instalacjach odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 10 MW lub b) biogazu w instalacjach odnawialnego źródła energii o rocznej wydajności nie większej niż 40 mln m³ lub c) ciepła w instalacjach odnawialnego źródła energii o łącznej mocy osiągalnej w skojarzeniu nie większej niż 30 MW_t – i równoważenie zapotrzebowania,

⁵⁵ Tak: *Rolnictwo ekologiczne*, <http://minrol.gov.pl/pol/Jakosc-zywnosci/Rolnictwo-ekologiczne> [dostęp: 10.01.2017].

⁵⁶ K. Kucharczak, E. Różańska, *Programy rolnośrodowiskowe jako instrument WPR dla ochrony środowiska w UE i Polsce*, „Ochrona Środowiska i Zasobów Naturalnych” 2012, nr 54, s. 26-38; B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 251-264; *Ocena integracji ochrony środowiska z polityką rolną UE*, <http://eea.europa.eu/> [dostęp: 09.01.2018].

⁵⁷ Dz.U. UE 2012, L. 343 z 14.12.2012, s. 1.

⁵⁸ Dz.U. poz. 478 ze zm.

dystrybucji lub obrotu energii elektrycznej, biogazu lub ciepła na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków, przyłączonych do zdefiniowanej obszarowo sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej o napięciu niższym niż 110 kV lub dystrybucyjnej gazowej lub sieci ciepłowniczej, na obszarze gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich w rozumieniu przepisów o statystyce publicznej. Taki rodzaj spółdzielni może być tworzony także przez producentów rolnych celem budowy biogazowni wykorzystujących produkty rolne albo produkty uboczne z prowadzonej działalności rolniczej.

W przyszłości można spodziewać się dalszego rozwoju prawodawstwa spółdzielczego. Projekt ustawy o spółdzielniach rolników z 2016⁵⁹ określa, że spółdzielnia rolników jest dobrowolnym zrzeszeniem osób m.in. fizycznych lub prawnych prowadzących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub prowadzących działalność rolniczą w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej, będących producentami produktów rolnych lub grup tych produktów; fizycznych lub prawnych niebędących rolnikami prowadzących działalność w zakresie przechowywania, magazynowania, sortowania, pakowania lub przetwarzania produktów rolnych lub grup tych produktów – o zmiennym składzie osobowym i zmiennym kapitale, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą⁶⁰.

4. Podsumowanie

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej kierunek rozwoju spółdzielni rolniczych koncentruje się nie tylko na działalności wytwórczej, ale także na wspieraniu aktywności spółdzielców-producentów rolnych. Ewolucja spółdzielni rolniczych od jednostek statycznych do podmiotów bardziej dynamicznych, rozszerzających działalność wpisuje się w wielofunkcyjny i zrównoważony rozwój rolnictwa. Taki kierunek jest możliwy m.in. dzięki uchwaleniu nowych ustaw czy zmianom prawodawstwa dotyczącego spółdzielni. Do poprawy zdolności produkcyjnej i konkurencyjności sektora rolnego oraz zwiększenia jego udziału wartościowego w łańcuchu żywnościowym producentów rolnych – co stanowi wyzwanie dla rolnictwa – bezsprzecznie przyczynia się spółdzielczość branżowa, szczególnie spółdzielcze grupy producentów rolnych. Angażowanie się zrzeszeń rolników w negocjowanie cen produktów rolnych, zakup tańszych środków produkcji oraz przetwórstwo mogą wpłynąć na zwiększenie dochodów rolni-

⁵⁹ Druk sejmowy numer 1425, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1425> [dostęp: 01.08.2017].

⁶⁰ Szerzej na temat projektu A. Suchoń, *Uwagi na tle projektu ustawy o spółdzielniach rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.

ków. W Polsce zaobserwować można rozwój takich spółdzielni, a prawodawca stara się stymulować ich powstawanie i funkcjonowanie poprzez wprowadzanie instrumentów: ułatwiających ich zakładanie, podatkowych oraz finansowych (np. rozporządzenie z Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 sierpnia 2016 r.).

Producentom rolnym działającym w spółdzielczych grupach łatwiej także sprostać wyzwaniom związanym z prowadzeniem działalności rolniczej metodami ukierunkowanymi na dbałość o ochronę środowiska, rozwój rolnictwa zrównoważonego oraz wzrost gospodarczy przyjazny środowisku poprzez innowacje, wprowadzenie nowych technologii czy produktów, zmianę procesów produkcyjnych⁶¹. Nie dążą co do zasady do maksymalizacji zysku, a ten ewentualnie wypracowany z reguły przeznaczają na dalszy rozwój. Tworzą także fundusze wspierające dochody spółdzielców-producentów rolnych. Z kolei członkowie grupy zmierzają z reguły do zwiększenia swoich dochodów, chociażby przez uzyskanie wyższej ceny za produkty rolne, które mają mieć dobrą jakość.

Spółdzielnie rolnicze prowadzące działalność rolniczą, jak RSP i spółdzielnie socjalne, muszą spełnić wiele wymagań prawnych związanych z ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt, co także jest wyzwaniem dla rolnictwa. Z kolei spółdzielnie mleczarskie jako podmioty skupujące mleko i zarazem przetwórcy są zobligowane do prowadzenia działalności według przepisów związanych z unijnym rynkiem mleka oraz prawem żywnościowym. Europeizacja przepisów mających wpływ na formułę organizowania i funkcjonowania spółdzielni rolniczych łączy się z ekspansywnym rozwojem prawa rolnego⁶², żywnościowego oraz współczesnymi wyzwaniami rolnictwa.

Zarówno na rozwój spółdzielni rolniczych, jak i ustawodawstwa w zakresie formuły ich organizowania i funkcjonowania duży wpływ miały czynniki ustrojowe i historyczne oraz potrzeby społeczno-gospodarcze. Aktualny trend rozwoju spółdzielni rolniczych wpisuje się w rozwój polityk i przepisów unijnych oraz nowych wyzwań dla rolnictwa. Wiąże się to np. z koniecznością zwiększenia konkurencyjności producentów rolnych, ochroną produktów regionalnych, ekonomią społeczną, energetyką, ochroną środowiska, przetwórstwem. Spółdzielnia jest skomplikowanym organizmem prawnym, a jednocześnie jednostką dynamiczną w kontekście uwzględniania zmian WPR i polityk unijnych. Prawodawca polski stara się wprowadzać instrumenty zachęcające do rozwoju spółdzielni, jak np. stworzenie definicji legalnej spółdzielni energetycznej czy

⁶¹ A. Suchoń, *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój spółdzielczości rolniczej*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing” 2012, nr 8, s. 438-452.

⁶² Tendencje rozwoju prawa rolnego – zob. R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego, Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 73 i n. Na temat ekspansji prawa rolnego zob.: R. Budzinowski, *Współczesne tendencje rozwoju prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 17 i n.

też przygotowanie projektu ustawy o spółdzielniach rolników. Reasumując stwierdzić należy, że ustawodawca regulując zasady funkcjonowania spółdzielni rolniczych, ich organizację i funkcjonowanie stara się odpowiadać na wyzwania współczesnego rolnictwa, choć nie ulega wątpliwości, że konieczne są dalsze zmiany legislacyjne.

COOPERATIVES CONFRONTING THE CHALLENGES OF MODERN AGRICULTURE IN POLAND

Summary

The aim of the article is to answer the question whether and to what extent the legal regulation of agricultural cooperatives, their organisation and functioning respond to the challenges of modern agriculture in Poland. It has been shown that following Poland's accession to the European Union, the activity of Polish agricultural cooperatives has been focused not only on production but also on supporting the activity of co-op-producers of agricultural produce. As a result Polish agriculture has been developing well and, at the same time, in line with EU policies. By regulating agricultural cooperatives, their organisation and functioning, the legislator seeks to respond to the challenges of modern agriculture, although there is no doubt that further legislative changes are necessary.

LE COOPERATIVE DI FRONTE ALLE SFIDE POSTE IN POLONIA ALL'AGRICOLTURA MODERNA

Riassunto

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se e fino a che punto la regolazione giuridica delle cooperative agricole, della loro organizzazione e del funzionamento riesca a far fronte alle sfide poste in Polonia all'agricoltura moderna. Nella parte conclusiva, l'Autrice ha affermato tra l'altro che, dopo l'adesione della Polonia all'Unione Europea, l'attività delle cooperative agricole si concentra non solo sull'attività di produzione, ma è orientata anche a sostenere l'operato dei cooperatori-produttori agricoli. Di conseguenza, l'attività intrapresa favorisce lo sviluppo dell'agricoltura stessa, iscrivendosi allo stesso tempo nel quadro delle politiche dell'UE. Il legislatore, inteso a disciplinare le cooperative agricole, la loro organizzazione e il funzionamento, si impegna a rispondere alle sfide poste all'agricoltura moderna, benché, ed è fuori dubbio, siano necessarie ulteriori modifiche legislative.

KATARZYNA LEŚKIEWICZ

Realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym – wybrane aspekty prawne

1. Problematyka gospodarowania zasobami środowiska jest niezwykle rozległa. Jednym z jej obszarów jest gospodarka leśna, wyodrębniona przez ustawodawcę ze względu na jej przedmiot – lasy. „Gospodarka leśna” jest terminem języka prawnego, zdefiniowanym w przepisach ustawy o lasach¹. Postacią kwalifikowaną tego pojęcia, a zarazem podstawową kategorią pojęciową w ustawie o lasach, jest „trwale zrównoważona gospodarka leśna”². W literaturze wskazuje się, że termin „gospodarka” oznacza „całość mechanizmów i warunków działania podmiotów gospodarczych związanych z wytwarzaniem i podziałem dóbr i usług; gospodarowanie, dysponowanie, zarządzanie”³.

Prawna regulacja gospodarki leśnej należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej, co jednak nie oznacza, że zależy ona wyłącznie od uwarunkowań krajowych⁴. Przeciwnie, gospodarka leśna pozostaje pod wpływem różnych czynników w wymiarze lokalnym i globalnym, na wielu płaszczyznach. W szczególności w sferze lokalnej podlega ścisłej regulacji prawnej w zakresie planowania, urządzania lasu, pozyskania drewna.

¹ Art. 6 ust. 1 ustawy o lasach z 28 września 1991 r., t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 788 ze zm., dalej zwana „ustawą o lasach”.

² Art. 6 ust. 1 pkt. 1a ustawy o lasach.

³ Por. np. B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska* w: B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Toruń 2014, s. 25.

⁴ Na temat uwarunkowań prawnych gospodarki leśnej w perspektywie prawa unijnego zob. więcej: J. Goździewicz-Biechońska, K. Leśkiewicz, *Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej* w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 223-235.

Sprzedaż drewna podlega natomiast polityce handlowej Unii Europejskiej⁵. W kontekście globalnym największy wpływ na realizację gospodarki leśnej mają zwłaszcza zagrożenia dla środowiska, różnorodności biologicznej, zmiany klimatyczne i ukształtowane wskutek ujawnionych problemów idee oraz koncepcje recypowane w ustawodawstwie. W szczególności wskazać należy zasadę zrównoważonego rozwoju, która zdeterminowała rozwiązania o charakterze systemowym w politykach, strategiach i regulacjach prawnych⁶. W prawie Unii Europejskiej nie wprowadzono jednolitych rozwiązań prawnych, które obowiązywałyby w zakresie efektów osiągniętych w procesie realizacji gospodarki leśnej we wszystkich państwach członkowskich, choć w niektórych ustawodawstwach stosuje się podejście oparte na dobrych praktykach⁷. Wskazane uwarunkowania nasuwają pytanie, w jaki sposób i według jakich kryteriów należy oceniać, czy realizowana gospodarka leśna jest rzeczywiście „trwale zrównoważona”?

Zagadnienie określone w tytule niniejszego opracowania nie było dotychczas poruszane w literaturze prawniczej, choć pojęcie gospodarki leśnej cieszy się zainteresowaniem – głównie przedstawiciele nauki prawa ochrony środowiska⁸. Za podjęciem się opracowania niniejszej tematyki przemawiają zwłaszcza względy społeczno-gospodarcze oraz teoretyczne.

Gdy chodzi o te pierwsze – wskazać należy, że Polska jako producent mebli zajmuje 10 miejsce, a jako eksporter mebli – 4 miejsce na świecie⁹. Sprzedaż drewna stanowi więc ważny element realizacji funkcji lasów¹⁰. Z tych przy-

⁵ Na temat polityki handlowej zob. bliżej M. Czermińska, *Zasady i funkcjonowanie wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 777, s. 5-30, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/1371/1/159655573.pdf> [dostęp: 20.05.2018].

⁶ Por. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 78 poz. 483.

⁷ Por. art. 14 b ust. 2 ustawy o lasach oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, Dz.U. z 2017 r. poz. 2408.; Por. np. Code of Best Forest Practice – Ireland, Forest Service Department of the Marine and Natural Resources, Dublin 2000, s.20-22, <https://www.agriculture.gov.ie/media/migration/forestry/publications/codeofbestforestpractice/Code%20of%20Best%20Forest%20Prac%20Part%201.pdf> [dostęp: 17.07.2017].

⁸ Por. A. Habuda, W. Radecki, *Rozdział 7. Trwale zrównoważona gospodarka leśna* w: A. Habuda (red.), *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016, s. 166-196; J. Pakuła, *Pojęcie i zasady gospodarki leśnej* w: B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 79 i n.

⁹ Dane dotyczą 2012 roku i pochodzą z portalu <http://www.lasy.gov.pl/pl/drewno/polski-przeboj> [dostęp: 13.05.2018]. Z kolei według danych na stronie http://www.drema.pl/pl/news/eksport_polskich_wyrobow_z_drewna/ [dostęp: 13.05.2018], w rankingu europejskim Polska zajmuje pierwsze miejsce w produkcji podłóg, drugie – w produkcji europalet, trzecie – w produkcji okien i drzwi i trzecie w produkcji mebli.

¹⁰ Por. W. Lis, *Najważniejsze czynniki wpływające na sytuację przemysłu drzewnego w Polsce w 2012 roku*, „Transfer Innowacji” 2012, nr 23, s. 207 i n., <https://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii/>

czyn dostarczanie na rynek surowca wysokiej jakości pozwala osiągać gospodarcze efekty i lokuje sektor leśno-drzewny na ważnej pozycji w gospodarce narodowej. Jednocześnie nabywcy drewna chcą mieć pewność, że surowiec nie był pozyskiwany ze szkodą dla środowiska. Wskazuje się, że konsumenci na świecie uważają, że bardzo ważne jest dokonywanie wyborów etycznych, a 60% z nich uważa, że ich decyzja o zakupie produktu oznaczonego etykietą wskazującą na sposób pozyskania drewna może wywrzeć pozytywny wpływ na lasy na świecie¹¹.

Podjęcie tej tematyki ze względów teoretycznych opiera się na przekonaniu, że pojęcie zrównoważonej gospodarki leśnej analizować należy w perspektywie choćby Nowej strategii leśnej UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego¹² czy Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju z 23 września 2015 r., gdzie występuje odwołanie do zrównoważonego korzystania i zarządzania zasobami leśnymi¹³.

Czy, a jeśli tak, to w jaki sposób ustawodawca kształtuje pozyskiwanie surowca drzewnego w sposób odpowiadający pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej? Struktura artykułu została podporządkowana odpowiedzi na to pytanie. Najpierw uwagę poświęcę pojęciu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a następnie uwarunkowaniom jej realizacji w sferze lokalnej, regionalnej i globalnej.

Ramy artykułu pozwalają jedynie zasygnalizować niektóre, wybrane kierunki rozważań, a więc niniejsze opracowanie nie wyczerpuje poruszanej problematyki.

2. Gospodarka leśna oznacza „działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa

pages/archiw/transfer/23-2012/pdf/207-212.pdf [dostęp: 20.05.2018].

¹¹ Zob. więcej <https://www.pefc.pl/novosci/novosci/247-konsumenci-maja-zaufanie-do-etykiet-certyfikacyjnych> [dostęp: 13.05.2018].

¹² Dokument pn. Komunikat Komisji Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego /* COM/2013/0659 final */, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0659> [dostęp: 05.08.2017].

¹³ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 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: 29.04.2018]. Szerzej na ten temat: U. Kurczewska, *Rola Unii Europejskiej w zarządzaniu globalnymi dobrami publicznymi w ramach polityki zrównoważonego rozwoju w: E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowska (red.), Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, Warszawa 2016, s. 157 i n.

leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu¹⁴.

Natomiast wyrażenie „trwale zrównoważonej gospodarki leśnej” oznacza „działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów”¹⁵. Chodzi zatem o to, by realizowana gospodarka nie miała charakteru wyczerpującego zasoby, lecz służyła zachowaniu wartości lasów na przyszłość. W literaturze wskazuje się, że ustawodawca zamiennie używa terminów: „gospodarowanie” i „gospodarka” w odniesieniu do poszczególnych zasobów środowiska¹⁶.

Jak widać, pojęcie gospodarki leśnej skupia się na „działalności”¹⁷. W treści przywołanego pojęcia chodzi o działalność, która ma zmierzać do osiągnięcia określonego w nim stanu polegającego zwłaszcza na ukształtowaniu struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i w tempie zapewniającym trwałe zachowanie określonych przez prawodawcę cech na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Nie bez znaczenia jest także kolejność wymienionych celów¹⁸.

W przywołanym pojęciu prawodawca nawiązuje do zasady zrównoważonego rozwoju¹⁹, co odpowiada wymogowi, by gospodarowanie strategicznymi zasobami naturalnymi, którymi są lasy państwowe, było prowadzone zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego²⁰. Zasada zrównoważonego rozwoju określona w art. 5 Konstytucji RP oznacza konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp., sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej, cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne, przy czym odnosi się to zarówno do stanowienia, jak i stosowania prawa²¹. Gospodarka leśna ma udział w zacho-

¹⁴ Art. 6 ust. 1 pkt. 1 ustawy o lasach.

¹⁵ Art. 6 ust.1 pkt 1a ustawy o lasach.

¹⁶ Por. np. B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*, op.cit., s. 25.

¹⁷ Ibidem, s. 27.

¹⁸ M. Walas, *Korzystanie z lasów a trwale zrównoważona gospodarka leśna* w: B. Rakoczy (red.), *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011, s. 96-117.

¹⁹ Por. W. Radecki, *Ustawa o lasach Komentarz*, LEX.

²⁰ Art. 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju z dnia 6 lipca 2001 r., Dz.U. z 2001 r. nr 97 poz. 1051, dalej zwanej ustawą o zachowaniu narodowego charakteru zasobów.

²¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. 2, Warszawa 2012, Legalis.

waniu równowagi ekologicznej kraju²². Zatem stwierdzić wypada, że realizacja gospodarki leśnej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jest prawnym obowiązkiem podmiotów, które ją realizują.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju, jak wskazują przedstawiciele nauk ekonomicznych, opiera się na „dążeniu do osiągnięcia jak najlepszego wyniku ekonomicznego przy jednoczesnym poszanowaniu ochrony środowiska naturalnego oraz rozwoju społecznego”, albo, według innej definicji powoływanej za E. Latoszek, jest to „trwała poprawa jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym (E), ludzkim (L) i przyrodniczym”²³. A. Graczyk wskazuje jednak, że „podstawą oceny miejsca lasów i gospodarki leśnej w strategii wzrostu gospodarczego oraz rozwoju zrównoważonym jest rozróżnienie między dwoma sposobami podejścia do procesów dynamiki gospodarki – wzrostem i rozwojem”²⁴.

Należy podkreślić, że zasada zrównoważonego rozwoju wywodzi się z potrzeby ochrony środowiska, w efekcie czego powstały odpowiednie instytucje i przyjęto szereg aktów – konwencji na szczeblu międzynarodowym²⁵ i unijnym, rzutujących na sposób prowadzenia gospodarki leśnej²⁶. Wspomnieć należy także publikacje z międzynarodowych konferencji, np. II Konferencji w Rio de Janeiro²⁷. Pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowano jako „proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom”²⁸.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na aspekty terminologiczne i związane z nimi kwestie tłumaczenia wyrażenia *sustainable development* na język polski.

²² Tak, np. P. Paschalis-Jakubowicz, *Uwarunkowania strategii rozwoju Lasów Państwowych*, Warszawa 2012, s. 7.

²³ E. Latoszek, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w teorii i praktyce ONZ* w: E. Latoszek, M. Proczek, M. Krukowska (red.), *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, Warszawa 2016, s. 25 i przywołana tam literatura.

²⁴ A. Graczyk, *Lasy oraz gospodarka leśna w strategii wzrostu gospodarczego i rozwoju zrównoważonym w: Konferencja naukowa. Polskie lasy i leśnictwo w Europie. Kraków Uniwersytet Jagielloński 29 listopada 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 85.

²⁵ United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Conference) June 5-16, 1972 <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/humanenvironment>, dostęp 7 lipca 2017 r.; Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> [dostęp: 07.07.2017]; Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E [dostęp: 07.07.2017].

²⁶ E. Latoszek, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju ...*, s. 26 i przywołana tam literatura.

²⁷ Ibidem s. 27, 28 i przywołana tam literatura.

²⁸ W 1987 roku ukazał się raport Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ, obradującej pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland, pt. „*Nasza wspólna przyszłość*”, <http://www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj/> [dostęp: 07.07.2017].

Początkowo wśród określeń, jakie miały oddawać sens tego sformułowania, wskazywano „rozwój zrównoważony” oraz „rozwój trwały”, których znaczenie nie jest tożsame, albowiem, jak wskazuje K. Górka, wyrażenie „rozwój trwały” zapewnia zwłaszcza odpowiedni stan środowiska i równowagę ekologiczną i jest przeciwieństwem „stanu zerowego wzrostu”, a zatem pojęcia „rozwoju trwałego” i „rozwoju zrównoważonego” różnią się²⁹.

W szczególności realizacja zrównoważonej gospodarki leśnej wpisuje się w najbardziej aktualne na arenie międzynarodowej podejście do gospodarowania zasobami naturalnymi we wspomnianej Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju³⁰. Zatem kształtowanie przez państwa gospodarki leśnej w krajowych regulacjach prawnych wymaga uwzględnienia uwarunkowań międzynarodowych w realizacji gospodarki leśnej oraz obrotu drewnem³¹.

3. Gdy chodzi o sposób zapewniania realizacji gospodarki leśnej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju wskazać należy, że prawodawstwo unijne koncentruje się na przeciwdziałaniu nielegalnemu pozyskaniu drewna³². Przepisom prawa Unii Europejskiej w ramach polityki handlowej podlega przywóz drewna na rynek wewnętrzny³³ oraz obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna do obrotu³⁴. Prawodawca nakłada na kraje członkowskie wiele obowiązków związanych z przeciwdziałaniem nielegalnemu pozyskaniu drewna, wynikających z przepisów rozporządzeń nr 2173/2005³⁵

²⁹ K. Górka, *Wdrażanie koncepcji rozwoju zrównoważonego* w: M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, Łódź 2010, s. 10 i n.

³⁰ 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: 29.04.2018].

³¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2173/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia systemu zezwoleń na przywóz drewna do Wspólnoty Europejskiej FLEGT, Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005, str. 1, z późn. zm., zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2173/2005”; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 20 października 2010 r. ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.Urz. UE L 295 z 12.11.2010, str. 23, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 995/2010”.

³² Zob. bliżej K. Leśkiewicz, *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, tom XV, s. 105 i n.

³³ Rozporządzeniem nr 2173/2005.

³⁴ Rozporządzenie nr 995/2010.

³⁵ Przez „legalnie produkowane drewno” należy rozumieć „produkty z drewna wykonane z krajowego drewna, którego wyręb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa partnerskiego określonymi w umowie o partnerstwie”, zgodnie z art. 2 pkt. 10 rozporządzenia nr 2173/2005. Drewnem

oraz 995/2010³⁶. Zasadniczo chodzi o realizację zakazu wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i związanych z tym niekorzystnych zjawisk społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych. Drewno nielegalnie pozyskane oznacza drewno pozyskane z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania³⁷, a więc m.in. ustawy o lasach. Ustawa o lasach nie określa wprost konkretnego obowiązku w postaci nakazu prowadzenia gospodarki leśnej trwale zrównoważonej ani zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Przepisy ustawy o lasach stanowią w tym względzie, że trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urzędzenia lasu lub uproszczonego planu urzędzenia lasu, z uwzględnieniem celów wskazanych w art. 7 ustawy o lasach. Dopiero przepisy ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych nakazują, by gospodarowanie nimi było zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju „w interesie dobra ogólnego”³⁸.

Prawodawca dostrzega, że nielegalne pozyskiwanie drewna jest powszechnym problemem o znaczeniu międzynarodowym, albowiem powoduje proces wylesiania i degradacji lasów, będącego przyczyną około 20% światowych emisji CO₂, zagraża różnorodności biologicznej i szkodzi zrównoważonej gospodarce leśnej oraz rozwojowi lasów, a także opłacalności rynkowej podmiotów działających zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem³⁹. Nadto wspomniane zjawisko przyczynia się do pustynnienia i erozji gleby, a także wywołuje niepożądane skutki społeczne, polityczne i gospodarcze.

Rozwiązania prawne służą kontroli i nadzorowi nad wprowadzaniem drewna i produktów z drewna do obrotu. Zamiarem ustawodawcy jest stworzenie odpowiednich „narzędzi” służących zmniejszeniu zużycia nielegalnie pozyskanego drewna, jak również przyczyniających się do osiągnięcia celu, jakim jest zrównoważona gospodarka zasobami leśnymi w państwach produkujących drewno⁴⁰. Utworzenie systemu zezwoleń ma więc służyć zapewnieniu, że na teren Unii Europejskiej będą przywożone wyłącznie produkty z drewna, które zostało pozyskane legalnie, zgodnie z prawem krajowym państwa produkującego drewno⁴¹. System zezwoleń w zakresie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa nazywany „systemem zezwoleń FLEGT” oznacza

nielegalnie pozyskanym będzie więc drewno pozyskane poprzez wyręb niezgodny z prawem kraju, w którym je pozyskano, lub takie, którego przywóz był niezgodny z prawem kraju, z którego je przywieziono.

³⁶ Nielegalnie pozyskane drewno oznacza pozyskane z naruszeniem mającego zastosowanie ustawodawstwa kraju pozyskania według art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

³⁷ Art. 2 lit. g rozporządzenia nr 995/2010.

³⁸ Art. 3 ustawy o zachowaniu narodowego charakteru zasobów.

³⁹ Pkt. 3 preambuły do rozporządzenia nr 995/2010.

⁴⁰ Pkt 2 preambuły do rozporządzenia Nr 2173/2005.

⁴¹ Pkt 3 preambuły do rozporządzenia Nr 2173/2005.

wydawanie zezwoleń na wywóz produktów z drewna z państw partnerskich do Wspólnoty oraz wdrożenie tego systemu we Wspólnocie, w szczególności jego przepisów dotyczących kontroli granicznych⁴².

Przez termin „przywóz” ustawodawca nakazuje rozumieć „dopuszczenie produktów z drewna do swobodnego obrotu w rozumieniu art. 79 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/1992 z 12.10.1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny”⁴³. Przywóz do Unii Europejskiej produktów z drewna wywiezionych z państw partnerskich jest zakazany, jeżeli dostawa nie jest objęta zezwoleniem FLEGT⁴⁴, z wyjątkiem produktów z drewna gatunków wymienionych w załącznikach A, B i C do rozporządzenia Rady (WE) Nr 338/97, które są zwolnione ze wspomnianego wymogu⁴⁵. Natomiast produkty z drewna wywożone z państwa partnerskiego i wprowadzane do Unii Europejskiej przez jakikolwiek punkt celny muszą być objęte zezwoleniem tego państwa partnerskiego, stwierdzającym, że dane produkty z drewna zostały wykonane z krajowego drewna, którego wyrąb był legalny lub z drewna legalnie przywiezionego do państwa partnerskiego zgodnie z przepisami krajowymi, jak określono w odpowiedniej „umowie o partnerstwie”. Natomiast do organów państw członkowskich należy kontrolowanie, czy każda dostawa drewna objęta jest ważnym zezwoleniem przed dopuszczeniem takiej dostawy do swobodnego obrotu w Unii.

Również i w świetle rozporządzenia nr 995/2010 chodzi o zwalczanie zjawiska nielegalnego pozyskiwania drewna, stanowiącego zagrożenie dla lasów⁴⁶. Obrót drewnem podlega ustanowionemu w rozporządzeniu nr 995/2010 zakazowi wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna lub produktów pochodzących z takiego drewna. W przepisach rozporządzenia nr 995/2010 ustanowiony został nakaz postępowania „z należytą starannością”, przy wprowadzaniu do obrotu drewna lub produktów z drewna. Podkreślić jednak należy, że do ich wdrożenia zobowiązany został podmiot wprowadzający materiały na rynek UE po raz pierwszy. Nakaz ten został uszczegółowiony w zestawie procedur i środków określonych jako „system zasad należytej staranności”⁴⁷.

Obowiązki określone w rozporządzeniu nr 995/2010 dotyczą podmiotów sprowadzających drewno z krajów spoza Unii Europejskiej oraz handlujących tymi produktami na terenie Unii Europejskiej, a wymogi dotyczą wyrobów wymienionych w Załączniku I do Rozporządzenia, takich jak m.in.: drewno

⁴² Art. 1 pkt 2 rozporządzenia Nr 2173/2005. Skrót „FLEGT” oznacza zgodnie z pkt. 1 preambuły rozporządzenia 21173/2005 „Forest Law Enforcement, Governance and Trade”.

⁴³ Art. 2 pkt 11 rozporządzenia Nr 2173/2005.

⁴⁴ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia Nr 2173/2005.

⁴⁵ Art. 4 ust. 3 rozporządzenia Nr 2173/2005.

⁴⁶ Pkt 3 preambuły do rozporządzenia Nr 995/2010.

⁴⁷ Zob. art. 4 ust. 2 oraz art. 6 rozporządzenia nr 995/2010.

okrągłe, podkłady kolejowe, tarcice, forniry, podłogi, płyty drewnopochodne (MDF, OSB, wiórowe, pilśniowe, inne), sklejki, skrzynie i inne opakowania drewniane, becзки, gonty, ścier z drewna, papier, tektura, meble drewniane, biomasa na cele energetyczne i opałowe.

Wspomniane podmioty mają w szczególności obowiązek utrzymywania i regularnej oceny stosowanego przez siebie systemu zasad należytej staranności, z wyjątkiem sytuacji, w której dany podmiot korzysta z „systemu zasad należytej staranności” ustanowionego przez organizację monitorującą, o której mowa w art. 8 rozporządzenia nr 995/2010. „System zasad należytej staranności” opierać się może na nadzorze i kontroli mających podstawy w prawodawstwie krajowym. Ponadto w ramach tego systemu należy zapewnić środki i procedury dostępu do informacji dotyczących dostarczania przez dany podmiot drewna lub produktów z drewna wprowadzanych do obrotu, w tym zezwolenie, dokumenty lub inne informacje potwierdzające, że drewno to i produkty z drewna spełniają wymogi mającego zastosowanie ustawodawstwa, a także procedury oceny ryzyka umożliwiające podmiotowi analizę i ocenę, czy istnieje ryzyko, że nielegalnie pozyskane drewno lub produkty pochodzące z takiego drewna zostaną wprowadzone do obrotu. Chodzi o zweryfikowanie pochodzenia wyrobów importowanych na teren UE.

Ustawodawca dopuszcza, by zapewnienie zgodności z mającym zastosowanie ustawodawstwem, obejmowało m.in. certyfikację lub systemy zweryfikowane przez strony trzecie dotyczące zgodności z mającym zastosowanie ustawodawstwem⁴⁸. Zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia nr 995/2010⁴⁹ certyfikacja lub inne systemy zweryfikowane przez strony trzecie mogą być wzięte pod uwagę w ocenie ryzyka i procedurach ograniczających ryzyko, jeżeli spełniają m.in. kryteria: odpowiadają wymogom mającego zastosowanie ustawodawstwa, przewidują odpowiednie kontrole, przewidują środki umożliwiające śledzenie drewna pozyskanego zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem oraz produktów wytworzonych z takiego drewna w dowolnym punkcie łańcucha dostaw zanim takie drewno lub produkty z drewna zostaną wprowadzone do obrotu, a także przewidują kontrole, zweryfikowane przez stronę trzecią, mające zapewnić niewprowadzanie drewna lub produktów z drewna niewiadomego pochodzenia, lub

⁴⁸ Art. 6 ust. 1 lit. a-c rozporządzenia nr 995/2010.

⁴⁹ Art. 4 lit. a-d Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) nr 607/2012 z dnia 6 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych przepisów dotyczących systemu zasad należytej staranności oraz częstotliwości i charakteru kontroli organizacji monitorujących, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 ustanawiającym obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna, Dz.U.UE.L.2012.177.16, dalej zwane rozporządzeniem nr 607/2012.

drewna, które nie zostało pozyskane zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem lub produktów z takiego drewna, do łańcucha dostaw. Zatem zastosowanie certyfikacji nie oznacza automatycznego wypełnienia wymogów systemu należytej staranności. Dopiero gdy również wymogi certyfikacji spełniają wspomniane kryteria, możliwe jest uznanie, iż spełniono obowiązek zapewnienia należytej staranności we wskazanym zakresie.

4. W praktyce zapewnienie, iż pozyskanie surowca drzewnego nastąpiło w ramach „zrównoważonej gospodarki leśnej” następuje poprzez ocenę zgodności – certyfikację. Certyfikacja obejmować może leśnictwo (gospodarkę leśną) lub łańcuch dostaw (w tym pochodzenie drewna). Jest ona realizowana przez międzynarodowe organizacje pozarządowe, do których przystępują zarządcy, właściciele lasów oraz podmioty funkcjonujące w sektorze drzewnym, producenci wyrobów drewnianych i innych produktów. Wśród wspomnianych organizacji wskazać należy zwłaszcza Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes – Program Zatwierdzenia Systemów Certyfikacji Leśnej – w skrócie „PEFC”⁵⁰ oraz Forest Stewardship Council (w skrócie „FSC”)⁵¹. Prowadzona przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe gospodarka leśna certyfikowana jest w dwóch wspomnianych systemach – FSC oraz PEFC, na poziomie regionalnym – w zakresie regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych⁵².

W ramach certyfikacji chodzi o potwierdzenie, że leśnictwo i gospodarka leśna realizowane są wedle standardów uwzględniających postulat zrównoważonej gospodarki leśnej według definicji Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) następującej treści:

⁵⁰ Według informacji podanych przez PEFC, w Polsce prace nad stworzeniem krajowych struktur, jeszcze w ramach Paneuropejskiego Systemu Certyfikacji Leśnej, podjęto w 2003 r. a inicjatorem procesu tworzenia krajowych standardów PEFC były Lasy Państwowe oraz Rada PEFC Polska. Od listopada 2003 roku Rada PEFC Polska, która działa w ramach struktur Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa (SITLiD) stała się członkiem PEFC Council. W 2009 roku, na podstawie umowy między Stowarzyszeniem Inżynierów i Techników Leśnictwa i Drzewnictwa i Instytutu Badawczego Leśnictwa (IBL) z 16 września 2009 nastąpiła zmiana afiliacji Rady PEFC Polska, zob. bliżej <https://www.pefc.pl/o-pefc/pefc-polska>, [dostęp: 13.05.2018].

⁵¹ <https://pl.fsc.org/pl/o-fsc>, [dostęp: 13.05.2018]. Warto wspomnieć, że FSC jest członkiem ISEAL, globalnego stowarzyszenia systemów norm społecznych i środowiskowych, do którego należą również Fairtrade, Marine Stewardship Council (MSC) i Rainforest Alliance.

⁵² Według danych podanych przez FSC, całkowita wielkość obszarów objętych certyfikacją FSC w Polsce wynosi prawie 7 milionów ha w lasach zarządzanych przez Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych, przy czym certyfikat FSC posiadają: jeden las prywatny oraz wszystkie Dyrekcje, z wyjątkiem RDLP Krosno i 3 nadleśnictw RDLP Białystok: Browśk, Hajnówka, Białowieża, <https://pl.fsc.org/pl/certyfikacja-fsc/certyfikacja-gospodarki-lesnej>.

Służebność i użytkowanie lasów i obszarów leśnych w sposób i w stopniu, który utrzymuje ich różnorodność biologiczną, produktywność, zdolność do regeneracji, zdrowotność i ich potencjał do spełniania, teraz i w przyszłości, odnośnych funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych na szczeblu krajowym i ogólnosiwiatowym oraz który nie powoduje szkody w innych ekosystemach⁵³.

Standardy – wzorce zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie leśnictwa stosowane przez organizacje pozarządowe nawiązują do wymogów opracowanych przez międzynarodowe i międzyrządowe organizacje, jak np. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (w skrócie MCPFE⁵⁴), International Tropical Timber Organisation (w skrócie ITTO⁵⁵), International Union for Conservation of Nature (w skrócie IUCN⁵⁶), są wspierane przez 149 krajowych rządów i obejmują 85% światowych obszarów leśnych⁵⁷. Certyfikacja nastąpić może wyłącznie po pozytywnym przejściu oceny dokonywanej przez akredytowaną jednostkę certyfikującą pod kątem zgodności gospodarki leśnej ze stosowanym standardem, na który składa się zestaw zasad określających najlepsze praktyki i pomagających właścicielom oraz zarządom lasów na świecie przyczynić się do osiągnięcia celu zrównoważonej gospodarki leśnej w taki sam sposób⁵⁸. Jak widać, standardy prywatnych organizacji nawiązują do zasady zrównoważonego rozwoju, a także prawodawstwa poszczególnych krajów.

Certyfikacja, wedle systemu PEFC łańcucha dostaw, służy potwierdzeniu, że produkty zawierające surowce leśne dostarczają informacji o pochodzeniu tych produktów z lasów zarządzanych w sposób trwały i zrównoważony, z recyklingu oraz z innych niekontrowersyjnych źródeł, a także wymagania dotyczące zdrowia, bezpieczeństwa i pracy⁵⁹. Z kolei w certyfikacji, według FSC, chodzi o zaświadczenie, że drewno kontrolowane spełnia wymogi dwóch głównych standardów dla drewna kontrolowanego FSC⁶⁰. Z certyfikacji łańcucha dostaw

⁵³ <https://www.pefc.pl/jak-uzyskac-certyfikat/certyfikacja-lesnictwa> [dostęp: 13.05.2018].

⁵⁴ <http://forestportal.efi.int/view.php?id=1895&c=E1> [dostęp: 13.05.2018].

⁵⁵ <http://www.itto.int/partner/id=1918> [dostęp: 13.05.2018].

⁵⁶ <https://www.iucn.org/about> [dostęp: 13.05.2018].

⁵⁷ Por. dokument Norma krajowa PEFC PEFC PL 1003:2012, Grudzień 2012, Zrównoważona gospodarka leśna – wymagania, https://www.pefc.pl/images/PEFC_PL_1003v.2-pol_final.pdf [dostęp: 13.05.2018].

⁵⁸ Zob. Zasady i kryteria FSC, International Generic Indicators FSC-STD-60-004 V1-0 EN <http://igi.fsc.org/approved-documents.60htm>, [dostęp: 13.05.2018].

⁵⁹ Por. Międzynarodowa norma PEFC, PEFC ST 2002:2013, Wymagania dla użytkowników systemu PEFC Tłumaczenie polskie, 245.2013, Łańcuch dostaw wyrobów zawierających surowce leśne – wymagania, <https://www.pefc.pl/images/dokumenty/pefc-st-2002-2013pl.pdf> [dostęp: 13.05.2018].

⁶⁰ FSC-STD-40-005 V3-1 FSC Wymogi dotyczące pozyskiwania Drewna Kontrolowanego FSC – Standard ten ma na celu zapewnienie, że firmy będą unikać pozyskiwania materiału

korzystać mogą przedsiębiorcy branży drzewnej, papierniczej, handlu pośredników czy drukarni, wydawnictw itp.

5. Na szczeblu lokalnym – krajowym, ze wspomnianym zakazem wprowadzania do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna, wiążą się obowiązki państw członkowskich w zakresie zapewnienia, by sankcje za naruszenie przepisów rozporządzeń nr 995/2010 oraz 2173/2005 były „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Przepisy sankcjonujące zakazy określone wspomnianą wyżej regulacją prawa Unii Europejskiej zawarte są w art. 66a–66i ustawy o lasach. Zgodnie z tytułem rozdziału 9a ustawy o lasach, są to „administracyjne kary pieniężne”. Chodzi zatem o zapewnienie na różnych szczeblach wykonawstwa efektywności unijnego prawa, delimitującej zakres krajowej autonomii instytucjonalnej i proceduralnej⁶¹, a także cechy sankcji wskazane w prawodawstwie unijnym. Muszą one bowiem realizować cele unijnych rozporządzeń, zwłaszcza zapewniać możliwość egzekwowania zakazu wprowadzania do obrotu nielegalnego drewna i tym samym urzeczywistniać realizację gospodarki leśnej z zasadą zrównoważonego rozwoju.

6. Realizacja gospodarki leśnej pozostaje pod silnym wpływem uwarunkowań globalnych, związanych z potrzebą ochrony środowiska, z których wywodzi się zasada zrównoważonego rozwoju. Na szczeblu regionalnym ustawodawca określił „środki” służące przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu drewna pozyskanego nielegalnie. Chodzi o wkomponowaną w unijny „system zasad należytej staranności” zasadę śledzenia produktów – drewna i pochodnych (*traceability*), zasadę zarządzania ryzykiem opartą na informacji i ocenie ryzyka w całym łańcuchu dostaw drewna i produktów pochodnych określonych w przepisach wskazanych rozporządzeń, a więc na ścieżce „z lasu do finalnego nabywcy”.

Na szczeblu lokalnym instrumentami mającymi realizować wskazany wyżej cel zrównoważonej gospodarki leśnej są kontrola, nadzór oraz sankcje za naruszenie wymogów rozporządzeń nr 995/2010 oraz nr 2173/2005. Ustawodawca nie reguluje jednak prawnych standardów prowadzenia „trwale zrów-

z nieakceptowanych źródeł; FSC-STD-30-010 V2-0 Zasady gospodarki leśnej dla certyfikacji Drewna Kontrolowanego FSC. Określa on wymogi dla podmiotów prowadzących gospodarkę leśną, dotyczące stosowania praktyk zarządzania gwarantujących pozyskiwanie materiału z akceptowanych źródeł, dostępne na stronie <https://pl.fsc.org/pl/certyfikacja-fsc/drewno-kontrolowane> [dostęp: 13.05.2018].

⁶¹ Por. M. Niedźwiedź, *Pośrednie wykonywanie prawa UE przez administrację RP* w: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*. Tom 3, wyd. 1, Legalis 2014.

noważonej gospodarki leśnej”, lecz wskazuje możliwe sposoby weryfikacji i oceny jej realizacji (w tym certyfikację), które muszą jednak spełniać założenia właściwego krajowego ustawodawstwa. Jednym z istotnych pod względem praktycznym sposobów wypełnienia wymogów systemu zasad należytej staranności jest certyfikacja gospodarki leśnej i łańcucha dostaw produktów pod kątem zgodności z zasadą zrównoważonego rozwoju prowadzona przez organizacje o zasięgu międzynarodowym. Należy zatem stwierdzić, że w praktyce o sposobie realizacji zasad systemu należytej staranności ostatecznie przesądzą praktyki rynkowe i związane z nimi globalne systemy oceny zgodności, nawiązujące do krajowego prawodawstwa w zakresie leśnictwa.

IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT AT LOCAL, REGIONAL AND GLOBAL LEVEL – SELECTED LEGAL ASPECTS

Summary

The aim of the article is to answer the question whether and if so, how the legislator shapes the harvesting of timber in a manner consistent with the objectives of sustainable forest management. The implementation of forest management is strongly influenced by global conditions. At the regional level, the legislator has defined “measures” implemented to counteract the marketing of illegally harvested timber. They are known as the EU’s “due diligence system” used in the timber supply chain “from forest to final purchaser.” At the local level, the instruments to achieve this objective of sustainable forest management include control, supervision and sanctions for breaches of Regulations 995/2010 and 2173/2005, while in practice, it is global market practices and related global conformity assessment systems relating to national forestry legislation that ultimately determine how the principles of the due diligence system will be implemented.

L’ATTUAZIONE DELLA GESTIONE FORESTALE SOSTENIBILE TRA LOCALE, REGIONALE E GLOBALE – ASPETTI GIURIDICI SCELTI

Riassunto

L’articolo si propone di rispondere alla domanda se e, in caso di risposta affermativa, in che modo il legislatore influenzi l’andamento dell’approvvigionamento delle materie prime legnose a seconda degli obiettivi della gestione forestale sostenibile. L’attuazione della gestione forestale rimane sotto una forte influenza delle condizioni globali. A livello regionale, il legislatore ha definito “misure” volte a contrastare la commercializzazione di legno di provenienza illegale. Si tratta di un sistema di „dovuta diligenza” adottato nella catena di approvvigionamento del legno, “dalla foresta al compratore finale”. A livello

locale, gli strumenti per raggiungere l'obiettivo della gestione in questione sono il controllo, la supervisione e le sanzioni previste per la violazione dei requisiti dei regolamenti 995/2010 e 2173/2005. In pratica, invece, l'attuazione dei principi del sistema di dovuta diligenza è in definitiva determinata dalle pratiche del mercato globale e dai sistemi globali, ad esse connesse, di valutazione della conformità che fanno riferimento alla legislazione forestale nazionale.

IZABELA LIPIŃSKA

Wpływ rozporządzenia UE nr 2017/2393 na prawną organizację ryнку mleka i przetworów mlecznych

1. Artykuł porusza zagadnienia związane z prawną organizacją unijnego rynku mleka i przetworów mlecznych w aspekcie ostatniej zmiany przepisów nań oddziałujących. Chodzi o pewne rozwiązania prawne, które mają na celu wzmocnienie roli producentów rolnych oraz ich organizacji w łańcuchu dostaw produktów rolno-spożywczych. Na istotę omawianych zagadnień wpływa fakt, że to na producencie rolnym ciąży konieczność podejmowania decyzji odnośnie wytworzenia surowców rolnych, pozyskania ich optymalnej ilości i jakości. Nie działa on jednak w sposób swobodny, bowiem proces produkcji jest kształtowany poprzez przyjęte zobowiązania. Wynikają one ze stosunków umownych, których producent rolny jest stroną wobec przemysłu rolno-spożywczego.

Warto podkreślić, że unijny rynek mleka i przetworów mlecznych jest bardzo wrażliwy na przemiany zachodzące na rynku światowym, w tym w szczególności zmiany w produkcji u jego głównych konkurentów, tj. USA, Brazylii, Rosji, Nowej Zelandii czy Indiach. Determinują one wysokość cen zarówno mleka surowego, jak i przetworzonego, a tym samym opłacalność produkcji¹.

Funkcjonowanie rynku mleka w zmiennym środowisku gospodarczym uwarunkowuje nieustanne prace nad jego właściwym ukształtowaniem, adekwatnym do potrzeb producentów mleka. Chodzi tu o takie sformułowanie prawnych instrumentów nań oddziałujących, aby przyczyniały się do jego rozwoju, trwałości i innowacyjności. Jednocześnie pozbawienie go sztywnej struktury kwotowej w 2015 r. uszczupliło jego ramy organizacyjno-wspierające, czego skutkiem było dalsze osłabienie pozycji producenta rolnego w schemacie łańcucha dostaw

¹ Zob. I. Lipińska, *Prawna organizacja rynku rolnego w aspekcie zarządzania ryzykiem w produkcji rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, z. 1, s. 415-432.

żywności. Mimo wprowadzenia tzw. „siatki bezpieczeństwa”, nadal producent wydaje się być jego najsłabszym ogniwem².

Jak zauważa L. Russo, rozwiązania prawne przyjęte w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynku nr 1308/2013 potwierdzają wagę, jaką prawo UE przypisuje rozwojowi całego rynku wychodząc poza ogólne prawne konstrukcje sektorowe³. Prawodawca nadaje określoną rolę odpowiednim strukturom zrzeszeniowym producentów rolnych i międzybranżowym w celu poprawy konkurencyjności rolników na rynku, a nawet wychodząc dalej – przez rozszerzenie na wszystkie sektory wspólnej organizacji rynku rozwiązań wcześniej przewidzianych jedynie dla sektora mleka i produktów mlecznych. Zasadniczo można dostrzec dwa nurty oddziaływania prawodawcy w tym zakresie. Po pierwsze, wskazuje on na doniosłą rolę w kształtowaniu rynku, jaką mogą odgrywać organizacje producentów oraz organizacje międzybranżowe. Po drugie, widzi potrzebę wprowadzenia przez państwa członkowskie pisemnych umów odnoszących się do pierwszej sprzedaży produktów rolnych.

Przeprowadzone w wybranych państwach UE badania empiryczne wykazały, że producenci rolni zdecydowanie opowiadają się za „projektowaniem” umów na dostawy mleka surowego pod względem ich treści, jak i czasu trwania. Co więcej, zwolnienie rolników z obowiązku dostaw i umożliwienie im sprzedaży do więcej niż jednego przetwórcy mleka jest postrzegane jako poprawa zarówno jeśli chodzi o elastyczność branży, jak i ich pozycję jako szeroko rozumianych przedsiębiorców⁴.

Specyfika omawianego rynku powoduje, że istnieje asymetria siły przetargowej pomiędzy jego „graczami”. Implikuje to pewne odmienne traktowanie prawne, odznaczające się szeregiem działań o charakterze ochronnym, ukierunkowanym na producentów rolnych na tle innych przedsiębiorców z pozostałych branż przemysłu. Uzasadnia to poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych dla rynku mleka i jego uczestników⁵.

Efektom ostatnich prac legislacyjnych nad prawną organizacją omawianego rynku było przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z 13 grudnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenia (UE)

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz. Urz. UE L 094, 30.03.2012, s. 38.

³ Tak L. Russo, *Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 151-173.

⁴ Zob. np. S. Schlecht, N. Steffen, A. Spiller, *Vertragsmanagement in Molkereien nach Auslaufen der Milchquotenregelung*, „German Journal of Agricultural Economics” 2013, nr 2, s. 1-17; Y. Zavelberg, C. Wieck, T. Heckeley, *Entry deterring effects of contractual relations in the dairy processing sector*, „Agricultural and Resource Economics Discussion Paper” 2014, nr 3, s. 1-24.

⁵ Ibidem.

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 roślin⁶. To tzw. rozporządzenie zbiorcze (OMNIBUS) zmienia 4 akty normatywne z zakresu wspólnej polityki rolnej, tj. o płatnościach bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich, wspólnej organizacji rynków oraz rozporządzenie horyzontalne. W ramach wspólnej organizacji rynków, niektóre prerogatywy organizacji producenckich, takie jak planowanie produkcji, optymalizacja jej kosztów, wprowadzanie produktów rolnych na rynek i negocjowanie umów na dostawy, zostały rozszerzone na wszystkie sektory, a w przypadku rynku mleka uległy pewnym przemianom. Założeniem prawodawcy było uproszczenie przepisów w tym zakresie.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy i na ile wprowadzone 1 stycznia 2018 r. zmiany w prawnej organizacji rynku mleka i jego przetworów przyczyniają się do poprawy bytu producentów mleka i rozwoju rynku.

2. Podstawy prawne funkcjonowania rynku mleka zostały ustanowione w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007⁷. Punktem wyjścia przyjętych założeń normatywnych była konieczność zapewnienia rentownego rozwoju rynku i produkcji, a tym samym odpowiedniego poziomu życia producentom mleka w związku z przeprowadzaną jego gruntowną reformą⁸.

Wprowadzona w styczniu br. nowelizacja rozporządzenia nr 1308/2013 nie zmienia ram organizacyjnych rynku, a odnosi się zasadniczo do dwóch kwestii – obowiązku zawierania umów dostawy mleka surowego oraz negocjacji umownych w tym sektorze.

⁶ Dz.Urz. UE L 350, 29.12.2017, s. 15-49.

⁷ Dz.Urz. UE L 347 20.12.2013, s. 671-854.

⁸ Szerzej na ten temat pisze A. Suchoń, *Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr XIV, s. 297-303.

Jak zauważa prawodawca w preambule do omawianego rozporządzenia, stosowanie umów może pomóc we wzmocnieniu odpowiedzialności podmiotów będących uczestnikami łańcucha rolno-produkcyjnego oraz w zwiększeniu ich świadomości w zakresie potrzeby lepszego uwzględniania sygnałów z rynku, poprawy transmisji cen oraz dostosowania podaży do popytu, a także unikania pewnych nieuczciwych praktyk handlowych⁹. Aby stworzyć zachętę do korzystania z takich umów na rynku mleka i przetworów mlecznych, a także w innych sektorach, producenci, organizacje producentów lub zrzeszenia organizacji producentów powinny mieć prawo zwrócenia się o pisemną umowę, nawet jeżeli dane państwo członkowskie nie przewidziało obowiązkowego stosowania takich umów.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 148 rozp. nr 1308/2013 odnośnie stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, prawodawca przewidział dowolność co do formy zawieranej umowy dostawy. Jednakże państwo członkowskie może postanowić, że na jego terytorium każda dostawa mleka surowego przez rolnika do przetwórcy musi być przedmiotem pisemnej umowy między stronami. Ponadto państwo może zdecydować, że pierwsi skupujący muszą złożyć pisemną ofertę zawarcia takiej umowy. Wprowadzenie obowiązkowych umów powoduje, że zarówno treść umowy, jak i jej oferta nie są dowolne i muszą spełniać ustalone przepisami prawa warunki. Jednocześnie państwo członkowskie powinno określić, który etap lub etapy dostawy są objęte taką umową, jeżeli dostawa mleka surowego jest dokonywana za pośrednictwem jednego lub większej liczby nabywców¹⁰.

Warto dodać, że według badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji w 2016 r. obowiązkowe umowy dostawy, podlegające art. 148 rozp. 1308/2013, obejmują 41 % unijnych dostaw mleka w 13 państwach członkowskich¹¹. W Bułgarii, Francji, Włoszech, Polsce i Rumunii obligatoryjne umowy pisemne mają zastosowanie wyłącznie do stosunków pomiędzy producentami a pierwszymi podmiotami skupującymi¹². W pozostałych państwach członkowskich, tj. Hiszpa-

⁹ Zob. Wątek nr 50 preambuły do rozp. 2017/2393.

¹⁰ Nabywcą jest przedsiębiorstwo, które przewozi surowe mleko od rolnika lub innego nabywcy do przetwórcy mleka surowego lub innego nabywcy. Jednocześnie przewożenie łączy się z przeniesieniem prawa własności do mleka surowego.

¹¹ Tak Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Rozwój sytuacji na rynku mleczarskim i funkcjonowanie przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”, Bruksela, 24.11.2016, COM(2016) 724 final, 1-19.

¹² W Polsce na podstawie art. 38q ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 401 ze zm.), każde dostarczenie produktów rolnych (...), z wyłączeniem sprzedaży bezpośredniej, przez producentów, grupy producentów tych produktów, organizacje takich producentów albo zrzeszenia organizacji takich producentów do pierwszego nabywcy wymaga zawarcia umowy obejmującej jedną lub wiele dostaw, spełniającej warunki

nii, na Litwie, Cyprze, Węgrzech, Słowacji, Chorwacji, Portugalii oraz Słowenii ustalone warunki co do umów mają zastosowanie do wszystkich stosunków w zakresie podaży w łańcuchu między rolnikami a przetwórcami, nawet jeżeli występuje między nimi kilku pośredników.

Na skutek wprowadzonej nowelizacji, pomimo że państwo członkowskie nie zdecyduje o konieczności zawierania umów pisemnych, prawodawca przyznał uprawnienie do domagania się zawarcia takiej umowy producentowi, organizacji producentów lub zrzeszeniu organizacji producentów (art. 4 pkt 8 lit. a rozp. 2017/2393). Podmioty te mogą wymagać, aby każda dostawa mleka surowego do jego przetwórcy była przedmiotem pisemnej umowy między stronami lub pisemnej oferty umowy od pierwszych podmiotów skupujących, na warunkach określonych przepisami omawianego rozporządzenia. Przyznanie tego uprawnienia pozwala na szersze oddziaływanie podmiotów bezpośrednio będących uczestnikami rynku, którzy lepiej dostrzegają potrzeby jego wzmożonej ochrony. W tym przypadku chodzi o wzmocnienie pozycji negocjacyjnej producenta rolnego i zagwarantowania mu w pełni ustalonych umową warunków dostawy. Warto dodać, że poza omawianym aktem normatywnym, kwestie te pojawiają się w wielu oficjalnych dokumentach unijnych. Jednymi z ostatnich przyjętych na poziomie Unii Europejskiej dokumentów są Sprawozdanie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności z 2016 r. oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności¹³. Z ich treści wyraźnie wynika konieczność rozszerzenia i skutecznego egzekwowania zasad dobrych praktyk w negocjacjach umownych¹⁴.

Przyjęta reguła co do zawierania umów pisemnych nie ma zastosowania jeżeli pierwszym podmiotem skupującym jest mikroprzedsiębiorstwo bądź małe lub średnie przedsiębiorstwo w rozumieniu zalecenia Komisji Europejskiej nr 2003/361/WE¹⁵. Wówczas pisemna umowa lub oferta umowy nie są obowiązkowe. Według prawodawcy nie ogranicza to jednak możliwości korzystania przez strony ze standardowej umowy sporządzonej przez organizację międzybranżową (art. 4 pkt 8 zd. 2 rozp. 2017/2393).

określone w przepisach UE; w przypadku mleka surowego są to warunki o których mowa w art. 148 ust. 2 rozp. nr 1308/2013.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Szerzej I. Lipińska, *Producent rolny wobec nieuczciwych praktyk handlowych – wybrane zagadnienia prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2, s. 61-76.

¹⁵ Zalecenie Komisji z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich (notyfikowane jako dokument nr C(2003) 1422) (Tekst mający znaczenie dla EOG), (2003/361/WE), Dz.Urz. UE L 124, z 20.05.2003, s. 36; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)).

Ponadto zawarcie umowy lub jej oferty nie jest wymagane w przypadku, gdy mleko surowe jest dostarczane do spółdzielni przez jej członka, o ile jej statut lub zasady i decyzje w nim przewidziane lub z niego wynikające zawierają przepisy o skutkach podobnych do przepisów zawartych w art. 148 ust. 2 rozp. 1308/2013.

Stosownie do wprowadzonej modyfikacji, umowa lub oferta umowy powinna być sporządzana w formie pisemnej przed dostawą, a musi zawierać elementy wskazane w art. 148 ust. 2 rozp. 1308/2013. Jednym z takich elementów jest cena za dostawę, która jest niezmienna. Jest ona obliczana poprzez połączenie różnych czynników określonych w umowie. Mogą one w szczególności obejmować wskaźniki rynku odzwierciedlające zmianę warunków na rynku, dostarczoną ilość, jakość lub skład dostarczonego mleka surowego. Jak można zauważyć, przyjęta konstrukcja ustalania ceny wynika z potrzeby zabezpieczenia producenta mleka przed nieoczekiwaną zmianą na rynku i tym samym należy ją uznać za sposób zarządzania ryzykiem rynkowym. Do pozostałych niezbędnych elementów umowy, które determinują jej treść należy ilość mleka surowego, którą można dostarczyć lub która musi zostać dostarczona, wraz ze wskazaniem terminów dostaw, czas trwania umowy, szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności; ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy mleka surowego oraz przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej.

W pierwotnym brzmieniu art. 148 ust. 4 rozp. 1308/2013 wszystkie elementy umów na dostawę mleka surowego zawieranych przez rolników, jego nabywców lub przetwórców, były swobodnie negocjowane między stronami. Prawodawca przyjął, że jeżeli państwo członkowskie postanowi wprowadzić obowiązek zawierania pisemnej umowy, może ono określić minimalny okres jej obowiązywania, który ma zastosowanie wyłącznie do umów pisemnych między rolnikiem i pierwszym podmiotem skupującym mleko. Okres ten wynosi co najmniej sześć miesięcy i nie może zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Natomiast w przypadku, gdy państwo członkowskie postanowi, że pierwszy podmiot skupujący musi złożyć pisemną ofertę umowy rolnikowi, może postanowić, że także oferta powinna objąć minimalny okres obowiązywania umowy. Jest to przejawem uprawnienia leżącego po stronie państwa co do narzucania określonych klauzul umownych. Znalazło to szczególny wyraz we wprowadzonej z 1 stycznia 2018 r. zmianie polegającej na możliwości nałożenia na strony obowiązku uzgodnienia relacji między daną dostarczoną ilością mleka a ceną do zapłaty za tę dostawę oraz ustaleniu minimalnego okresu obowiązywania, który ma zastosowanie wyłącznie do umów pisemnych między rolnikiem a pierwszym podmiotem skupującym. Długość

minimalnego okres obowiązywania umowy pozostał bez zmian. Przyjmując takie rozwiązanie prawodawca uznał, że konieczne jest umożliwienie stronom osiągnięcia przejrzystości umów co do dostarczanych ilości i zapłaty.

3. Jak już zauważono, bardzo istotną rolę w kształtowaniu rynku mleka oraz w zwiększaniu siły przetargowej i wzmacnianiu pozycji producentów rolnych oraz dostawców w łańcuchu dostaw żywności odgrywają organizacje producentów i ich zrzeszenia. Dlatego Komisja, w drodze odpowiedniej legislacji, zachęca producentów do przystępowania do nich. Działania organizacji mogą przyczyniać się do koncentracji podaży, poprawy wprowadzania produktów do obrotu, planowania i dostosowywania produkcji do popytu, optymalizacji kosztów produkcji i stabilizowania cen producenta, stosowania narzędzi zarządzania ryzykiem dostępnymi dla ich członków, etc. Przyczyniają się one do wzmocnienia pozycji producentów w łańcuchu dostaw żywności. Szczególna ich rola została wytyczona przez prawodawcę w zakresie negocjacji umów dotyczących dostaw produktów rolnych przez takie organizacje producentów. Jednakże takich organizacji nie działa wystarczająca liczba. Otóż wg danych pozyskanych Komisji, do końca 2015 r. w ramach przepisów dotyczących pakietu mlecznego 11 państw członkowskich uznało 260 organizacji producentów, z czego większość funkcjonuje w trzech państwach członkowskich, tj. Niemczech, Francji i Włoszech¹⁶. Aby temu zaradzić, prawodawca przewidział w omawianym ramowym rozporządzeniu wsparcie finansowe w celu zachęcenia do ich tworzenia.

W nowym brzmieniu art. 149 rozp. 1308/2013 mogą one negocjować treści umów w imieniu swoich członków będących rolnikami i to w odniesieniu do części lub całości ich wspólnej produkcji. Przy czym działania te może jedynie prowadzić organizacja, która została uznana na mocy art. 161 ust. 1 rozp. 1308/2013. Również i w tym przypadku nastąpiła pewna modyfikacja rozwiązań prawnych odnosząca się do zmiany podstawy prawnej uznania takiej organizacji.

Zgodnie ze zmodyfikowanym art. 161 rozp. 1308/2013 państwa członkowskie uznają za organizacje producentów w sektorze mleka i przetworów mlecznych całe podmioty prawne lub wyraźnie określone części takich podmiotów na ich wnioski. Przy czym muszą one spełniać szereg warunków. Po pierwsze muszą być ustanowione przez producentów w omawianym sektorze, a do ich celów należy zapewnienie planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości, koncentracja podaży oraz

¹⁶ Sprawozdanie, op.cit., s. 7.

wprowadzanie do obrotu produktów wytwarzanych przez ich członków, jak i optymalizacja kosztów produkcji oraz stabilizowanie cen producentów. Po drugie, organizacje mają minimalną liczbę członków lub wytwarzają określaną przez dane państwo członkowskie minimalną wielkość zbywalnej produkcji w sektorze, w którym działają. Po trzecie, istnieją wystarczające dowody wskazujące na to, że są one w stanie właściwie prowadzić swoją działalność zarówno w kategoriach czasu, jak i efektywności oraz koncentracji podaży. Po czwarte, posiadają statut zgodny z przepisami omawianego rozporządzenia.

Zmianie uległy także ogólne przepisy dotyczące organizacji producentów. Otóż w art. 152 rozp. 1308/2013 ustalono, że państwa członkowskie mogą na wniosek uznawać organizacje producentów, które powstały z inicjatywy producentów i prowadzą jeden lub więcej określonych rodzajów działalności. Do działalności tych prawodawca zalicza wspólne: przetwarzanie, dystrybucję, w tym również wspólne platformy sprzedaży lub wspólny transport, pakowanie, etykietowanie lub promocję, organizację kontroli jakości, wykorzystywanie urządzeń lub miejsc składowania, zarządzanie odpadami pochodzącymi bezpośrednio z produkcji, pozyskiwanie środków produkcji oraz wszelkie inne rodzaje wspólnej działalności usługowej prowadzone z myślą o realizacji jednego z celów wymienionych w rozporządzeniu. Mowa tu w szczególności o zapewnieniu planowania i dostosowywania produkcji do popytu, w szczególności w odniesieniu do jakości i ilości; skupienia dostaw i umieszczania na rynku produktów wytwarzanych przez ich członków, optymalizacji kosztów produkcji i zysków z inwestycji służących utrzymywaniu standardów dotyczących ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt oraz stabilizowanie cen producentów oraz prowadzeniu badań i opracowywanie inicjatyw dotyczących zrównoważonych metod produkcji, innowacyjnych praktyk, konkurencyjności gospodarce i rozwoju sytuacji rynkowej (art. 152 lit. c rozp. 1308/2013).

Dokonana modyfikacja co do uzasadnienia tworzenia organizacji, jak zauważa prawodawca w preambule do rozp. 2017/2393, przyczynia się do realizacji celów WPR określonych w art. 39 TFUE, gdyż nie tylko wzmacnia pozycję rolników w łańcuchu dostaw żywności, ale może przyczyniać się do lepszego funkcjonowania tego łańcucha. Na zasadzie odstępstwa od art. 101 TUE możliwość prowadzenia takiej działalności, jak planowanie produkcji, optymalizacja kosztów, wprowadzanie do obrotu produktów członków i prowadzenie negocjacji umów (art. 152 ust. 1 lit. b) w nowym brzmieniu), powinna być zatem wyraźnie uregulowana jako prawo uznanych organizacji producentów we wszystkich sektorach, dla których przewidziana jest wspólna organizacja rynków. Rodzaje wskazanych powyżej działalności mogą być jednakże prowadzone pod warunkiem, że jeden lub więcej rodzajów działalności jest rzeczywiście prowadzony, a organizacja producentów koncentruje podaż i wprowadza do obrotu produkty swoich członków,

bez względu na to, czy ma miejsce przeniesienie prawa własności do produktów rolnych przez producentów na organizację producentów, a także bez względu na to, czy negocjowana cena jest taka sama w odniesieniu do zbiorczej produkcji niektórych lub wszystkich jej członków, pod warunkiem, że ci producenci nie są członkami jakiegokolwiek innej organizacji producentów w odniesieniu do produktów objętych działalnością, o której mowa w akapicie pierwszym, oraz pod warunkiem, że dany produkt rolny nie podlega obowiązkowi dostaw wynikającemu z członkostwa rolnika w spółdzielni, która sama nie jest członkiem danych organizacji producentów, zgodnie z warunkami określonymi w statucie spółdzielni lub zasadami i decyzjami w nim przewidzianymi lub z niego wynikającymi.

Nowym rozwiązaniem jest umożliwienie państwom członkowskim wprowadzenia odstępstwa od konieczności spełniania warunku o nieprzynależeniu do jakiegokolwiek innej organizacji producentów mleka. Może to nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach, gdy będący producentami członkowie posiadają dwie różne jednostki produkcyjne znajdujące się na różnych obszarach geograficznych.

Ponadto państwa członkowskie mogą, na wniosek, podjąć więcej niż jedną decyzję w sprawie uznania w przypadku organizacji producentów działającej w kilku sektorach. Następuje to pod warunkiem, że dana organizacja producentów spełnia warunki uznania określone w art. 154 ust. rozp. 1308/2013 w odniesieniu do każdego sektora, dla którego występuje ona o uznanie. Jednocześnie prawodawca wskazał, że organizacje producentów uznane przed 1 stycznia 2018 r., ale nie spełniające warunków rozporządzenia, muszą je spełnić w nieprzekraczalnym terminie 31 grudnia 2020 r.

Warto dodać, że oprócz zastosowania art. 102 TFUE do organizacji producentów, należy wprowadzić zabezpieczenia w celu zapewnienia, aby taka działalność nie wykluczała konkurencji ani nie zagrażała celom określonym w art. 39 TFUE. Organy ochrony konkurencji powinny mieć prawo do interwencji w takich przypadkach oraz do decydowania, czy działalność taka powinna zostać w przyszłości zmieniona, zakończona lub nie powinna być wcale prowadzona. Do czasu przyjęcia decyzji przez organ ochrony konkurencji, działalność prowadzoną przez organizację producentów należy uznać za zgodną z prawem. Zrzeszenia organizacji producentów uznane na mocy art. 156 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 powinny móc korzystać z tego odstępstwa – w odniesieniu do działalności, którą same prowadzą – w takim samym zakresie i na takich samych warunkach, co organizacje producentów.

4. Przyjęte przez prawodawcę rozwiązania prawne w zakresie umów dostawy oraz negocjacji ich warunków należy ocenić bardzo pozytywnie. Zawierane pisemne umowy, w wielu państwach członkowskich obowiązkowe,

pozwalają zagwarantować producentowi jego określone prawa oraz w sposób jednoznaczny wskazują obowiązki związane z procesem produkcji. Pewność co do ceny i sposobu jej ustalania pozwala nie tylko na planowanie racjonalnej produkcji, ale także na podejmowanie nowych wyzwań gospodarczych w rolnictwie. Z kolei powierzenie roli negocjatora warunków umowy reprezentantom producentów należy pożytywać jako dostrzeżenie ich znamiennej roli w kształtowaniu rynku, w sposób adekwatny do jego potrzeb. Otóż zrzeszeni producenci czynnie kształtując treść zobowiązań mogą odgrywać szczególną rolę w opracowywaniu i promowaniu stosowania standardowych jej formularzy i warunków, które mogą przyjmować uniwersalny charakter. Reprezentując interesy producentów, organizacje przyczyniają się do zabezpieczenia interesów ekonomicznych swoich członków.

Jednocześnie wydaje się, że koncentracja podaży mleka przez uznane organizacje będzie stopniowo pozwalała na umocnienie ich pozycji przetargowej. Ważne jest, aby następowało to w sposób pozwalający na jednoczesne zwiększenie konkurencyjności, jak i racjonalizację produkcji mleka. Stabilizacja omawianego rynku jako jeden z celów WPR jest możliwa, o ile organizacje będą w stanie wspólnie planować i sprzedawać swoją produkcję oraz negocjować warunki dostawy i płatności.

Przyjęte przez prawodawcę rozwiązania normatywne pozwalają zatem na stwierdzenie, że jest on świadomy trudnej sytuacji producentów rolnych i widzi konieczność zwiększania roli ich reprezentacji i organizacji. Tym samym zachęca państwa członkowskie do podjęcia kroków prowadzących do tworzenia i rozwoju ich organizacji.

IMPACT OF REGULATION (EU) NO 2017/2393 ON THE LEGAL ORGANISATION OF THE MILK AND MILK PRODUCTS MARKET

Summary

The aim of this article was to answer the question whether and to what extent the amendments to the legal organisation of the milk and milk products market introduced as of 1 January 2018 contribute to improving the lives of milk producers and the development of the market. This refers to certain legal solutions adopted by the EU legislator which aim to strengthen the role of agricultural producers and their organisations in the agri-food supply chain. The amendments to Regulation 1308/2013 have not changed the organisational framework of the market, but addressed basically two issues - the obligation to conclude raw milk delivery contracts and contractual negotiations in this sector. The legal solutions adopted by the legislator are very positive. Written contracts, which are mandatory in many Member States, define and guarantee the producers' rights and clearly indicate the obligations

associated with the production process. In turn, entrusting the role of a negotiator of contract terms to producers' representatives should be seen as recognition of their significant role in shaping the market in a manner adequate to its needs.

L'IMPATTO DEL REGOLAMENTO (UE) 2017/2393 SULL'ORGANIZZAZIONE GIURIDICA DEL MERCATO DEL LATTE E DEI PRODOTTI LATTIERO-CASEARI

RIASSUNTO

L'articolo si propone di rispondere alla domanda se e in quale misura le modifiche introdotte con la data del 1° gennaio 2018 riguardo l'organizzazione giuridica del mercato del latte e dei suoi prodotti di trasformazione contribuiscano a migliorare la situazione dei produttori di latte e allo sviluppo del mercato. Si tratta di alcune soluzioni giuridiche adottate dal legislatore dell'UE, volte a rafforzare il ruolo dei produttori agricoli e delle loro organizzazioni nella filiera agroalimentare. I cambiamenti apportati al regolamento 1308/2013 non vanno a modificare l'organizzazione del mercato, ma riguardano soprattutto due questioni: rendono obbligatori il ricorso ai contratti per la consegna di latte crudo nonché le trattative contrattuali. Le soluzioni giuridiche adottate dal legislatore dovrebbero essere valutate molto positivamente. Un contratto scritto, d'obbligo in molti Stati membri, definisce e garantisce i diritti del produttore, oltre a determinare chiaramente gli obblighi legati al processo di produzione. Inoltre, il ruolo del negoziatore delle condizioni contrattuali affidato ai rappresentanti dei produttori testimonia di un riconoscimento del loro significativo ruolo nel plasmare il mercato, a seconda delle esigenze dello stesso.

PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

Informacja o braku zawartości określonych substancji w żywności w regulacjach prawa żywnościowego

Wstęp

Proces podejmowania decyzji przy wyborze żywności przez konsumentów jest niezmiernie złożonym zjawiskiem zależnym od wielu czynników, m.in. od charakterystyki fizykochemiczno-sensorycznej produktów żywnościowych, od sytuacji socjoekonomicznej i demograficznej konsumentów, ich preferencji, a także od osobowości i stylu życia oraz otoczenia społeczno-gospodarczego, gdzie znaczącą rolę odgrywają czynniki środowiskowe i kulturowe¹. Nie ma jednak wątpliwości, że w procesie podejmowania decyzji o zakupie żywności konsument korzysta z różnych źródeł informacji, w tym także z marketingowych źródeł informacji o produktach, do których zalicza się reklamę żywności, sprzedawcę oraz sam produkt żywnościowy dostarczający informacji poprzez swoje opakowanie². Z badań konsumenckich wynika, że informacje zawarte na opakowaniach produktów oraz informacje przekazywane konsumentom przez

¹ Zob. K. Włodarska, K. Pawlak-Lemańska, T. Górecki, E. Sikorska, *Motywy wyboru żywności przez konsumentów soków – badania pilotażowe*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 4(38) 2015, s. 839 i przywołana tam literatura.

² Zob. M. Olejniczak, *Zróżnicowanie źródeł informacji konsumenckiej o żywności prozdrowotne*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 6, s. 268. Poza źródłami marketingowymi, w literaturze wyodrębnia się źródła personalne (tj. informacje nieformalne pochodzące m.in. od rodziny, znajomych, przyjaciół), źródła publiczne (informacje niezawierające treści reklamowych oraz nieukierunkowane na intensyfikację sprzedaży danego produktu, np. publikowane materiały organizacji konsumenckich, inspekcji kontrolnych, publikacje naukowe i popularnonaukowe i źródła osobiste – są to informacje nabyte w przeszłości i zgromadzone w pamięci lub pochodzące z praktycznego kontaktu z produktem (oglądanie, próbowanie, spożywanie). Zob. I. Ozimek, M. Tomaszewska, *Znaczenie wybranych źródeł informacji o produktach żywnościowych dla konsumentów*, „Handel Wewnętrzny” 2011, nr 2, s. 49.

podmioty zaangażowane w produkcję i dystrybucję żywności w inny sposób (np. przez reklamę), są jednym z głównych źródeł informacji o produktach żywnościowych, co powoduje, że mają one duże znaczenie podczas podejmowania decyzji o zakupie³. Konsumenci zwracają uwagę na informacje przede wszystkim, gdy po raz pierwszy kupują określony produkt lub gdy dokonują porównywania dwóch produktów z tej samej kategorii⁴.

Przedsiębiorcy coraz częściej informują o tym, że dany produkt nie zawiera określonych substancji (bez konserwantów, bez fosforanów, bez antybiotyków, bez dodatku cukrów, bez glutenu, wolne od GMO itd.), albo z drugiej strony informują o zawartości określonych substancji (np. zawiera błonnik, witaminę D itp.). W większości przypadków zamieszczanie tego rodzaju informacji ma charakter dobrowolny i wynika z przyjętej przez danego przedsiębiorcę strategii promowania swoich produktów.

Zasadą prawa żywnościowego jest zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd⁵. Dla realizacji powyższej zasady w prawie unijnym ustalono i szczegółowo uregulowano listę informacji obowiązkowych, które muszą być zamieszczone na etykiecie, a ponadto dopuszczono możliwość zamieszczenia dodatkowych informacji, określanych jako informacje dobrowolne. Niektóre z informacji dobrowolnych poddane zostały szczególnej regulacji.

³ Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond Food Law*, "European Food And Feed Law Review" 2010, nr 6, s. 316; M. Olejniczak, *Zróżnicowanie źródeł informacji konsumenckiej o żywności prozdrowotne*, „Handel Wewnętrzny” 2017, nr 6 (371), s. 259; L. Nieżurawski, C. Sobków, *Rola informacji na etykiecie w procesie zakupu produktu żywnościowego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2015, tom XVII, nr 3, s. 290; I. Ozimek, M. Tomaszewska-Pielacha, *Czynniki wpływające na czytanie przez konsumentów informacji zamieszczanych na opakowaniach produktów żywnościowych*, „Polskie Stowarzyszenie Zarządzania Wiedzą. Seria: Studia i Materiały” 2011, nr 52, s. 26 oraz 28; I. Ozimek, M. Tomaszewska, *Znaczenie wybranych źródeł informacji o produktach żywnościowych dla konsumentów*, „Handel Wewnętrzny” 2011, nr 2, s. 49 oraz 51. Autorki opierały się zarówno na własnych badaniach empirycznych, jak też na wynikach badań przeprowadzonych w 2009 r. przez International Food Information Council (IFIC) badaniu na populacji amerykańskiej. Analogiczne wyniki uzyskane zostały także w innych badaniach, zob.: I. Ozimek, *Znaczenie wybranych źródeł informacji o żywności dla konsumentów*, w: K. Gutkowska, I. Ozimek (red.), *Konsument żywności i jego zachowania rynkowe*, Warszawa 2000, s. 536-541 oraz K. Żelazna, H. Górską-Warsewicz, *Źródła informacji wykorzystywane przy zakupie żywności*, w: J. Karwowski (red.), *Polski konsument i przedsiębiorstwo na jednolitym europejskim rynku*, Szczecin 2005, s. 79-85, K. Staniewska, H. Panfil-Kuncewicz, B. Staniewski, M. Mieczkowska, *Postrzeganie informacji żywieniowej przekazywanej za pomocą różnych form przekazów komercyjnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 86, s. 118.

⁴ Zob. I. Ozimek, M. Tomaszewska-Pielacha, *Czynniki wpływające na czytanie...*, s. 30.

⁵ Zob. art. 8 ust 1 rozporządzenia 178/2002 oraz pkt 4 preambuły oraz art. 3 ust. 1 rozporządzenia 1169/2011.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie jednej z podstawowych zasad prawa żywnościowego, tj. zasady niewprowadzania konsumentów w błąd w zestawieniu ze szczególnymi regulacjami dotyczącymi znakowania żywności informacją o braku zawartości określonych substancji.

1. Ogólne wymogi dotyczące znakowania żywności

Prawodawca unijny pozostawił podmiotom działającym na rynku spożywczym swobodę co do zakresu informacji dobrowolnych, jakie mogą być zamieszczane na etykietach. Nie istnieje – jak w przypadku informacji obowiązkowych – pozytywna lista informacji dobrowolnych. Swoboda ta nie oznacza jednak, iż na produkcie spożywczym można zamieścić dowolną treść informacyjną. W prawie żywnościowym określono bowiem wymagania dotyczące treści i formy przekazywania informacji o żywności. Przede wszystkim Dobrowolne informacje przede wszystkim nie mogą wprowadzać w błąd, a ponadto nie mogą być niejednoznaczne ani dezorientować konsumenta, w stosownych przypadkach mają być oparte na danych naukowych oraz nie mogą być prezentowane ze szkodą dla przestrzeni dostępnej dla prezentacji obowiązkowych informacji na temat żywności⁶.

1.1. Pojęcie wprowadzenia w błąd w prawie konsumenckim

Definicja „wprowadzania w błąd” nie została zamieszczona w prawie żywnościowym, a dla wyjaśnienia tego pojęcia sięgnąć należy do prawodawstwa z zakresu ochrony konsumentów⁷ (w Polsce ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁸, w UE dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym⁹). Jednak odwołując się do tych reguł ogólnych uwzględnić należy regulację szczegółową odnoszącą się do środków spożywczych. Co więcej, uznać należy, że regulacja prawa żywnościowego jest w tym względzie *lex specialis* w stosunku do regulacji ogólnej.

⁶ Zob. art. 7, 36 i 37 rozporządzenia nr 1169/2011.

⁷ Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond...*, s. 316, A. Szymecka-Wesołowska, objaśnienia do art. 46, w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 633.

⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2070.

⁹ Dz.U. UE L 149 z 11.6.2005, s. 22.

Zgodnie z przywołaną regulacją ogólną, praktykę rynkową uznaje się za działanie wprowadzające w błąd, jeżeli działanie to w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji, której inaczej by nie podjął¹⁰. Przesłanką uznania oznakowania za wprowadzające w błąd jest jego potencjalny wpływ na decyzję konsumenta co do nabycia towaru¹¹. Działaniem wprowadzającym w błąd może być np. rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji, ale także rozpowszechnianie prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd¹².

Na podstawie regulacji ogólnej stwierdzić można zatem, iż z praktyką rynkową wprowadzającą w błąd mamy do czynienia wówczas, gdy powstałe na jej podstawie wyobrażenia, które wpłynęły na decyzję o nabyciu towaru, nie są zgodne ze stanem rzeczywistym. Wprowadzenie w błąd przez praktykę rynkową zawsze zmierza do wytworzenia w świadomości konsumenta mylnego obrazu rzeczywistości¹³. Kwalifikacja praktyki rynkowej jako wprowadzającej w błąd będzie opierać się na ustaleniu, że w wyniku jej stosowania naruszone zostało prawo do podjęcia świadomej decyzji rynkowej. Skutkiem wprowadzenia w błąd jest uniemożliwienie przeciętnemu konsumentowi dokonania świadomego, a zatem również efektywnego wyboru¹⁴.

Co istotne, w błąd wprowadzać może nie tylko podawanie informacji nieprawdziwych (fałszywych), ale także podanie prawdziwej informacji, jednak w taki sposób, iż może to wprowadzić w błąd. Wskazanie na unikatowe właściwości danego produktu w sytuacji, gdy tego samego rodzaju produkty konkurentów, posiadają te same cechy, stanowi praktykę wprowadzającą w błąd¹⁵. Co do zasady niedopuszczalne jest zatem informowanie o braku zawartości określonych substancji w środku spożywczym, jeśli substancja taka nie występuje w ogóle w produktach danego rodzaju (np. zamieszczenie na maśle informacji „bez oleju roślinnego”)¹⁶. *A contrario*, jeśli na rynku w sposób nie naruszający przepisów występują środki spożywcze danego rodzaju zarówno zawierające określoną

¹⁰ Zob. art. 5 ust 1 u.p.n.p.r. oraz art. 6 Dyrektywy nr 2005/29.

¹¹ Zob. A. Szymecka-Wesołowska, objaśnienia do art. 46..., s. 634.

¹² Zob. art. 5 ust. 2 pkt 2 u.p.n.p.r. oraz art. 6 Dyrektywy nr 2005/29.

¹³ Zob. M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 93; P. Wojciechowski, *Regulacje dotyczące informacji na temat żywności*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 420.

¹⁴ Zob. M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 94.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ W drodze wyjątku można dopuścić zamieszczenie informacji o posiadaniu przez dany produkt określonej cechy, właściwej dla wszystkich produktów z danej kategorii, przy czym musi być ona tak sformułowana, aby nie sugerowała wyjątkowości konkretnego produktu (jego szczególnych właściwości) w stosunku do innych produktów tego samego rodzaju i aby jednocześnie podkreślała wyjątkowość całej kategorii tego rodzaju produktów, co może mieć walor edukacyjny.

substancję, jak i środki nie zawierające jej, zamieszczenie informacji o braku zawartości takiej substancji uznać należy za w pełni uzasadnione i dopuszczalne (np. informacja na czekoladzie „nie zawiera oleju palmowego”).

1.2. Ogólna regulacja prawa konsumenckiego dotycząca wprowadzania w błąd w prawie żywnościowym

Poza ogólną regulacją prawa konsumenckiego odnoszącą się do wprowadzania w błąd, w prawie żywnościowym zawarte zostały pewne uregulowania mające zastosowanie wyłącznie do środków spożywczych. Wynika z nich, że wprowadzanie w błąd może dotyczyć szeregu właściwości środka spożywczego, takich jak m.in. jego tożsamość, właściwości, skład, ilość, trwałość, kraj lub miejsce pochodzenia oraz metoda wytwarzania lub produkcji¹⁷. Wyraźnie zostało rozstrzygnięte, że wprowadzaniem w błąd jest przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których nie posiada¹⁸, a także sugerowanie, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych¹⁹. Ponadto, w rozporządzeniu nr 1169/2011 wskazuje się, że dobrowolne informacje nie mogą być niejednoznaczne, jak również nie mogą dezorientować konsumenta, a w stosownych przypadkach muszą być oparte na odpowiednich dowodach naukowych²⁰. Jak wskazuje się w orzecznictwie TSUE, przepisy prawa żywnościowego wymagają, aby nabywca dysponował poprawną, neutralną i obiektywną informacją, która nie wprowadza go w błąd²¹.

Przepisy prawa żywnościowego doprecyzowują zatem wymogi ogólne. W kontekście tematu niniejszego artykułu podkreślenia wymaga przede wszystkim wynikający z nich zakaz sugerowania, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie braku określonych składników lub składników odżywczych, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości.

Zaznaczyć przy tym trzeba, iż za praktykę wprowadzającą w błąd uznane zostało „sugerowanie, iż środek posiada szczególne właściwości” ze względu na zawartość lub brak zawartości określonych składników, a nie samo „zamiesz-

¹⁷ Zob. art. 7 ust. 1 lit a) rozporządzenia 1169/2011.

¹⁸ Zob. art. 7 ust. 1 lit b) rozporządzenia 1169/2011.

¹⁹ Zob. art. 7 ust. 1 lit c) rozporządzenia 1169/2011.

²⁰ Zob. art. 36 ust 2 pkt b) oraz c) rozporządzenia 1169/2011.

²¹ Zob. wyrok TSUE w sprawie C195/14, Teekanne, ECLI:EU:C:2015:361, pkt. 32 podobnie wyrok w sprawie C47/09, EU:C:2010:714, pkt 37.

czanie” informacji o zawartości lub braku zawartości określonych składników, których zawartość lub brak zawartości cechuje produkty z danej kategorii. Takie sformułowanie przywołanego przepisu nie wyłącza zatem całkowicie możliwości zamieszczania informacji o tym, że dany produkt posiada określoną cechę (tj. że zawiera określony składnik lub że określonego składnika nie zawiera), ale w sposób jeszcze mocniejszy niż wynika to z regulacji ogólnej, z przepisu tego wynika, że informacja o posiadaniu przez dany produkt określonej cechy, właściwej dla wszystkich produktów z danej kategorii musi być tak formułowana, aby nie sugerowała wyjątkowości konkretnego produktu (jego szczególnych właściwości) w stosunku do innych produktów tego samego rodzaju, ale aby wskazywała na cechę właściwą dla danej kategorii produktów dostępnych na rynku. Dopuszczalne jest zatem zamieszczanie informacji edukacyjnych, a nie marketingowych. Warto przy tym zaznaczyć, że jak wynika z badań przeprowadzonych wśród polskich konsumentów, uznają oni za zasadne, a wręcz niezbędne zamieszczanie na opakowaniu informacji edukacyjnej dotyczącej roli danego składnika w żywieniu i zachowania zdrowia oraz obecności na etykietach informacji wskazujących na związek danej żywności z zapobieganiem lub leczeniem chorób²².

Warto też zauważyć, że za praktykę wprowadzającą w błąd uznane zostało sugerowanie, że środek spożywczy ma szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze mają takie właściwości, przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych (*specifically emphasising the presence or absence of certain ingredients and/or nutrients*). Takie sformułowanie nie pozostawia wątpliwości, iż w tym przypadku chodzi o informowanie o właściwościach cechujących środki spożywcze danego rodzaju, a tymi właściwościami jest m.in. brak obecności określonego składnika. Użyte w tym przypadku słowo „brak”, w zestawieniu ze słowem „obecność” jednoznacznie przemawia za tym, iż możliwe są dwa stany, tj. określony składnik jest obecny albo go nie ma, a żadne sytuacje pośrednie nie występują.

Jednocześnie prawodawca uznał, że informacją wprowadzającą w błąd może być informacja dotycząca właściwości środka spożywczego, a w szczególności jego składu, a także informacja przypisująca środkowi spożywczemu właściwości, których on nie posiada²³. Biorąc pod uwagę, że jedną z właściwości środka spożywczego jest brak zawartości określonych składników lub substancji, to

²² Zob. I. Ozimek, N. Przędziecka-Czyżewska, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w regulacjach prawnych i opinii konsumentów*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2017, 24, 1 (110), s.11; A. Jarosz, M. Kozłowska-Wojciechowska, B. Uramowska-Zyto, *Oczekiwania konsumentów wobec informacji żywieniowej umieszczonej na opakowaniach produktów spożywczych*, „Roczniki PZH” 2003, 54 (2), s. 231-239.

²³ Art. 7 ust 1 lit b oraz c rozporządzenia nr 1169/2011.

w świetle przepisów rozporządzenia nr 1169/2011 uznać należy, że informacją wprowadzającą w błąd będzie informowanie o braku zawartości określonego składnika lub substancji w sytuacji, gdy w rzeczywistości substancja ta lub składnik, nawet w niewielkich ilościach, w danym produkcie występuje (z drugiej strony wprowadzaniem w błąd będzie informowanie o zawartości określonego składnika lub substancji, w sytuacji, gdy nie występują one w danym produkcie). Nie ma bowiem żadnych podstaw do założenia, że dla dobrze poinformowanego i rozsądnego konsumenta informacja o braku zawartości określonej substancji oznacza, że ta substancja może jednak być obecna w niewielkich ilościach w danym produkcie²⁴.

Warto nadmienić, że z regulacją informacji na temat żywności nieodłącznie związany jest problem naruszeń, których skala w zakresie znakowania żywności jest bardzo duża. Analiza instrumentów prawnych służących przeciwdziałaniu naruszeniom wykracza poza zakres niniejszego artykułu, można jedynie wskazać, że wpływ na ograniczenie naruszeń ma wprowadzenie właściwego modelu odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym²⁵.

1.3. Pojęcie konsumenta żywności

Dokonanie oceny wprowadzenia w błąd zawsze też wymaga odniesienia do adresata, którym jest przeciętny konsument. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE w celu ustalenia, czy oznaczenie, znak towarowy bądź informacja na etykiecie jest tego rodzaju, że wprowadza nabywcę w błąd, trzeba rozważyć domniemane oczekiwanie przeciętnego konsumenta, zwyczajnie poinformowanego oraz umiarkowanie uważnego i roztropnego²⁶. TSUE w sprawie Darbo²⁷ uznał, że pomimo tego, iż na etykiecie dżemu owocowego użyto określenia „naturalnie czysty” (niem. „naturrein”), co było niezgodne z prawdą, gdyż produkt zawierał również pektynę żelującą oraz pozostało-

²⁴ Nieuprawnione w tym wypadku jest sięganie do rozstrzygnięcia TSUE w sprawie Darbo, które odnosiło się do stanu faktycznego, w którym nie było używane sformułowanie „nie zawiera” i które oparte było na gruncie innych przepisów prawa.

²⁵ Problematyka odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym omówiona jest szeroko w: P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.

²⁶ Zobacz w szczególności wyroki TSUE: z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie C470/93 Mars, Rec. str. I1923, pkt 24; z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C210/96 Gut Springenheide i Tusky, Rec. str. I4657, pkt 31; z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie C303/97 Sektellerei Kessler, Rec. str. I513, pkt 36 oraz z dnia 4 kwietnia 2000 r. w sprawie C465/98 Darbo, Rec. str. I2297, pkt 20.

²⁷ Wyrok TSUE C-465/98 w sprawie Darbo Verein Genge Unwesen In Handel und Gewerbe Köln eV przeciwko Adolf Darbo AG.

ści ołowiu, kadmu i pestycydów, to przeciętny konsument nie został jednak wprowadzony w błąd. TSUE uznał, że fakt wymienienia pektyny w wykazie składników pozwolił rozsądnemu i dobrze poinformowanemu konsumentowi na uzyskanie wystarczającej wiedzy, aby mieć świadomość, iż pojęcie „naturalnie czysty” nie oznacza braku pektyny, która może być dodawana do dżemów²⁸. Z kolei co do pozostałości ołowiu, kadmu i pestycydów, TSUE stwierdził, że wiedza o występowaniu w środowisku ołowiu i kadmu oraz o wykorzystywaniu pestycydów w rolnictwie jest powszechna, a zatem przy odbiorze tej informacji rozsądny konsument powinien wiedzieć, że nie ma produktów niezawierających żadnych dodatkowych substancji, może jednak oczekiwać, aby ich poziom był stosunkowo niski²⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że informacja zawarta na etykiecie dżemu w tym przypadku nie odnosiła się wprost do braku zawartości określonych substancji, ale użyte zostało sformułowanie „naturalnie czyste”, któremu można nadać różne znaczenie (wąskie lub szerokie) i TSUE w istocie odczytał znaczenie takiego sformułowania.

Postrzeżenie w orzecznictwie TSUE przeciętnego konsumenta jako osoby właściwie poinformowanej oraz dostatecznie uważnej i rozsądnej (*average consumer who is reasonably well informed and reasonably observant and circumspect*)³⁰ tłumaczone jest tym, że w prawie Unii Europejskiej znaczenie ma przede wszystkim prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu wolnej konkurencji na wspólnym rynku i Trybunał na ogół opowiada się po stronie swobodnego przepływu towarów, uznając, że niewielkie ryzyko wprowadzenia konsumenta w błąd nie uzasadnia ograniczenia jednej z fundamentalnych zasad wspólnego rynku³¹. Wskazuje się też, że funkcja wyrównawcza, służąca poprawie sytuacji konsumenta, którego pozycja jest zawsze słabsza w stosunku do przedsiębiorcy-profesjonalisty, pozostaje w regulacjach Unii Europejskiej na dalszym planie³². W modelu tym występuje konsument „poszukujący”, który korzysta z kierowanych do niego informacji i polega na swych umiejętnościach w zakresie oceny oferty produktów i usług. Jego działanie cechuje rozsądek, rozważa oraz zaufanie do własnych decyzji rynkowych³³.

²⁸ Zob. Wyrok TSUE C-465/98, pkt 22 oraz podobnie Case C-383/97 Van der Laan [1999] ECR I-731, paragraf 37).

²⁹ Zob. Wyrok TSUE C-465/98, pkt 27-34.

³⁰ Zob. Wyrok TSUE C-465/98, pkt 20 oraz Opinia Rzecznika Generalnego (sprawa C132/03)..., pkt. 81-82.

³¹ Zob. B. Pawłowski, *Wspólnotowa zasada swobodnego przepływu towarów a ochrona konsumenta w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (przegląd orzecznictwa)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, z. 1, s. 247.

³² Zob. T. Pajor, Komentarz do art.22¹ Kodeksu cywilnego, w: M. Pyziak-Szafnicka, P. Książak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014, s. 251.

³³ Zob. A. Kunkiel-Kryńska, *Prawo konsumenckie UE – wzorzec konsumenta – wprowadzenie i wyrok TS z 6.07.1995 r. w sprawie C-470/93 Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v. Mars GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 4 (54).

Jak słusznie zauważyła już w 2005 r. M. Korzycka, w odniesieniu do rynku środków spożywczych, model ten jest jednak pewnym nadużyciem ze strony Trybunału³⁴. W przypadku żywności, a zatem produktów o stosunkowo niewielkiej wartości rynkowej, nabywanych niemalże codziennie, inaczej niż przy dobrach konsumpcyjnych o większej wartości, zwykle decyzje konsumenta nie są poprzedzone pogłębioną analizą. Wybór produktów żywnościowych wymaga z reguły niewielkiego zaangażowania ze strony konsumentów i najczęściej wynika z ich wcześniejszych doświadczeń³⁵. Przy nabywaniu żywności „przeciętny” konsument bardzo często podejmuje szybkie decyzje w oparciu o ograniczony zasób informacji zamieszczonych na etykietkach, w głównym polu widzenia.

Sam prawodawca unijny zwraca zresztą uwagę, że test przeciętnego konsumenta nie jest testem statystycznym, organy krajowe oceniając reakcje przeciętnego konsumenta muszą każdorazowo podejść do sprawy indywidualnie, polegając na własnej ocenie sytuacji, z uwzględnieniem dorobku TSUE, a ponadto wskazuje na istnienie konsumentów, których cechy czynią ich szczególnie podatnymi na nieuczciwe praktyki handlowe³⁶. Należałoby zatem uznać, że wzorzec przeciętnego konsumenta ma charakter względny, zależny od konkretnego stanu faktycznego³⁷. Pojęcie konsumenta powinno być ujmowane funkcjonalnie. Jego granice zależą w dużym stopniu od natury oraz zakresu ochrony, którą prawodawca ma zamiar stworzyć w danej sytuacji czy też dziedzinie obrotu. Ochrona nie jest kształtowana we wszystkich wypadkach jednakowo³⁸. Wobec powiększania się obszaru specjalistycznej wiedzy z zakresu żywności nie można w żadnym przypadku zakładać, że konsument żywności będzie tę wiedzę posiadał i coraz trudniej jest przyjmować kryteria określające „świadomego” i „dobrze poinformowanego” konsumenta żywności³⁹. Mimo że wzrasta dostępność do informacji o żywności, konsumenci nierzadko mają trudność ze zrozumieniem otrzymany informacji, właśnie ze względu na ich nadmiar⁴⁰. Poza tym warto zauważyć, że z badań konsumenckich wynika, że ze względu na postawy wobec wyboru żywności można wyodrębnić trzy grupy konsumentów, tj. obojętni (osoby niezwracające uwagi na to, co jedzą),

³⁴ Zob. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 148.

³⁵ Zob. I. Ozimek, N. Przeździecka-Czyżewska, *Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne w regulacjach prawnych i opinii konsumentów*, „Żywność. Nauka. Technologia. Jakość” 2017, 24, 1 (110), s. 11.

³⁶ Pkt 18 preambuły do dyrektywy 2005/29/WE.

³⁷ Zob. A. Szymecka-Wesołowska, objaśnienia do art. 46..., s. 634.

³⁸ T. Pajor, Komentarz do art. 22¹ Kodeksu cywilnego..., s. 250.

³⁹ Zob. M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 51; S. Leible, *Consumer Information Beyond...* s. 318.

⁴⁰ Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond...*, s. 318.

zaangażowani (zwracają uwagę na informacje na etykietach, uważają na to, co jedzą, wybierają produkty korzystnie wpływające na zdrowie) i praktyczni (zwracają uwagę na cenę i dostępność produktów, charakteryzuje ich zainteresowanie praktyczną stroną zakupów – stosunek ceny do jakości, zachowanie stabilnego budżetu domowego); ta trzecia grupa jest najliczniejsza⁴¹.

W odniesieniu do przeciętnego konsumenta żywności przede wszystkim należy mieć jednak na uwadze, że żywność jest szczególnego rodzaju produktem, jest bowiem produktem spożywanym, a zatem jej składniki wchodzą bezpośrednio do organizmu konsumenta i jakiegokolwiek niezrozumienie lub błędne zrozumienie informacji na temat żywności może wywołać bezpośrednie poważne zagrożenie dla zdrowia osoby spożywającej. Już sam fakt potencjalnego zagrożenia dla zdrowia w połączeniu z powszechnością nabywania środków spożywczych oraz przy uwzględnieniu różnicowania postaw konsumentów wobec wyboru żywności wydaje się być wystarczającym argumentem dla przyjęcia szczególnego znaczenia pojęcia przeciętnego konsumenta żywności. Jest to konsument dobrze poinformowany i rozsądny, ale jednak wymagający podwyższonej ochrony.

Za przyjęciem takiego szczególnego rozumienia przemawiają też cele prawa żywnościowego wyartykułowane w rozporządzeniu nr 178/2002, gdzie wymienia się nie tylko ochronę interesów konsumenta, ale przede wszystkim wysoki poziom ochrony zdrowia i życia ludzi. Warto też podkreślić, że ochrona konsumentów jest w istocie jednym z motorów integracji europejskiej⁴², a zatem nie jest uzasadnione antagonyzowanie ochrony rynku wewnętrznego i ochrony konsumenta, tym bardziej, że celem prawa żywnościowego jest także osiągnięcie swobodnego przepływu żywności i pasz „wyprodukowanych lub wprowadzanych do obrotu zgodnie z ogólnymi zasadami i wymogami” określonymi w rozdziale II rozporządzenia nr 178/2002⁴³. W regulacji prawa żywnościowego osiągnięcie swobodnego przepływu ujmowane jest zatem niejako „warunkowo” wobec pozostałych celów, a brak realizacji któregokolwiek z pozostałych celów (w tym ochrony konsumentów) powoduje, że nie może być zrealizowany cel w postaci swobodnego przepływu żywności⁴⁴.

Wobec powyższego, przy ocenie wprowadzania w błąd powinno się brać pod uwagę konsumenta dobrze poinformowanego i rozsądnego, ale jednak wymagającego podwyższonej ochrony i nie powinno się zakładać, że kon-

⁴¹ Zob. K. Włodarska, K. Pawlak-Lemańska, T. Górecki, E. Sikorska, *Motywy wyboru żywności przez konsumentów soków – badania pilotażowe*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2015, 4 (38), s. 846.

⁴² Zob. S. Leible, *Consumer Information Beyond...*, s. 318.

⁴³ Zob. art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

⁴⁴ Zob. B. van der Meulen, *The Function of Food Law*, „European Food and Feed Law Review” 2010, nr 2, s. 85 oraz P. Wojciechowski, *Unijne prawo żywnościowe*, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 135.

sument na podstawie wszelkich dostępnych informacji (zarówno informacji o produkcji, jak i swojej ogólnej wiedzy, w tym o stanie środowiska), jest w stanie dokonać kompleksowej i w pełni rzetelnej oceny informacji zamieszczanych na etykiecie produktu.

2. Regulacja dotycząca oświadczeń żywieniowych odnoszących się do braku określonych substancji

Poza ogólnymi wymogami mającymi zastosowanie do informacji o niezawieraniu określonych substancji, w wielu aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego zawarto bardziej szczegółowe wymogi odnoszące się do pewnych rodzajów produktów lub rodzajów oświadczeń. Szczególną uwagę zwraca to, że w przypadku niektórych szczegółowych rozstrzygnięć legislacyjnych prawodawca dopuścił wprost używanie określeń odnoszących się do braku zawartości określonych substancji, nawet w sytuacji, gdy w produkcji substancje te występują, co odbiega od generalnej zasady wynikającej z ogólnych przepisów prawa żywnościowego i z przepisów prawa konsumenckiego.

Pierwszorzędne znaczenie w tym względzie odgrywa rozporządzenie nr 1924/2006 w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności⁴⁵. W załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006 szczegółowo uregulowano kilka oświadczeń żywieniowych określając warunki ich użycia⁴⁶. Ustawodawca jako założenie przyjął, iż oświadczenie żywieniowe powinno być zgodne z prawdą, w związku z czym uznał za konieczne, by substancja będąca przedmiotem oświadczenia była obecna w produkcie końcowym w wystarczających ilościach lub by dana substancja była nieobecna lub obecna w ilościach odpowiednio zmniejszonych, tak by powodować zgodne z oświadczeniem działanie odżywcze lub fizjologiczne⁴⁷.

⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz. Urz. UE L 404 z 30.12.2006 r., s. 9 z późn. zm.).

⁴⁶ Oświadczenie żywieniowe zdefiniowane zostało w rozporządzeniu nr 1924/2006 jako każde oświadczenie (tj. dobrowolnie stosowaną przez podmiot działający na rynku spożywczym informację), które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że określony środek spożywczy posiada szczególne właściwości odżywcze, ze względu na energię (wartość kaloryczną), której dostarcza, dostarcza w zmniejszonej lub zwiększonej ilości albo nie dostarcza; lub też ze względu na substancje odżywcze lub inne substancje, które zawiera bądź zawiera w zmniejszonej lub zwiększonej ilości albo których nie zawiera (art. 2 ust. 2 pkt 4). Oznacza to, że zastosowanie w odniesieniu do określonego produktu informacji realizującej którąkolwiek z ww. funkcji możliwe jest wyłącznie na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu nr 1924/2006.

⁴⁷ Pkt. 15 preambuły do rozporządzenia 1924/2006.

Wbrew temu założeniu, brzmienie kilku oświadczeń wskazuje jednak, że prawodawca unijny dopuścił stosowanie oświadczenia informującego o braku określonych substancji, mimo że wyraźnie dopuszczona została możliwość występowania tych substancji w produkcie opatrzonym takim oświadczeniem, do określonego w załączniku poziomowi. Przykładowo oświadczenie „nie zawiera tłuszczów nasyconych”, lub „nie zawiera cukrów” albo „nie zawiera soli lub sodu” dopuszczalne jest nie tylko na produktach, które w ogóle nie zawierają wskazanych substancji (co byłoby zgodne z prawdą, ze stanem rzeczywistym), ale także na produkcie w którym występują niewielkie pozostałości tych substancji w ilościach nie przekraczających maksymalnych granic ustalonych w rozporządzeniu nr 1924/2006 (w przypadku cukrów produkt nie może zawierać więcej niż 0,5 g cukrów na 100 g lub 100 ml – tj. 0,5%, w przypadku tłuszczów 0,1 g tłuszczów nasyconych na 100 g lub 100 ml tj. 0,1%, a w przypadku sodu i soli nie więcej niż 0,005 g sodu lub równoważną wartość dla soli na 100 g tj. 0,005%). Podobnie oświadczenie „nie ma wartości energetycznej” dopuszczalne jest na produktach, które zawierają nie więcej niż 4 kcal (17 kJ)/100 ml (dla porównania, oświadczenie „niska wartość energetyczna” dopuszczalne jest, gdy produkt nie zawiera więcej niż 40 kcal (170 kJ)/100 g dla produktów stałych lub nie więcej niż 20 kcal (80 kJ)/100 ml dla produktów płynnych). Ustawodawca jednoznacznie uznał za dopuszczalne oświadczenia, które nie są prawdziwe, nie odzwierciedlają bowiem rzeczywistego stanu (produkt może zawierać niewielkie ilości substancji, której dotyczy oświadczenie). Użycie sformułowania, że określony produkt „nie zawiera” cukrów lub tłuszczu brzmi jednak dosyć jednoznacznie i w braku szczególnej regulacji, opierając się wyłącznie na regulacji ogólnej lub na ogólnych wymogach prawa żywnościowego, można byłoby dojść do wniosku, że taka informacja na produktach zawierających nawet niewielkie ilości określonych w oświadczeniu substancji jest niedopuszczalna. Warto natomiast wskazać na dwa inne przykłady oświadczeń żywieniowych tj.: „bez dodatku cukrów” oraz „bez dodatku sodu/soli”. Te dwa oświadczenia odnoszą się do sytuacji, gdy wskazane substancje żywieniowe są dodawane do produktu (w przypadku oświadczeń wcześniej przywołanych substancje występują głównie naturalnie w składzie produktu). Pierwsze z tych oświadczeń może być stosowane tylko wówczas, gdy produkt nie zawiera żadnych dodanych cukrów prostych, dwucukrów ani żadnych innych środków spożywczych zastosowanych ze względu na ich właściwości słodzące. Podobnie w drugim przypadku, oświadczenie może być stosowane tylko wówczas, gdy produkt nie zawiera dodanego sodu lub soli ani żadnych innych składników zawierających dodany sól lub sól. W odniesieniu do sytuacji, gdy zawartość określonej substancji zależy od decyzji producenta (o dodaniu lub niedodaniu), prawodawca uznał zatem za prawdziwe wyłącznie

oświadczenia odzwierciedlające w pełni rzeczywistość, tj. nie dopuszcza się dodania nawet niewielkich ilości substancji, do których odnoszą się oświadczenia. Nie oznacza to jednak, że w produkcji dana substancja nie występuje. W celu ochrony konsumentów, ustawodawca przyjął dwa odmienne rozwiązania w odniesieniu do oświadczeń odnoszących się do dodawania cukrów oraz soli. W przypadku oświadczenia odnoszącego się do braku dodania cukrów wprowadzony został dodatkowy wymóg. Jeżeli cukry występują naturalnie w środku spożywczym, na etykiecie obok oświadczenia informującego o braku dodatku cukrów (bez dodatków cukrów) powinna zostać dodana następująca informacja: „zawiera naturalnie występujące cukry”. Nie określono przy tym żadnej granicy co do ilości cukrów w produkcie. Możliwe jest zatem zamieszczenie informacji „bez dodatku cukrów” na produkcie, który cechuje się naturalną dużą zawartością cukrów. Wymogu dodania podobnego dodatkowego oświadczenia nie ma natomiast w przypadku oświadczenia odnoszącego się do dodania sodu lub soli. W tym przypadku oświadczenie o braku dodania soli lub sodu można jednak zamieścić na produktach które zawierają nie więcej niż 0,12 g sodu lub równoważną wartość dla soli, na 100 g lub 100 ml tj. 0,12% (co w porównaniu do oświadczenia „nie zawiera soli” jest wartością wielokrotnie wyższą). Oczywiście nie można porównywać procentowej zawartości różnych składników żywności, bowiem odmienna jest ich funkcja żywieniowa i bezpieczne lub oczekiwane poziomy zawartości. Oceniając takie rozwiązanie z punktu widzenia odbioru informacji przez konsumenta powstaje jednak poważna wątpliwość, czy przyjęcie tak zróżnicowanych zasad zamieszczania oświadczeń o braku zawartości lub o niedodawaniu takich substancji jak cukry, tłuszcze lub sól i sód nie stanowi jednak źródła dezorientacji konsumenta. Przyjmując za punkt wyjścia założenie, że konsument jest rozsądny i dobrze wyedukowany, można wprawdzie liczyć na właściwe zrozumienie tych informacji, jednak sam prawodawca wprowadza tu pewien element „dezinformacji”, a w konsekwencji może powstać wątpliwość, czy jednak konsument jest dobrze poinformowany. Wątpliwości te są jeszcze bardziej pogłębiane przy uwzględnieniu szczegółowych regulacji dotyczących innych obowiązkowych lub dobrowolnych oświadczeń.

3. Regulacja dotycząca znakowania informacją o braku glutenu lub innych substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji

Poza omówionymi powyżej oświadczeniami żywieniowymi, jeszcze bardziej istotne są informacje odnoszące się do braku zawartości substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, gdyż mają one bezpośredni wpływ na

zdrowie konsumentów. W tym przypadku przede wszystkim podkreślić należy, że w odniesieniu do substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, w tym zbóż i ich produktów pochodnych zawierających gluten, wprowadzono na szczeblu unijnym obowiązek wyraźnego zamieszczania informacji o zawartości tego rodzaju substancji w żywności⁴⁸.

Powstaje jednak pytanie o dopuszczalność zamieszczania informacji o braku tego rodzaju substancji w środku spożywczym, tym bardziej że, z wyjątkiem glutenu, nie zostały uregulowane szczegółowe zasady znakowania żywności dobrowolną informacją o braku zawartości określonych substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji.

Z uwagi na brak szczegółowej regulacji odnoszącej się do możliwości informowania o braku zawartości substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, dopuszczalność zamieszczania tego rodzaju informacji ocenić należy w świetle zasad ogólnych. Zaznaczyć trzeba, że niektóre reakcje alergiczne lub reakcje nietolerancji stanowią bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia konsumenta. W tym przypadku chodzi zatem o informacje istotne z punktu widzenia zdrowia i życia konsumentów, tj. takie, które pozwolą tym osobom, szczególnie osobom cierpiącym na alergię lub nietolerancję pokarmowe, na dokonywanie świadomych, bezpiecznych dla nich wyborów⁴⁹. Zważywszy na cel wprowadzenia obowiązku zamieszczania informacji o obecności w żywności substancji wywołujących alergię lub reakcję nietolerancji, nie przewiduje się w tym przypadku żadnego limitu granicznego, poniżej którego informacja o zawartości określonych substancji nie musiałaby być podawana. Odwrotnie, obowiązek dotyczy informowania nawet o tych substancjach, które były użyte zaledwie przy wytworzeniu lub przygotowywaniu żywności, o ile są nadal obecne w produkcie gotowym⁵⁰. Przewiduje się ponadto możliwość szczegółowego uregulowania zasad zamieszczenia informacji dotyczących możliwej i niezamierzonej obecności w żywności substancji lub produktów powodujących alergię lub reakcję nietolerancji⁵¹, przy czym do czasu wydania odpowiedniej regulacji przez Komisję przepis ten nie wpływa na sposób

⁴⁸ Zob. art. 9 ust. 1 lit c oraz art. 21 i załącznik nr 2 do rozporządzenia nr 1169/2011. Co więcej, Komisja zobowiązana została do przyjęcia aktu wykonawczego dotyczącego stosowania wymogów nie wprowadzania w błąd, nie dezinformowania i oparcia na danych naukowych, w odniesieniu do dobrowolnych informacji dotyczących możliwej i niezamierzonej obecności w żywności substancji lub produktów powodujących alergię lub reakcję nietolerancji (zob. art. 36 ust 2 i 3 rozporządzenia nr 1169/2011). Nie ma natomiast podstaw do wydania przez Komisję szczegółowej regulacji dotyczącej zamieszczania informacji dobrowolnych o braku zawartości określonych substancji powodujących alergię lub reakcję nietolerancji.

⁴⁹ Zob. pkt 24 preambuły do rozporządzenia nr 1169/2011.

⁵⁰ Zob. art. 21 rozporządzenia nr 1169/2011

⁵¹ Zob. art. 36 ust 3 lit a rozporządzenia nr 1169/2011.

interpretacji pozostałych przepisów dotyczących informowania o zawartości substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji. Ze względu na to, że nie przewiduje się w tym przypadku żadnego limitu, jak również uwzględniając cel zamieszczania informacji (ochrona zdrowia i życia), nie budzi wątpliwości, iż informacja o obecności w żywności substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji musi być podana niezależnie od ilości takiej substancji w środku spożywczym. Przyjęte przez prawodawcę unijnego rozwiązanie dotyczące informowania o zawartości substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji *a contrario* pozwala uznać, że nawet przy minimalnej zawartości substancji powodujących alergię lub reakcje nietolerancji niedopuszczalne jest stosowanie dobrowolnego oznakowania informującego o braku zawartości tego rodzaju substancji. Producent, który chciałby wyróżnić swój produkt spośród innych (zawierających takie substancje) informacją, iż jest on wolny od takich substancji, musiałby zapewnić całkowity brak takich substancji. W przypadku bowiem gdyby produkt zawierał takie substancje, producent musiałby podać informacje o ich zawartości.

W sposób szczególnie uregulowane zostały jednak zasady znakowania dobrowolną informacją o braku zawartości glutenu⁵². Warto zwrócić uwagę, że informacja o braku zawartości glutenu jest szczególnie istotna dla osób chorych na celiakię, które cierpią na trwałą nietolerancję glutenu. Obecność glutenu została naukowo potwierdzona w wielu zbożach, a gluten obecny w tych zbożach może mieć szkodliwy wpływ na zdrowie osób nietolerujących glutenu. Prawodawca unijny uregulował zasady znakowania żywności informacją o braku glutenu w rozporządzeniu nr 828/2014 z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat nieobecności lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności⁵³. Regulacja ta ma na celu zapewnienie osobom nietolerującym

⁵² Możliwość wydania przez Komisję, na podstawie art. 36 ust. 3 lit d rozporządzenia nr 1169/2011, aktu wykonawczego regulującego dobrowolne znakowanie informacją o braku zawartości glutenu dopuszczona została rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) NR 1155/2013 z dnia 21 sierpnia 2013 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności w odniesieniu do informacji dotyczących braku lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności (Dz.U. UE L 306 z 16.11.2013, s. 7), co związane było z uchYLENIEM od dnia 20 lipca 2016 r. Rozporządzenia Komisji (WE) nr 41/2009 z dnia 20 stycznia 2009 r. dotyczącego składu i etykietowania środków spożywczych odpowiednich dla osób nietolerujących glutenu.

⁵³ Dz.U. UE L 228 z 31.7.2014, s. 5. Rozporządzenie nr 828/2014 stosuje się od dnia 20 lipca 2016 r., wcześniej od dnia 1 stycznia 2012 r. zasady znakowania żywności informacją o braku zawartości glutenu regulowane były w rozporządzeniu nr 41/2009, wydanym na podstawie dyrektywy Rady 89/398/EWG z dnia 3 maja 1989 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (Dz.U. UE L 186 z 30.6.1989, s. 27), a zatem znakowanie żywności tego rodzaju informacją było ujmowane jako jedno z zagadnień odnoszących się do środków spożywczych specjalnego przeznaczenia

glutenu informacji na temat nieobecności lub zmniejszonej zawartości glutenu w żywności. Zgodnie z przyjętą regulacją sformułowanie „bezglutenowy” można stosować wyłącznie, jeśli dana żywność w postaci sprzedawanej konsumentowi końcowemu zawiera nie więcej niż 20 mg/kg glutenu. W tym przypadku prawodawca w sposób jednoznaczny rozstrzygnął zatem, że informacja „bezglutenowy” może być zamieszczona na żywności zawierającej jednak niewielkie ilości glutenu. Jest to rozwiązanie o tyle zaskakujące, iż informacja o braku zawartości glutenu jest niezbędna z powodów zdrowotnych. Przyjęcie takiego rozwiązania jest uzasadniane przez unijnego legislatora tym, że jak wskazano w preambule do rozporządzenia nr 828/2014, usuwanie glutenu z zawierających gluten zbóż jest skomplikowane ze względu na trudności techniczne oraz ograniczenia ekonomiczne. Z tego powodu produkcja całkowicie bezglutenowej żywności na skalę przemysłową z takich zbóż jest bardzo utrudniona. W związku z powyższym wiele obecnych na rynku rodzajów żywności przetworzonej specjalnie w celu zmniejszenia zawartości glutenu w jednym lub w kilku składnikach zawierających gluten może zawierać małe pozostałości glutenu⁵⁴. Wyjaśnienie to znajduje zastosowanie wyłącznie do żywności, która naturalnie zawiera gluten (tj. pszenica, żyto, jęczmień, owies lub ich odmiany hybrydowe, a także produkty pochodne). Wiele środków spożywczych z natury nie zawiera jednak glutenu. Powstaje zatem pytanie, czy można informować o braku zawartości w nich glutenu? Prawodawca unijny odniósł się wprost do tej kwestii w preambule do rozporządzenia nr 828/2014, dopuszczając, aby żywność zawierającą składniki naturalnie bezglutenowe można było znakować informacją wskazującą na nieobecność glutenu zgodnie z przepisami określonymi w rozporządzeniu nr 828/2014, jednak pod warunkiem spełnienia ogólnych warunków dotyczących rzetelnego informowania, określonych w rozporządzeniu nr 1169/2011. Jak zostało wskazane powyżej, z rozporządzenia tego m.in. wynika, że informacje na temat żywności nie powinny wprowadzać konsumenta w błąd sugerując, że dana żywność posiada szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne rodzaje żywności posiadają takie właściwości⁵⁵. Oznacza to, że informację wskazującą na szczególną cechę polegającą na tym, że produkt jest bezglutenowy można zamieścić na produkcie zawierającym nie więcej niż 20 mg/kg glutenu, ale tylko, o ile są na rynku inne produkty tego samego rodzaju zawierające więcej glutenu niż wskazane minimum. Poza tym dopuszczalne jest też zamieszczenie niewyróżniającej informacji o tym, że dany produkt nie zawiera glutenu w związku z tym, że należy do kategorii produktów bezgluteno-

żywnościowego, których skład i przygotowanie musi być opracowane w specjalny sposób, aby zaspokoić szczególne wymagania żywieniowe specyficznych kategorii osób, np. osoby dotknięte celiakią oraz cierpiące na trwałą nietolerancję glutenu.

⁵⁴ Zob. pkt 6 preambuły do rozporządzenia nr 828/2014.

⁵⁵ Zob. pkt 10 preambuły do rozporządzenia nr 828/2014.

wych. Jednak tego rodzaju informacja musi być podana w taki sposób, aby nie wywoływała u konsumenta błędnego przekonania, iż dany produkt cechuje się szczególną właściwością (brakiem glutenu). Niestety przyjęta regulacja oznacza, że dany produkt może być oznaczony jako „bezglutenowy” nawet wtedy, gdy zawiera niewielkie ilości glutenu (do 20 mg/kg), o ile na rynku występują produkty tego samego rodzaju, ale ze składnikami glutenowymi powyżej 20 mg/kg. Co więcej, także produkty „naturalnie bezglutenowe” mogą być oznaczone jako „bezglutenowe” (przy spełnieniu powyższych warunków nie wyróżniania produktu, ale kategorii produktów) nawet wtedy, gdy są w istocie zanieczyszczone glutenem (do 20 mg/kg).

4. Podsumowanie

W dobie globalizacji, uprzemysłowienia produkcji żywności, a także rozwoju świadomości zdrowotnej społeczeństwa, konsumenci coraz częściej poszukują produktów o szczególnych cechach, w tym nie zawierających określonych substancji. Z drugiej strony, producenci zainteresowani są wyróżnianiem swoich produktów i odpowiadają na zapotrzebowanie konsumentów zamieszczając na produktach dodatkowe informacje odnoszące się do braku zawartości określonych substancji. Rolą prawa jest ochrona zarówno konsumentów, jak i producentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi na rynku żywności. Poza regulacją ogólną istotną rolę odgrywają w tym zakresie przepisy prawa żywnościowego, które ma na celu m.in. ochronę interesów konsumentów i rzetelności obrotu⁵⁶. Za generalną zasadę prawa żywnościowego uznane zostało zapewnienie konsumentom podstawy do dokonywania świadomych wyborów dotyczących spożywanej przez nich żywności i uniemożliwienie jakichkolwiek praktyk, które mogłyby wprowadzić ich w błąd⁵⁷. Zważywszy na specyfikę żywności, w prawie żywnościowym zostało doprecyzowane pojęcie wprowadzania w błąd, które może dotyczyć szeregu właściwości środka spożywczego, takich jak m.in. jego tożsamość, właściwości, skład, ilość, trwałość, kraj lub miejsce pochodzenia oraz metoda wytwarzania lub produkcji. Wprowadzaniem w błąd jest m.in. przypisywanie środkowi spożywczemu właściwości, których nie posiada, a także sugerowanie, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, jeżeli wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości, zwłaszcza przez szczególne podkreślanie obecności lub braku określonych składników lub składników odżywczych. Taką szczególną właściwością środka spożywczego może być brak zawartości określonej substancji.

⁵⁶ Zob. art. 5 rozporządzenia 178/2002.

⁵⁷ Zob. art. 8 rozporządzenia nr 178/2002 oraz pkt 4 preambuły oraz art. 7 rozporządzenia nr 1169/2011.

Informację o braku zawartości określonej substancji co do zasady można zamieszczać tylko w sytuacji, gdy na rynku istnieją produkty podobne zawierające tę substancję i o ile faktycznie nie występuje ona w oznakowanym produkcie. Dopuszczalne jest jednak także zamieszczenie informacji o posiadaniu przez dany produkt określonej cechy, właściwej dla wszystkich produktów z danej kategorii, ale musi być ona tak sformułowana, aby nie sugerowała wyjątkowości konkretnego produktu (jego szczególnych właściwości) w stosunku do innych produktów tego samego rodzaju, ale aby wskazywała na szczególną właściwość określonej kategorii produktów.

Poza ogólnymi wymogami mającymi zastosowanie do informacji o niezawieraniu określonych substancji, w wielu aktach prawnych z zakresu prawa żywnościowego zawarto bardziej szczegółowe wymogi odnoszące się do pewnych rodzajów produktów lub rodzajów oświadczeń, w tym w odniesieniu do glutenu. Szczególną uwagę zwraca to, że w przypadku niektórych szczegółowych rozstrzygnięć legislacyjnych prawodawca dopuścił wprost używanie określeń odnoszących się do braku zawartości określonych substancji nawet w sytuacji, gdy w produkcie substancje te występują, co odbiega od generalnej zasady wynikającej z ogólnych przepisów prawa żywnościowego i z przepisów prawa konsumenckiego. Takie rozwiązanie przyjęte zostało w przypadku oświadczeń żywieniowych odnoszących się do braku zawartości cukrów, tłuszczu, soli oraz w odniesieniu do glutenu, co oznacza, iż produkt oznaczony jako niezawierający cukrów, tłuszczu lub soli czy bezglutenowy, może zawierać niewielkie ilości tych substancji, co z całą pewnością nie będzie stanowiło naruszenia prawa.

Zakres ochrony przeciętnego konsumenta w prawie żywnościowym powinno się jednak określać biorąc za punkt wyjścia cele prawa żywnościowego, w tym ochronę interesów ekonomicznych konsumenta i przede wszystkim wysoki poziom ochrony zdrowia i życia ludzkiego oraz specyfikę produktu, jakim jest żywność. Odnosząc się do słownikowego znaczenia takich słów jak „brak”⁵⁸ „bez”⁵⁹ „wolny od”⁶⁰ nie ma wątpliwości, iż oznaczają one nieobecność lub nieistnienie czegoś. Użycie zatem tych słów w połączeniu z określoną substancją lub właściwością powoduje, że pierwsze skojarzenie jest wiązane właśnie z brakiem tej substancji lub z brakiem określonych właściwości. Fakt, że prawodawca unijny

⁵⁸ Zob. Słownik Języka Polskiego online: „brak” «fakt nieistnienia czegoś», <https://sjp.pwn.pl/szukaj/brak.html>.

⁵⁹ Zob. Słownik Języka Polskiego online: „Bez” – «przyimek komunikujący zwykle brak, nieobecność czegoś lub kogoś, np. Las bez grzybów. Sukienka bez rękawów. Odejść bez pożegnania», <https://sjp.pwn.pl/szukaj/bez.html>.

⁶⁰ Zob. Słownik Języka Polskiego online: wolny (od czegoś) jest synonimem słowa „pozbawiony” – pozbawiać «przyczynić się do utraty czegoś przez kogoś lub przez coś», <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wolny.html>.

w odniesieniu do kilku substancji (glutenu, cukrów, tłuszczu, soli) wprost dopuścił możliwość użycia tych sformułowań pomimo obecności niewielkich ilości tych substancji w produkcie, nie powoduje zmiany postrzegania tych słów. Przeciętny konsument żywności, nawet mający świadomość istnienia zanieczyszczeń, ale jednocześnie świadomy znacznego rozwoju techniki, może zasadnie przypuszczać, że produkt nie zawiera nawet najmniejszych (śladowych) ilości określonych substancji, do których odnosi się zastosowane na etykiecie oświadczenie.

Przyjmowanie różnych rozwiązań dla niektórych rodzajów oznaczeń (np. „nie zawiera cukrów”, „bezglutenowy”) świadczy o tym, że nie istnieje spójna polityka prawodawcy unijnego w odniesieniu do zasad znakowania informacją o braku zawartości określonych substancji. Powoduje to też, że interes konsumenta wskutek różnorodności tych regulacji nie jest należycie chroniony – dochodzi wręcz do „ustawowego wprowadzania w błąd”. W dłuższej perspektywie należałoby postulować ujednoczenie regulacji w oparciu o jednoznaczną zasadę, iż komunikat o braku zawartości określonej substancji oznacza, iż dana substancja w żywności nie występuje.

INFORMATION ON THE ABSENCE OF SPECIFIC SUBSTANCES IN FOOD IN THE REGULATIONS OF FOOD LAW

Summary

This article presents general requirements laid down in food law regarding information on the absence of specific substances in food. The author noted, among other things, that the fact that not uniform solutions for certain types of designations (e.g. sugar-free, gluten-free) are adopted demonstrates the lack of a coherent EU legislator's policy in this area. As a result, the consumer's interests are not adequately protected. Given the variety of regulations, this leads at times to “statutory misrepresentation.” Hence the call for unification of regulations informing about the absence of specific substances in food.

INFORMAZIONI SULL'ASSENZA IN UN ALIMENTO DI SOSTANZE SPECIFICHE SECONDO LA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

Riassunto

L'articolo presenta requisiti generali della legislazione alimentare in materia di informazioni sull'assenza in un alimento di sostanze specifiche. Nella parte conclusiva, l'Autore ha affermato tra l'altro che l'adozione di soluzioni differenziate per determinati tipi di indicazioni (p.es. non contiene zucchero, senza glutine) significa che la politica del legislatore dell'UE nell'ambito discusso non è coerente. Di conseguenza, a causa di norme diversificate, l'interesse del consumatore non è sufficientemente tutelato, il che porta addirittura a “indurlo in errore per legge”. Pertanto, l'Autore postula di unificare le norme in questione.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI

Nowa żywność a współczesne wyzwania żywnościowe – wybrane aspekty prawne

1. Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu są regulacje dotyczące nowej żywności, w szczególności unijne rozporządzenie nr 2015/2283¹. Aktualność tej tematyki uzasadnia niedawna zmiana stanu prawnego, nowe regulacje obowiązują w zasadzie od 1 stycznia 2018 r. Celem rozważań jest próba odpowiedzi na pytanie, czy nowa żywność może pomóc sprostać współczesnym wyzwaniom żywnościowym. Spośród nich wyróżnić należy przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa żywności oraz bezpieczeństwa żywnościowego. Rozważyć zatem trzeba, czy i w jakim stopniu przyjęte rozwiązania umożliwiają wprowadzanie alternatywnej żywności na rynek unijny, zapewniając jednocześnie wysoki poziom ochrony zdrowia i życia konsumenta.

Wybór takiej tematyki uzasadniają różne względy, głównie poznawcze, społeczno-gospodarcze i teoretyczne. Jeśli chodzi o względy poznawcze wskazać warto, że tematyka ta nie jest bliżej rozpoznana. Bardzo ważne są motywy społeczno-gospodarcze. Nowa żywność służyć może zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, rozumianego jako dostęp ludzi do odpowiedniej ilości żywności. Z drugiej strony nowe produkty żywnościowe mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia konsumentów, ponieważ brakuje doświadczeń związanych z ich bezpieczną konsumpcją. Jeżeli chodzi o względy teoretyczne, rozważania dotyczą podstawowych kategorii pojęciowych prawa żywnościowego i prawa rolnego.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/2283 z 25 listopada 2015 r. w sprawie nowej żywności, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1852/2001, Dz.Urz.UE.L. 2015, nr 327, s. 1, dalej: rozporządzenie nr 2015/2283.

2. Nowa żywność w świetle regulacji unijnych

Na definicję nowej żywności sformułowaną w rozporządzeniu nr 2015/2283² składają się dwa kryteria, które muszą być spełnione łącznie: historia bezpiecznego stosowania żywności oraz zastosowanie określonych procesów wytwórczych³. Pierwsze kryterium zakłada, by była to żywność i składniki żywności, których nie stosowano w znacznym stopniu w UE do spożycia przez ludzi przed 15 maja 1997 r., niezależnie od daty przystąpienia państw członkowskich do Unii. Składa się ono zatem z elementu czasowego i ilościowego⁴. Drugim zaś kryterium definicji nowej żywności jest przynależność do co najmniej jednej z aż dziesięciu prawnie wydzielonych kategorii⁵.

Prawodawca unijny przyjął, że zakres obecnie obowiązującego rozporządzenia nr 2015/2283 nie powinien być inny niż w dotychczasowym rozporządzeniu nr 258/97⁶, co znajduje odzwierciedlenie w definicji legalnej *novel food*. W związku z rozwojem nauki i technologii konieczne było skorygowanie, doprecyzowanie i uaktualnienie kategorii tego rodzaju żywności. Zakres przedmiotowy w zasadzie nie uległ zmianie, ponieważ żywność przynależąca do wyszczególnionych kategorii wpisywać się może w cztery kategorie określone w rozporządzeniu nr 258/97⁷. Nowa definicja jest jednak bardziej precyzyjna i w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia postęp technologiczny⁸.

3. Zapewnienie bezpieczeństwa nowej żywności

Podstawowym celem prawa żywnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności. W piśmiennictwie wskazuje się, że oznacza ono obowiązek spełnienia warunków i działań w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka⁹.

² Zob. art. 3 ust 2 lit a) rozporządzenia nr 2015/2283.

³ V. Amanor-Boadu, *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, „Food Policy” 2004, nr 29, s. 611.

⁴ Por. B. van der Meulen, M. van der Velde, *European Food Law Handbook*, Wageningen 2009, s. 294 oraz A.H. Meyer, *Gen Food Novel Food. Recht neuartiger Lebensmittel*, Monachium 2002, s. 64.

⁵ Zob. art. 3 ust 2 lit. a) rozporządzenia nr 2015/2283.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 258/97 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 stycznia 1997 r. dotyczące nowej żywności i nowych składników żywności, Dz.Urz.UE.L. 1997, nr 43, s. 1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 258/97.

⁷ Por. art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 258/97.

⁸ Por. D. Stankiewicz, *Nowa żywność*, „Analizy BAS” 2014, nr 13, s. 7

⁹ Por. A. Szymecka-Wesołowska w: A. Szymecka-Wesołowska (red.), *Bezpieczeństwo żywności i żywienia. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 82.

Znajduje to potwierdzenie w polskich regulacjach¹⁰, formułujących definicję legalną bezpieczeństwa żywności, przez które należy rozumieć ogół warunków, które muszą być spełnione, dotyczących w szczególności: stosowanych substancji dodatkowych, poziomów substancji zanieczyszczających, pozostałości pestycydów, warunków napromieniowania żywności, cech organoleptycznych, i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu ochrony zdrowia i życia człowieka.

Podkreślić zarazem trzeba, że cel ten stanowi jedno z największych wyzwań, z którym mierzyć się musi nie tylko unijny prawodawca, ale też sektor rolno-spożywczy na całym świecie. Wpływ na bezpieczeństwo żywności może mieć bowiem postępujące uprzemysłowienie produkcji żywności, stosowanie nowych technologii, zmiany klimatyczne i środowiskowe, globalizacja oraz zmiany strukturalne w rolnictwie.

Jak wskazuje K. Leśkiewicz, współcześnie tworzy się terytorialne systemy bezpieczeństwa żywności, na które składają się instytucje prawa żywnościowego, normy i procedury¹¹. Również w odniesieniu do nowej żywności przewidziano w UE instrumenty mające zapewnić jej bezpieczeństwo. W pierwszej kolejności wskazać należy na system przedrynkowej kontroli bezpieczeństwa nowej żywności, który ma charakter prewencyjny¹². Mimo że w unijnym prawie żywnościowym funkcjonuje ogólna zasada, zgodnie z którą wszystko, co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone, legislator coraz częściej stosuje tzw. zasadę zakazu. Zgodnie z nią do wprowadzenia określonej żywności konieczne jest uzyskanie zezwolenia, bez którego dystrybucja tych środków spożywczych jest niedozwolona¹³. Zasada ta znalazła zastosowanie także w odniesieniu do nowej żywności, która nie może być wprowadzana na rynek unijny wyłącznie na własną odpowiedzialność dystrybutora¹⁴, ale której bezpieczeństwo musi być sprawdzone. Warto podkreślić, że obowiązek przedrynkowej oceny bezpieczeństwa stanowił swoiste *novum* w regulacjach prawnożywnościowych¹⁵.

¹⁰ Zob. art. 3 ust 3 pkt 5 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. nr 171 poz. 1225, ze zm.

¹¹ Por. K. Leśkiewicz, *Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 180.

¹² M. Kraus, *Novel Food: Risikominimierung neuartiger Lebensmittel durch Zulassungsrestriktionen?*, Bayreuth 2001, s. 41.

¹³ R. Büscher, *Was sind „Novel Food“? Zum Anwendungsbereich der „Novel Food“-Verordnung*, w: R. Streinz, „Novel Food”, Bayreuth 1995, s. 21 oraz T.M. Spranger, *WTO-rechtliche Probleme der Genehmigungspflicht für neuartige Lebensmittel im Hinblick auf das SPS-Übereinkommen*, „ZLR - Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2000, nr 1, s. 111.

¹⁴ Por. R. Streinz, *Anwendbarkeit der Novel Food-Verordnung und Definition von Novel Food*, „ZLR - Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 1998, nr 1, s. 2.

¹⁵ Por. M. Bockisch, *Forschung und Entwicklung im Rahmen des Novel Food Verfahrens*, „ZLR - Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht” 2003, nr 4, s. 391.

System oceny bezpieczeństwa nowej żywności znajduje oparcie w tzw. procedurze aplikacyjnej, w ramach której podmiot zamierzający wprowadzić nową żywność na rynek unijny zobowiązany jest uzyskać zezwolenie. Należy zaznaczyć, że to właśnie podmiot działający na rynku spożywczym dokonuje pierwszej oceny ryzyka¹⁶. To na wprowadzającym żywność do obrotu spoczywa obowiązek dostarczenia we wniosku kierowanym do Komisji dowodu bezpieczeństwa żywności¹⁷. Komisja, jeżeli uzna to za konieczne, może zwrócić się do EFSA¹⁸ o wydanie opinii na temat wpływu środka spożywczego na zdrowie ludzi¹⁹. Realizacja tego uprawnienia pozwala na powtórny ocenę ryzyka, przeprowadzaną tym razem przez EFSA, czyli podmiot stanowiący zaplecze naukowe dla instytucji zarządzających ryzykiem²⁰. W oparciu o ocenę ryzyka, przeprowadzoną przez wnioskodawcę lub w stosownych przypadkach przez EFSA, Komisja wydaje decyzję zezwalającą na wprowadzanie nowej żywności na rynek unijny.

Rozporządzenie nr 2015/2283 przewiduje także uproszczony proces analizy ryzyka w odniesieniu do tradycyjnej żywności z państw trzecich. Opiera się ona na wykazaniu historii bezpiecznego stosowania tej żywności w państwie pochodzenia. Wnioskodawca na etapie przygotowywania zgłoszenia dokonuje nie tylko specyfikacji produktu, ale też swoistego porównania cech jakościowych środka spożywczego, wskazując proponowane warunki wykorzystywania go w UE. O historii bezpiecznego stosowania żywności w państwie trzecim zaświadczyć mogą wyłącznie dane dotyczące składu oraz udokumentowane doświadczenia związane z ciągłym stosowaniem tej żywności przez co najmniej dwadzieścia pięć lat w zwyczajowej diecie przez znaczącą liczbę osób w co najmniej jednym państwie trzecim. Wykazanie historii bezpiecznego stosowania żywności świadczyć ma o jej ogólnym bezpieczeństwie. Nie ma bowiem pewności, że żywność, która uważana jest za bezpieczną i tradycyjną w innych częściach świata, będzie nieszkodliwa dla ludności UE²¹. Zatem ocena ryzyka

¹⁶ Por. N. Zbinden, *Die Zulassung von Novel Food nach Gemeinschaftsrecht und schweizerischem Recht*, Bazylea 2009, s. 11-12.

¹⁷ Por. E. Rehbinder, *Das Konzept des anlagen- und produktbezogenen EG-Gentechnikrechts – die Freisetzungsrichtlinie und die Novel Foods-Verordnung*, „ZUR - Zeitschrift für Umweltrecht” 1999, nr 1, s. 10 i n.

¹⁸ European Food Safety Authority.

¹⁹ Zob. art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 2015/2283.

²⁰ A. Szymecka, *Prawne aspekty działania systemów bezpieczeństwa żywności w Unii Europejskiej oraz Stanach Zjednoczonych ze szczególnym uwzględnieniem organizmów genetycznie modyfikowanych*, w: S. Kowalczyk (red.), *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, Warszawa 2009, s. 170.

²¹ Por. wyrok TSUE z 15 stycznia 2009 r. w sprawie C-383/07 – M-K Europa GmbH & Co. KG przeciwko Stadt Regensburg, przy udziale: Landesrechtsanwaltschaft Bayern, ECLI:EU:C:2009:8.

odbywać się będzie głównie w oparciu o analizę doświadczeń konsumpcji w państwach trzecich.

Wniosek wraz z załączonymi dowodami na bezpieczeństwo tradycyjnej żywności z państw trzecich poddany zostaje ocenie przez Komisję, EFSA oraz państwa członkowskie. Brak przeciwwskazań ze strony EFSA oraz któregokolwiek z państw członkowskich równoznaczny jest z pozytywną oceną bezpieczeństwa żywności. Natomiast zgłoszenie należycie uzasadnionych zastrzeżeń dotyczących bezpieczeństwa danej tradycyjnej żywności wiąże się z koniecznością dodatkowej oceny²². W pierwszej kolejności przeprowadza ją wnioskodawca. Sporządzona przez niego aplikacja zostaje ponownie poddana ocenie EFSA, w której bierze się pod uwagę ewentualne ryzyko dla zdrowia konsumenta w UE²³. Opinia EFSA stanowi podstawę dla decyzji zezwalających na wprowadzanie środków spożywczych do obrotu na obszarze Unii.

Przedrynkowa ocena bezpieczeństwa nowej żywności jest swoistym procesem analizy ryzyka. Dokonywana jest ona na kilku poziomach, jednak w każdym przypadku wstępnej oceny dokonuje wnioskodawca. To na nim spoczywa ciężar wykazania bezpieczeństwa opartego na dowodach naukowych. Obowiązek ten musi być realizowany w sposób niezależny, obiektywny i przejrzysty²⁴. Podkreślić trzeba, że nawet uproszczone procedury oceny bezpieczeństwa posiadają swoisty wentyl bezpieczeństwa. Zastrzeżenia podniesione przez państwa członkowskie, Komisję czy EFSA nakazują weryfikację przedłożonych dowodów i powtórna, autonomiczną ocenę ryzyka, dokonaną przez EFSA²⁵, który pełni rolę niezależnego naukowego punktu odniesienia²⁶.

Zapewnieniu bezpieczeństwa nowej żywności służyć ma również nadzór nad produktami wprowadzonymi już na rynek unijny. Należy zgodzić się z opinią M. Korzyckiej, że nauka nie jest stanem statycznym i ulega ciągłym zmianom, a regulacja oparta na podstawach naukowych uwzględnia jedynie dany poziom wiedzy²⁷. Dlatego też zwraca się uwagę na konieczność monitorowania rynku po wprowadzeniu nowej żywności do obrotu (*Post Launch Monitoring*)²⁸. Nadzór i ocenę potencjalnych oddziaływań na zdrowie człowieka należy rozumieć jako

²² Zob. art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 2015/2283.

²³ Zob. art. 17 ust. 2 rozporządzenia nr 2015/2283.

²⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002.

²⁵ O kompetencjach EFSA w zakresie przygotowywania opinii por. M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 149 i n. oraz A. Szymecka, op.cit., s. 170.

²⁶ Por. P. Wojciechowski, *Wspólnotowy model urzędowej kontroli żywności*, Warszawa 2008, s. 262.

²⁷ Por. M. Korzycka-Iwanow, op.cit., s. 141.

²⁸ R. Schumann, A. Pötting, *Sicherheitsaspekte neuartiger Lebensmittel*, „Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz” 2010, nr 6, s. 579.

systematyczne zbieranie, uporządkowaną konsolidację, wnikliwą analizę i ocenę danych istotnych dla skutków zdrowotnych związanych z nową żywnością po jej wprowadzeniu na rynek, a następnie upowszechnianie wyników²⁹. Jest to swoisty przejaw zasady ostrożności³⁰.

Komisji przysługuje uprawnienie do wprowadzenia wymogów dotyczących monitorowania stosowania dozwolonej nowej żywności po jej wprowadzeniu do obrotu. Wydane zezwolenie może dodatkowo uwzględniać wymogi dotyczące monitorowania po wprowadzeniu jej na rynek. Mogą one zostać przyjęte przez Komisję ze względów bezpieczeństwa żywności w oparciu o opinię EFSA³¹.

Rozporządzenie nr 2015/2283 precyzuje ogólne obowiązki podmiotów działających na rynku spożywczym, nie tylko wnioskodawcy³². Wprowadzanie na rynek nowej żywności implikuje konieczność niezwłocznego przekazywania do Komisji informacji posiadanych przez podmiot działający na rynku spożywczym, a dotyczących nowych danych naukowych lub technicznych, które mogą mieć wpływ na ocenę bezpieczeństwa stosowania nowej żywności, a także zakazów lub ograniczeń nałożonych przez państwo trzecie, w którym nowa żywność została wprowadzona na rynek³³. Należy wskazać, że obowiązek monitorowania rozciąga się na obrót nową żywnością w państwach trzecich, co ma szczególne znaczenie dla tradycyjnie spożywanych tam produktów³⁴.

W piśmiennictwie słusznie zauważa się, że cel prawa żywnościowego jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa żywności związany z zagwarantowaniem ochrony zdrowia i życia ma charakter podstawowy i pierwszorzędny³⁵. Natomiast osiągnięcie pozostałych celów prawa żywnościowego, w tym w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego czy swobodnego przepływu żywności ma charakter warunkowy³⁶ i dotyczy jedynie produktów bezpiecznych.

²⁹ V. Amanor-Boadu, *Post-market surveillance model for potential human health effects of novel foods*, „Food Policy” 2004, nr 29, s. 613.

³⁰ Zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.Urz.UE.L. 2002, nr 31, s.1 ze zm., dalej: rozporządzenie nr 178/2002.

³¹ Zob. art. 24 rozporządzenia nr 2015/2283.

³² Art. 25 rozporządzenia nr 2015/2283 wskazuje, że obowiązki informacyjne ciążyą na każdym podmiocie działającym na rynku spożywczym, wprowadzającym na rynek nową żywność.

³³ Zob. art. 25 rozporządzenia nr 2015/2283.

³⁴ Por. M. Delewski, M. Grube, J. Karsten, *Novel-Food-Verordnung. Fragen & Antworten*, Hamburg 2016, s. 84.

³⁵ P. Wojciechowski, *Cele prawa żywnościowego*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. 12., s. 52.

³⁶ Por. P. Wojciechowski, w: M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 135.

Ogólny zakaz wprowadzania żywności niebezpiecznej³⁷, jak i ustanowienie szczególnych instrumentów prawnych zapewniających bezpieczeństwo nowej żywności służyć ma zatem realizacji tego najistotniejszego celu i jednocześnie wyzwania współczesności.

4. Nowa żywność a zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego

W piśmiennictwie rozróżnia się pojęcia bezpieczeństwa żywności i bezpieczeństwa żywnościowego, zwracając uwagę na to, że pierwsze zakłada przysługujące każdemu prawo do żywności bezpiecznej, drugie, że każdy ma prawo do żywności³⁸. Stwierdzić jednak należy, że prawo do żywności jest immanentnie związane z prawem do żywności bezpiecznej. Realizacja bowiem pierwszego ze wskazanych praw determinuje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa środków spożywczych dla zdrowia i życia konsumentów, a zatem rodzi konieczność uczynienia zadość prawu do żywności bezpiecznej. Z drugiej strony ochrona zdrowia i życia człowieka przed zagrożeniami powodowanymi przez żywność może mieć miejsce dopiero po zapewnieniu dostaw środków spożywczych. Między wprowadzaniem nowej żywności do obrotu a zapewnieniem jej bezpieczeństwa istnieje więc swoiste sprzężenie zwrotne. Wprowadzanie żywności na rynek unijny wiąże się z koniecznością spełnienia wymogów, jakie stawia prawo żywnościowe a najważniejszym i podstawowym jest zapewnienie jej bezpieczeństwa.

Jednym z największych wyzwań współczesności jest zapewnienie długotrwałego bezpieczeństwa żywnościowego³⁹ oraz przyczynienie się do zaspokojenia zwiększającego się zapotrzebowania na żywność.⁴⁰ Mając na względzie wzrost globalnego popytu na żywność w przyszłości, UE powinna być w stanie przyczynić się do jego zaspokojenia⁴¹. FAO szacuje, że wyżywienie dziewięciu miliardów ludzi, mających stanowić światową populację w 2050 r., możliwe jest jedynie przy zwiększeniu produkcji żywności o 70%⁴². Prawie 80% gruntów rolnych na świecie

³⁷ Zob. art. 14 rozporządzenia nr 178/2002.

³⁸ Por. K. Leśkiewicz, op.cit., s. 181.

³⁹ Por. R. Budzinowski, *Współczesne wyzwania związane z żywnością i ich rola w kształtowaniu polityki rolnej i prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2015, nr 2, s.17.

⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi, COM(2010) 672, s. 2.

⁴¹ Ibidem, s. 5.

⁴² <http://www.fao.org/livestock-environment/en/>, [dostęp: 20.04.2018].

jest już wykorzystywanych do hodowli zwierząt gospodarskich⁴³, a przewiduje się, że globalna konsumpcja mięsa do 2050 r. wzrośnie o 26%⁴⁴. Aby sprostać zapotrzebowaniu określoneemu na 2050 r. światowa produkcja ryb musiałaby wzrosnąć o 50% w porównaniu do poziomu z 2006 r.⁴⁵ W tym kontekście nowa żywność może być postrzegana jako alternatywa dla żywności konwencjonalnej. Warto zaznaczyć, że wprowadzanie na rynek unijny bezpiecznej nowej żywności przyczynić się może również do realizacji celu 2.: „Wylimitować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo” rezolucji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r.⁴⁶ Zakłada on m.in. wylimitowanie do 2030 r. głodu i wszystkich form niedożywienia, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznej i pożywnej żywności w wystarczającej ilości.

Nowa żywność może być zarówno wynikiem stosowania nowych sposobów produkcji lub przetwarzania, jak i niespożywaną dotychczas w UE żywnością z państw trzecich. Z pewnością nieznaną i niespożywaną dotąd żywność może pomóc w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Szczególną szansę w tym zakresie upatrywać można w tradycyjnej żywności z państw trzecich, np. owadach czy egzotycznych roślinach, których obrót i wprowadzanie na rynek unijny ułatwiają nowe rozwiązania prawne w UE. Wykorzystywanie tego rodzaju innowacji w sektorze rolno-spożywczym może mieć także pozytywne skutki ekonomiczne dla przedsiębiorców, m.in. obniżyć koszty uprawy, hodowli, produkcji czy przetwarzania, uniezależnić produkcję od warunków klimatycznych czy atmosferycznych. Może również zminimalizować negatywną ingerencję człowieka w środowisko np. poprzez stosowanie czystej technologii czy ograniczenie produkcji odpadów.

5. Podsumowanie

Nowa żywność jest szczególną szansą na urzeczywistnienie prawa do żywności. Może ona służyć zapewnieniu stałych dostaw żywności, uniezależnieniu

⁴³ *Insect Protein – Feed for the Future*, s. 7, http://www.proteinsect.eu/fileadmin/user_upload/press/proteinsect-whitepaper-2016.pdf, [dostęp: 20.04.2018].

⁴⁴ The Parliamentary Office of Science and Technology, *Novel Food Production*, POSTNOTE 2015, nr 499, s. 3.

⁴⁵ T. Laaninen, *Insects – soon to be a regulated food?*, EPRS | European Parliamentary Research Service, Members' Research Service PE 583.830, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS_ATA\(2016\)583830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583830/EPRS_ATA(2016)583830_EN.pdf), s. 1 [dostęp: 20.04.2018].

⁴⁶ Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 25 września 2015 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, s. 17 i n.

wytwarzania od warunków klimatycznych i obniżeniu kosztów jej produkcji. Jako możliwa odpowiedź na nowe wyzwania stawiane rolnictwu i sektorowi spożywczemu wpisuje się w założenia polityki unijnej, w szczególności nowej WPR. Nie sposób jednak twierdzić, że będzie służyła urzeczywistnianiu prawa do żywności, jeśli jej bezpieczeństwo nie będzie potwierdzone. Z tego powodu przedmiotem regulacji dotyczących wprowadzania nowej żywności do obrotu jest przede wszystkim zapewnienie jej bezpieczeństwa.

Regulacje te chronią zdrowie i życie ludzi w stopniu wystarczającym. Na bezpieczeństwo tego rodzaju środków spożywczych wpływa nie tylko odpowiednie instrumentarium prawne, ale również jego stosowanie. Podkreślić należy, że nie odnotowano dotąd w UE żadnego zagrożenia związanego z konsumpcją nowej żywności wprowadzonej na rynek unijny zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami. O skuteczności przepisów prawa żywnościowego w zakresie ochrony zdrowia i życia człowieka najlepiej świadczy brak negatywnych doświadczeń w zakresie konsumpcji żywności.

Przyjęte w UE instrumentarium prawne w zakresie wprowadzania nowej żywności do obrotu w UE ze względu na konieczność zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i życia ludzi jest bardzo restrykcyjne i nakłada na przedsiębiorców branży spożywczej liczne obowiązki. Jednak może ono służyć zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, w szczególności w zakresie, w jakim prawodawca przewiduje uproszczone procedury dla wprowadzania na rynek tradycyjnej żywności z państw trzecich. Skuteczność przyjętych rozwiązań zależeć będzie od jednolitego w całej UE stosowania prawa.

NOVEL FOODS AND CONTEMPORARY FOOD CHALLENGES – SELECTED LEGAL ASPECTS

Summary

The subject of the discussion is the regulation of novel foods, in particular EU Regulation No. 2015/2283, while the aim of the article is to answer the question whether novel foods can help to meet modern food challenges, and in particular to ensure food safety and food security. The solutions adopted in the Regulation enable alternative food to be placed on the EU market, ensuring at the same time a high level of protection of consumers' health and life. Novel foods are therefore an opportunity to make the right to food a reality, but only if it does not pose a risk to human health and life. Hence, the regulation of the placing of novel foods on the market focuses in particular on ensuring their safety.

**I NUOVI ALIMENTI
E LE SFIDE ALIMENTARI CONTEMPORANEE
– ASPETTI GIURIDICI SCELTI**

Riassunto

L'oggetto delle considerazioni sono le regolazioni riguardanti i nuovi alimenti, in particolare il regolamento (UE) 2015/2283. L'articolo si propone di rispondere alla domanda se i nuovi alimenti possano far fronte alle sfide alimentari contemporanee, soprattutto garantire la sicurezza alimentare e la sicurezza degli alimenti. Le soluzioni adottate permettono di immettere sul mercato dell'UE alimenti alternativi, garantendo pur sempre un elevato livello di tutela della salute e della vita dei consumatori. I nuovi alimenti sono un'opportunità per garantire il diritto al cibo, ma solo a condizione di non diventare un rischio per la salute e la vita umana. Per questo motivo le regolazioni concernenti la commercializzazione dei nuovi alimenti ne garantiscono soprattutto la sicurezza.

ELOISA CRISTIANI

Modelli di agricoltura “sostenibile” con particolare attenzione al settore vitivinicolo

1. Lo scenario internazionale. Gli obiettivi di sviluppo sostenibile nell’agenda 2030 e l’agricoltura

Numerosi sono i riferimenti a livello internazionale al tema dell’agricoltura sostenibile. Si tratta prevalentemente di disposizioni di soft law le quali tuttavia assumono un ruolo importante perché contenute in documenti di estrema rilevanza sotto il profilo politico-istituzionale e per questo, come vedremo, divenuti punti di riferimento nell’elaborazione delle strategie europee e nazionali.

Nell’ambito del documento finale “The future we want” della Conferenza di Rio +20 si afferma “la necessità di promuovere, valorizzare e sostenere l’agricoltura sostenibile, comprese colture, bestiame, silvicoltura, pesca e acquacoltura”: questo modo di fare agricoltura è strettamente legato al “miglioramento della sicurezza alimentare”¹, in quanto “sradica la fame, ed è economicamente conveniente quando conserva le risorse terra, acqua, flora e le risorse genetiche degli animali, biodiversità ed ecosistemi, migliora la resilienza al cambiamento climatico e alle catastrofi naturali”. In chiusura si fa riferimento alla “necessità di mantenere i processi ecologici naturali che supportano i sistemi di produzione alimentare”².

¹ Ricorda il “fondamentale ruolo dell’agricoltura sostenibile”, richiamando il medesimo documento, S. Manservigi, *Verso un uso sostenibile dell’energia, il miglioramento dell’efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare*, “Rivista di Diritto agrario” 2017, vol. I, p. 313.

² La traduzione italiana del documento è tratta dal sito <http://www.comitatoscientifico.org/temi%20SD/documents/11%20futuro%20che%20vorremmo.pdf>. Dal testo inglese emerge, ancora una volta, l’ambiguità del termine italiano “sicurezza alimentare”, anche se dal contesto si può evincere senza alcun dubbio come il riferimento sia alla *food security*.

Non si può non ricordare al riguardo come già nel *Trattato internazionale Fao sulle risorse genetiche per l'alimentazione e l'agricoltura*³, diretto a coordinare e promuovere le iniziative dei singoli Paesi in tema di gestione delle risorse genetiche vegetali e di tutela della biodiversità, emergesse il riferimento all'agricoltura sostenibile. Gli obiettivi individuati al par. 1 di tale Trattato relativi alla "conservazione e uso sostenibile delle risorse fitogeniche per l'alimentazione e l'agricoltura e la ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivati dalla loro utilizzazione" appaiono infatti finalizzati alla realizzazione di "un'agricoltura sostenibile"⁴ ma, nei documenti più recenti, la prospettiva risulta diversa. Se infatti rimane il legame, indiscusso, tra agricoltura sostenibile e food security lo scenario appare più ampio e popolato da nuovi attori. Al vertice di Rio +20 del 2012 i riflettori sono puntati sul concetto di green economy: l'agricoltura si inserisce a pieno titolo in questo progetto di transizione verso un'economia low carbon e il suo ruolo diventa determinante nella lotta ai cambiamenti climatici che brilla tra le priorità del nuovo modello di sviluppo sostenibile. In questo contesto se da un lato emerge l'autonomia dei vari Paesi in merito alle scelte operative con cui perseguire gli obiettivi generali condivisi, nel rispetto delle specificità di ciascuno, dall'altro si profila nettamente il ruolo che gli enti pubblici (compresi quelli di ricerca e formazione) ma anche le imprese e la stessa società civile siano chiamate a svolgere nella transizione verso la bioeconomia. L'agricoltura sostenibile del 2012 è un'agricoltura che può svolgere un ruolo determinante nella lotta ai cambiamenti climatici migliorando la resilienza degli ecosistemi e la loro resistenza alle catastrofi naturali (inondazioni, siccità, incendi) dall'altro diventa "economicamente" conveniente⁵.

Alla Conferenza di Marrakech delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP22 del novembre 2016), è emersa la necessità di "mettere l'agricoltura al centro degli interventi sul clima": se è vero infatti che l'agricoltura contribuisce

³ Si richiama qui il *Trattato Internazionale della FAO sulle Risorse Genetiche Vegetali per l'Agricoltura e l'Alimentazione* (RGVAA), adottato a Roma il 3 novembre 2001 ma non c'è dubbio che il tema dell'agricoltura sostenibile si profili sullo sfondo di tutti i documenti attinenti alla tutela della biodiversità, anche quando non appaia "nominato" in forma espressa. *In dottrina, tra gli altri*, M. Benozzo, F. Bruno, *La valutazione di incidenza. La tutela della biodiversità Tra diritto comunitario, nazionale e regionale*, "Quaderni della Rivista giuridica dell'ambiente" 2009, vol. 23; L. Russo, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, in: A. Germanò, D. Viti (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano 2012, p. 187; E. Sirsi, *La tutela delle risorse genetiche in agricoltura*, in: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 2: *Il diritto agrombientale*, Torino 2011, p. 493.

⁴ Cfr. S. Manservigi, op.cit., n. 68, nella quale si menziona il punto 9 del Preambolo il quale riconosce "che il presente trattato e gli altri accordi internazionali pertinenti devono essere complementari tra loro al fine di garantire un'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare".

⁵ Al rapporto tra cambiamenti climatici e agricoltura fa riferimento già L. Paoloni, *Forestazione, biodiversità ed emissioni climalteranti*, nel volume, curato dalla stessa a., *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, Roma 2009, p. 19. Più in generale, in merito alle implicazioni giuridiche della biodiversità, L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino 2005.

per quasi il 20% alle emissioni di gas serra, è essa stessa una parte fondamentale della soluzione in termini di mitigazione degli impatti, di esternalità positive (es: contrasto al dissesto idrogeologico) per aumentare la resistenza e combattere l’impatto del cambiamento climatico.

Con la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile del 2012 (Rio +20) ha avuto inizio la complessa fase di trattative tra i governi, le organizzazioni, le imprese e la società civile diretta alla definizione dell’Agenda e degli obiettivi che dovranno essere raggiunti da tutti gli Stati entro il 2030. Il 25 settembre 2015⁶, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha formalmente adottato l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, indicando una lista di 17 obiettivi (Sustainable Development Goals - SDGs nell’acronimo inglese) e 169 sotto-obiettivi relativi a molteplici e interrelati aspetti della vita dell’uomo e dell’intero Pianeta che i Paesi e i cittadini del mondo si impegnano a conseguire appunto entro il 2030. All’Obiettivo 2 si parla della necessità di “Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile”. Da un lato è evidente come tutti i Paesi siano chiamati ad impegnarsi per il raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi che hanno sullo sfondo, come comune denominatore, il perseguimento dello sviluppo sostenibile, inteso come quel processo capace di garantire un miglioramento delle condizioni di vita, attraverso un uso corretto ed efficiente delle risorse, in modo da non danneggiarle ma preservarle per le generazioni future. Dall’altro non solo le istituzioni governative ma tutti i settori della società civile dalle imprese alle banche, ai singoli cittadini diventano corresponsabili nell’ottenimento dei risultati previsti. I programmi, le politiche, i processi decisionali, le misure, i comportamenti da adottare di conseguenza dovranno essere pensati e realizzati in modo integrato e in forma aperta e partecipata: operare a vari livelli è indispensabile perché gli obiettivi sono legati e interrelati e non possono essere conseguiti l’uno a spese dell’altro.

2. Il quadro europeo

Sul piano europeo già la Strategia “Europa 2020” e la correlata Comunicazione “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell’alimentazione, delle risorse naturali e del territorio” individuavano come comune obiettivo “una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”⁷. Sulla stessa linea le azioni connesse al Partenariato europeo per l’innovazione in campo agricolo (PEI-AGRI) che

⁶ In tal senso il Rapporto dell’Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS), consultabile al sito: http://asvis.it/public/asvis/files/ASviS_RAPPORTO2016.pdf.

⁷ La Strategia Europa 2020 era orientata al raggiungimento di tre obiettivi principali: una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Cfr.: www.regioni.it/.../2_BOZZA_DRAFT%20Paper_ARenda_revisione%20Europa%20202.

opera al fine di promuovere un'agricoltura e una silvicoltura sostenibili e competitive che „ottengano di più e meglio con meno”, in armonia con l'ambiente⁸.

La strategia che doveva essere sicuramente aggiornata e in parte rivista alla luce di quanto sottoscritto nell'ambito dell'Agenda 2030, sembra sostanzialmente essere stata messa da parte e non è chiaro come si pensi di uscire da tale situazione di stallo, se si intenda realmente lavorare per una sua revisione o piuttosto lanciare una nuova iniziativa che abbia il 2030 come orizzonte di riferimento⁹.

E' interessante accennare alle tematiche affrontate nelle nuove Call del programma Horizon 2020, che, com'è noto, raggruppa in un programma unico gli investimenti dell'Unione in ricerca mirati all'attuazione della strategia europea in quanto possono offrirci utili indicazioni in merito alle priorità delle future azioni comunitarie. La Commissione UE ha infatti pubblicato, nell'ambito del programma europeo per la ricerca e l'innovazione, il work programme definitivo attinente alla 'Food security, sustainable agriculture and forestry, marine, maritime and inland water research and the bioeconomy' per il periodo 2018-2020. Tra le sfide chiave per il prossimo futuro primeggiano il cambiamento climatico legato all'agricoltura e alla gestione sostenibile del suolo e delle acque.

Si intendono dunque finanziare studi che mirino allo sviluppo e all'implementazione di metodi di coltivazione e produzione alimentare dinamici e innovativi che garantiscano la tutela della biodiversità attraverso l'uso delle tecnologie più moderne capaci di migliorare il modo in cui si produce e si consuma in Europa¹⁰.

Sembra dunque che anche la "ricerca" sia chiamata a dare risposte alle molte domande sul tappeto.

Qual è il modello di agricoltura di riferimento? Esiste una definizione condivisa e univoca di agricoltura "sostenibile" la sola che sembra capace di migliorare la gestione di risorse naturali come l'acqua, di conservare la biodiversità e i servizi eco-sistemici? E tale definizione abbraccia sempre le tre dimensioni chiave della sostenibilità: economica, ambientale e sociale? Quali sono le nuove tecniche verdi in grado di ridurre le emissioni di CO₂? C'è un rapporto tra l'agricoltura sostenibile, la cd. climate smart agriculture e l'"agricoltura di precisione"? Il quadro di insieme è molto vasto, impossibile nei limiti della presente relazione rispondere a tutte queste domande che comunque rimangono sullo sfondo di ogni trattazione sul tema.

⁸ Cfr. G. Strambi: *L'innovazione nel settore agricolo europeo. Le colture "fuori terra" come un altro modo sostenibile di fare agricoltura?*, "Rivista di Diritto agrario" 2016, I, p. 380 ss.

⁹ Cfr. in tal senso, A. Renda, C. Cellai, *Strategia Europa 2020: cronaca di una revisione annunciata*, www.issirfa.cnr.it/download/...zCLzc/1-def-europa2020-attiseminariocinsedo.pdf.

¹⁰ In tal senso: <https://www.fasi.biz/it/notizie/novita/17170-horizon-work-programme-2018-2020-per-agricoltura-e-sicurezza-alimentare.html>.

3. Il contesto italiano e il “caso” del vino

Per quanto attiene alla situazione italiana in relazione all’Obiettivo 2 (“Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un’agricoltura sostenibile”) dell’Agenda 2030 appare significativo il Rapporto ASvis 2017 presentato alla Camera il 28 settembre 2017¹¹. Tra gli impegni sottoscritti dall’Italia in relazione al perseguimento dell’Obiettivo 2 ai nostri fini rileva essenzialmente il Target 2.4 che si prefigge, entro il 2030, di “garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e applicare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a conservare gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, alle condizioni meteorologiche estreme, alla siccità, alle inondazioni e agli altri disastri, e che migliorino progressivamente il terreno e la qualità del suolo”. Il Rapporto citato fa riferimento ad alcune leggi recenti la cui implementazione potrà consentire al nostro Paese di rispettare in forma precisa e convincente sia gli impegni relativi alle politiche per lo sviluppo sostenibile sia la promozione di quell’agricoltura sostenibile capace di contribuire in modo decisivo alla lotta al cambiamento climatico. Nel documento si evidenzia infatti come in relazione all’obiettivo di “promuovere un’agricoltura sostenibile”, vista nelle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale, il tema “non” appaia “pienamente risolto nel contesto italiano”. Le leggi richiamate nel Rapporto che potranno contribuire a porre al centro dell’attenzione politica ed economica il sistema agro-alimentare in questa luce sono la legge 28 dicembre 2015, n. 221, entrata in vigore il 2 febbraio 2016, contenente “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali” e la legge 1 dicembre 2015, n. 194 che prevede “Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare”¹².

La scelta del case study dedicato al vino deriva dalla circostanza che in tale settore è possibile individuare oltre 15 forme di disciplinari, protocolli o certificazioni che in qualche modo si richiamano al concetto di “sostenibilità” e intendono comunicarlo al consumatore. Ma possiamo dire con certezza che il tema della sostenibilità sia dunque particolarmente sentito in quest’ambito come valore o si tratta solo di una nuova strategia di marketing?

Il recente Testo unico sul vino (L. 12/12/2016, n. 238 “Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino”), si apre con un’affermazione “forte” : all’art. 1, rubricato “Patrimonio culturale

¹¹ I dati seguenti sono tratti appunto dal rapporto ASvis 2017.

¹² Sulla L. 1 dicembre 2015, n. 194 cfr. L. Paoloni, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, “Diritto agroalimentare” 2016, p. 162; S. Tommasi, *La tutela della Biodiversità agraria e alimentare nella legge n. 194 del 2015*, “Rivista di Diritto agrario” 2016, vol. I, p. 559.

nazionale” si legge : “Il vino, prodotto della vite, la vite e i territori viticoli, quali frutto del lavoro, dell’insieme delle competenze, delle conoscenze, delle pratiche e delle tradizioni, costituiscono un patrimonio culturale nazionale *da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale*”. Ma si tratta in realtà di una “norma manifesto”, nel Testo unico il tema della sostenibilità, viene “ricordato” all’art. 7 nella disciplina di “Salvaguardia dei vigneti eroici o storici” ove si rinvia ad un decreto ministeriale la definizione di “quali tecniche sostenibili legate all’agricoltura tradizionale, di produzione integrata, secondo le linee guida nazionali sulla produzione integrata (LGNPI) o del sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI)¹³, o di produzione biologica devono essere impiegate nel rispetto degli elementi strutturali del paesaggio e con tecniche e materiali adeguati al mantenimento delle caratteristiche di tipicità e tradizione delle identità locali” appaiano idonee alla gestione di tali vigneti. E dunque quale può essere la disciplina di riferimento?

Non vi è dubbio che di sostenibilità in materia agricola il legislatore parla essenzialmente e diffusamente nell’ambito delle regole sull’agricoltura biologica. Il Reg (CE) n. 834/2007 che attualmente ancora disciplina l’agricoltura biologica si apre con l’elencazione degli obiettivi e così recita: “La produzione biologica persegue i seguenti obiettivi generali: stabilire un sistema di gestione sostenibile per l’agricoltura(…)” e il legislatore spiega, in dettaglio, cosa intende per “gestione sostenibile” ovvero un modo di fare agricoltura che: “rispetti i sistemi e i cicli naturali e mantenga e migliori la salute dei suoli, delle acque, delle piante e degli animali e l’equilibrio tra di essi; contribuisca a un alto livello di diversità biologica; assicuri un impiego responsabile dell’energia e delle risorse naturali come l’acqua, il suolo, la materia organica e l’aria; (Omissis). Dunque ad esempio non si accenna alla sostenibilità “sociale”...Com’è noto è stata elaborata dal 2014 una Proposta di modifica del regolamento, destinata ad abrogare il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio¹⁴. Anche nel testo in discussione la formulazione in esame rimane pressochè invariata e il tema della sostenibilità resta al centro della disciplina del biologico.

Com’è noto il regolamento sul biologico, nel suo testo originario, escludeva il vino dal suo ambito di operatività, testualmente sulla base della circostanza che l’armonizzazione delle norme in materia di vinificazione a livello comunitario avrebbe richiesto ancora del tempo ma sostanzialmente perché era difficile trovare un accordo tra i vari Stati membri sulle pratiche di vinificazione in cantina.

¹³ Il Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (SQNPI) è istituito dalla Legge n. 4 del 3 febbraio 2011 “Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari” (art. 2, commi 3-9).

¹⁴ COM/2014/0180 final - 2014/0100. Sulla Proposta di regolamento di modifica dell’attuale disciplina si veda I. Trapè, *La proposta di regolamento sull’agricoltura biologica: prime riflessioni*, “Rivista di Diritto agrario” 2015, vol. I, p. 535.

Solo il 14 marzo 2012 è stato pubblicato il Reg. n. 203 dell’ 8 marzo 2012 “che modifica il regolamento (CE) n. 889/2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio in ordine alle modalità di applicazione relative al vino biologico.” Il regolamento è in vigore dal 1° agosto 2012 e stabilisce sia le norme specifiche sulla vinificazione, sia le modalità di etichettatura, è prevista inoltre la possibilità di etichettare come bio anche il vino delle annate precedenti, purché se ne possa dimostrare già la conformità alle norme europee. Ricordiamo che fino ad ora era possibile etichettare il vino solamente come “da uva da agricoltura biologica” e non era lecito utilizzare il logo europeo. Dalla vendemmia 2012 scompare invece la possibilità di etichettare il vino come “da uva da agricoltura biologica”.

Ma il tema della sostenibilità, nel settore, va sicuramente oltre il biologico ed è significativo constatare come, proprio negli stessi anni nei quali la regolamentazione del biologico si estende al vino ci si interroghi su nuove forme di disciplinari, protocolli e certificazioni che poi porteranno ad una “comunicazione” in etichetta. Nell’ambito del Primo rapporto sulla sostenibilità del vino¹⁵ si riporta questa tabella che evidenzia ben 15 programmi che, in qualche modo, mettono in luce il tema della sostenibilità nella produzione del vino.

Nome Programma	Coordinatore / Promotore
1 Biodiversity Friend	World Biodiversity Association Onlus
2 CasaClima Wine	Agenzia per l’Energia Alto Adige - CasaClima
3 ECO-PROWINE	CIRCE – Centro de Investigacion de Recursos y Consumos Energeticos Universidad de Zaragoza
4 Eko Cantina / Eko Wine ★	Officinae Verdi / WWF / FederBio / Università della T
5 Gea Vite / Ita.Ca	Sata Studio Agronomico
6 Magis	Bayer Cropscience s.r.l.
7 Montefalco 2015: New Green Revolution	Ass. Grandi Cru Montefalco
8 Salcheto Carbon Free	Soc. Agr. Salcheto s.r.l. / CSQA Certificazioni s.r.l.
9 SosTain ★	Ass. Alleanza per la Sostenibilità in Viticoltura / OPEF
10 Sostenibilità Ambientale delle Filiere Agroalimentari Tramite Calcolo del Ciclo di Vita	CCPB s.r.l. / APOCONERPO S.c.A.
11 Tergeo	Unione Italiana Vini Soc. Coop.
12 Vino Libero	Ass. Vino Libero
13 vite.net	Horta srl – spin off di UNICATT Piacenza
14 V.I.V.A. Sustainable Wine	MATTM / UNICATT / Agroinnova

Molto interessante il Progetto V.I.V.A (Valutazione dell’Impatto della Viticoltura sull’Ambiente) che mira a migliorare le prestazioni di sostenibilità

¹⁵ Cfr. F. Mencarelli, L. De Propris, *Mappa dei modelli di produzione sostenibile: gli indicatori della sostenibilità del vino*, nell’ambito del Primo Rapporto sulla Sostenibilità del Vino (Roma 25 ottobre 2014), p. 40, <http://www.vinosostenibile.org/wp-content/uploads/2014/10/Primo-Rapporto-Sostenibilita-del-Vino-Ottobre-2014.pdf>.

della filiera vitivinicola attraverso l'analisi di quattro indicatori (Aria, Acqua, Territorio, Vigneto). È significativo ricordarne la tempistica perché coeva all'entrata in vigore delle regole sul vino "bio": Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha avviato nel 2011 la fase pilota che si è conclusa nel 2014 ed ha portato alla realizzazione di un disciplinare, che costituisce un riferimento tecnico per le aziende che vogliono intraprendere il percorso di validazione previsto dal progetto. Da Giugno 2014 il progetto è stato aperto a tutte le aziende vitivinicole nazionali che sono interessate a prendervi parte ed il numero delle aziende che vi aderiscono è in continua crescita.

Tra queste "forme" di sostenibilità merita ricordare un caso emblematico che in qualche modo è divenuto rilevante per il "diritto": la vicenda riguarda il bollino "vino libero" annesso alle bottiglie prodotte dalle aziende vinicole che aderiscono all'omonima associazione, distribuite da Fontanafredda e vendute da Eataly. Nel 2014 il Codacons (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) presenta infatti un esposto in base al quale: "la dicitura 'vino libero' in mancanza di ulteriori specificazioni lascerebbe erroneamente intendere ai consumatori che i vini promossi in vendita che si fregiano del marchio 'vino libero' siano totalmente liberi da concimi chimici, erbicidi e solfiti, potendoli indurre in errore". Secondo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm), la mancanza di chiarezza sull'etichetta dei vini potrebbe indurre una percezione erronea nel consumatore e costituire una pratica commerciale scorretta e omissiva e una concorrenza sleale nei confronti dei produttori di vini biologici e senza solfiti. L'Agcm invita dunque Eataly a modificare gli adesivi presenti sulle bottiglie, integrandoli con la dicitura "libero da concimi di sintesi, libero da erbicidi, libero da almeno il 40% dei solfiti rispetto al limite previsto per legge"¹⁶. La sostenibilità dunque non può essere un atto di fede o solo uno strumento di marketing ed è importante che gli studiosi delle diverse discipline si interrogino sul tema anche in vista di implementare un unico standard di gestione sostenibile nel settore vitivinicolo¹⁷. L'interesse e l'attualità del tema per i "tecnici" di questo specifico settore è dimostrata dalla circostanza che nel novembre 2017 il Congresso Nazionale di Assoenologi è stato appunto dedicato alla "Scienza della sostenibilità del vino", al legislatore spetta fare chiarezza e tutelare i consumatori da facili e ambigue suggestioni in etichetta¹⁸.

¹⁶ PS10308 – EATALY-VINO LIBERO *Provvedimento n. 25980* Bollettino n. 15/2016 del 09.05.2016.

¹⁷ Cfr. E. Capri, F. Valentino, "Sviluppi per un unico standard di gestione sostenibile del settore vitivinicolo in Italia", Relazione al Convegno sulla "Sostenibilità in viticoltura" organizzato a Siena il 4 novembre 2017.

¹⁸ Nel sito www.assoenologi.it/main/index.php?pages=eventi sono disponibili le relazioni del Convegno.

MODELS OF “SUSTAINABLE AGRICULTURE” WITH SPECIAL EMPHASIS ON THE WINE SECTOR

Summary

In 2015, the UN adopted 2030 Agenda for Sustainable Development, which includes Goal 2, on the promotion of sustainable agriculture. The EU’s “Europe 2020” strategy and the Communication on “The CAP towards 2020” aim at building a “more sustainable, smarter and more inclusive growth for rural Europe.” This new model of growth emphasises the key role of agriculture within climate change adaptation, as has also been emphasised at COP 22. Indeed, agriculture is responsible for almost 20% of GHG emissions, and should thus contribute to climate change mitigation, and climate resilience. But, what kind of agriculture do we refer to? Is there a common and univocal notion of sustainable agriculture? Are green practices able to reduce global CO2 emissions? Are sustainable agriculture and the “precision agriculture “connected? The wine sector, where there are more than 15 different models of procedural guidelines, protocols etc. referring to the notion of sustainability is an ideal case study.

MODELLI DI AGRICOLTURA “SOSTENIBILE” CON PARTICOLARE ATTENZIONE AL SETTORE VITIVINICOLO

Riassunto

Il 25 settembre 2015, le Nazioni unite hanno approvato l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile indicando 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals* – SDGs nell’acronimo inglese), articolati in 169 Target da raggiungere entro il 2030 tra i quali compare la promozione di un’agricoltura sostenibile. Questo nuovo modello di crescita mette in luce il ruolo chiave dell’agricoltura nell’attenuazione dei cambiamenti climatici e nell’adattamento ad essi. Alla Conferenza di Marrakech (novembre 2016) delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP22), è emersa la necessità di “mettere l’agricoltura al centro degli interventi sul clima”: se è vero infatti che l’agricoltura contribuisce per quasi il 20% alle emissioni di gas serra, è essa stessa una parte fondamentale della soluzione in termini di mitigazione degli impatti, di esternalità positive per aumentare la resistenza e combattere l’impatto del cambiamento climatico. Ma a quale tipo di agricoltura ci riferiamo? Esiste una definizione condivisa e univoca di agricoltura “sostenibile”, la sola che sembra capace di migliorare la gestione di risorse naturali come l’acqua, di conservare la biodiversità e i servizi eco-sistemici? La scelta del case study dedicato al vino deriva dalla circostanza che in tale settore è possibile individuare oltre 15 forme di disciplinari, protocolli o certificazioni che in qualche modo si richiamano al concetto di “sostenibilità” e intendono comunicarlo al consumatore.

JESÚS MARÍA MARTÍN SERRANO

El Reglamento (UE) 1215/2012. Marco jurídico comunitario para la resolución de conflictos de competencia y la libre circulación de decisiones en el ámbito de la exportación de productos agroalimentarios

1. Introducción

En el marco de las relaciones transfronterizas comunitarias, uno de los pilares básicos lo constituye el principio de seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica, cualquier operador minimizará sus opciones de comerciar con otros operadores comunitarios o extranjeros. La normativa comunitaria desde sus orígenes, ha sentado las bases para que esa seguridad jurídica impregne toda la legislación que regula las relaciones comerciales en el seno de la Unión. Con una base normativa uniforme, se consigue la tan necesaria confianza en el sector de las relaciones transnacionales en la UE que permite conseguir, en suma, los fines que le son propios¹.

¹ Las normas de la UE sobre Derecho internacional privado se han adoptado, en su mayoría, según se disponía en los arts. 61 y 65 TCE. Estas normas regulaban la cooperación judicial en materia civil transnacional en el ámbito comunitario, para el correcto funcionamiento del mercado interior. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el art. 81 TFUE determina que la UE desarrollará una cooperación judicial transfronteriza en asuntos civiles, en particular, cuando resulte necesario para el correcto funcionamiento del mercado interior. Vid. A. Borrás Rodríguez, *La creación de un espacio de justicia en materia civil*, en: Y. Gamarra Chopo, *Lecciones sobre justicia internacional*, Zaragoza 2009; J.D. González Campos, *La Constitución europea y el Derecho internacional privado comunitario: ¿un espacio europeo de justicia en materia civil complementario del mercado interior?*, “Revista Electrónica de Estudios Internacionales” 2005, núm. 9; H. Aguilar Grieder, *La cooperación judicial internacional en materia civil en el Tratado de Lisboa*, “Cuadernos de Derecho Transnacional” 2010; M. Guzmán Zapater, *Cooperación judicial civil y Tratado de Lisboa: entre consolidación e innovación*, *Iustel*. “Revista General de Derecho Europeo” 2010.

A fin de garantizar los fines que le son propios, la UE, desde un principio, viene regulando a través de sucesivas normativas un espacio judicial europeo común a todos los Estados miembros sobre la base de tres pilares básicos: la competencia judicial internacional, la normativa aplicable y el reconocimiento y ejecución de decisiones. Con ello pretende uniformizar la normativa de los Estados miembros en materia de resolución de controversias en materia civil y mercantil. En la actualidad, el Reglamento (UE) 1215 sobre competencia judicial internacional, reconocimiento y ejecución de decisiones en materia civil y mercantil² -en adelante Reglamento Bruselas I bis- junto con el Reglamento (UE) 593/2008 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales³ -en adelante Reglamento Roma I- son la base sobre la que se sustenta la resolución de conflictos en las transacciones comerciales en el espacio comunitario.

Al margen del sector de la ley aplicable, cualquier relación comercial transnacional en el ámbito comunitario entre empresas o particulares que se dediquen al sector agroalimentario -compraventa, distribución, transporte, etc.-, necesita de un marco jurídico que permita prever qué órganos jurisdiccionales serán los que conocerán de las futuras controversias entre las partes, así como establecer las condiciones necesarias que permitan la eficacia en todo el espacio comunitario de las decisiones dictadas por éstos. El Reglamento Bruselas I bis es la base sobre la que deben las partes, de un lado, determinar los Tribunales competentes para el conocimiento de sus posibles futuros litigios -con el consiguiente ahorro de costes como consecuencia de la litigación internacional- y, de otro, encontrar el marco jurídico que permite que las resoluciones dictadas por órganos comunitarios, puedan desplegar efectos jurídicos en el resto de Estados de la Unión.

2. La competencia judicial internacional en el ámbito comunitario

El Reglamento Bruselas I bis es el resultado de una progresiva regulación y adaptación de la normativa comunitaria en materia de competencia judicial internacional, cuyos antecesores son el Convenio de Bruselas de 1968 y el Reglamento 44/2001⁴. Tal y como establece en su preámbulo, la aplicabilidad

² Reglamento (UE) 1215/2012, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. DOUE de 20 de diciembre de 2012, L 351/1. Disponible en <https://www.boe.es/doue/2012/351/L00001-00032.pdf>.

³ Reglamento (CE) 593/2008, de 17 de junio de 2008, sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales, DOUE de 4 de julio de 2008, L 177/6. Disponible en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2008-81325>.

⁴ Para un estudio de las modificaciones y distintas regulaciones que ha experimentado el sector de la competencia judicial internacional desde su origen en el Convenio de Bruselas de 1968

o no del mismo para la determinación de órgano jurisdiccional competente, dependerá del domicilio del demandado⁵. No obstante, en su última regulación, su ámbito de aplicación espacial se ha visto ampliado, con independencia del domicilio del demandado, a supuestos que afectan a contratos con una parte débil en la relación -contratos suscritos por trabajadores y consumidores-, aquellos casos en que, de forma exclusiva, han de conocer Tribunales comunitarios y situaciones en que, como consecuencia de la aplicabilidad directa del principio de autonomía de la voluntad, ha de respetarse lo pactado por las partes⁶. Junto con su ámbito de aplicación espacial, debe tenerse en cuenta para su aplicabilidad temporal -entró en vigor a los 20 días de su publicación en el DOUE resultando de aplicación a partir del 10 de enero de 2015- y material. Las reglas de competencia judicial internacional que regula el Reglamento Bruselas I bis obedecen a dos parámetros fundamentales: litigios internacionales y litigios cuyo objeto sea una materia civil o mercantil. No obstante, tanto el propio Reglamento como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea – en adelante TJUE – al respecto limitan ese concepto de *materia civil y mercantil*. De una parte, el art. 1 excluye de su ámbito de aplicación “las materias fiscal, aduanera ni administrativa, ni a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (acta iure imperii)”. Por otro lado, su art. 2 acota los supuestos litigiosos cuyas materias quedan comprendidas en el ámbito civil o mercantil: esto es, determinados casos encuadrables en el concepto de materia civil y mercantil son excluidos de su

hasta la entrada en vigor del Reglamento Bruselas I bis, vid. B. Campuzano Díaz, *Las normas de competencia judicial internacional del Reglamento 1215/2012 y los demandados domiciliados fuera de la UE: análisis de la reforma*, “Revista Electrónica de Estudios Internacionales”, DOI: 10.17103/reei.28.08; A. Durán Ayago, *La europeización del Derecho Internacional Privado: del Convenio de Bruselas de 1968 al Reglamento (UE) 1215/2012. Notas sobre el proceso de construcción de un espacio judicial europeo*, “Revista General de Derecho Europeo” 2013, núm. 29; M. Joya Carrasco, *Reconocimiento y ejecución de resoluciones extranjeras en la Unión Europea. Del Convenio de Bruselas de 1968 al Reglamento (UE) 1215/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012*, “Diario La Ley” 10 Feb. 2014, N° 8247.

⁵ Desde la perspectiva de su ámbito de aplicación espacial, en los párrafos 13 y 14 se establece que “debe existir una conexión entre los procedimientos a los que se aplique el presente Reglamento y el territorio de los Estados miembros. Por consiguiente, las normas comunes sobre competencia judicial deben aplicarse, en principio, cuando el demandado esté domiciliado en un Estado miembro. Todo demandado que no esté domiciliado en un Estado miembro debe estar sometido, por regla general, a las normas nacionales sobre competencia judicial aplicables en el territorio del Estado miembro del órgano jurisdiccional que conozca del asunto”.

⁶ Párrafo 14 de la Exposición de motivos del Reglamento Bruselas I bis: “No obstante, para garantizar la protección de los consumidores y los trabajadores, salvaguardar la competencia de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en situaciones en las que gozan de competencia exclusiva, y respetar la autonomía de las partes, determinadas normas sobre competencia judicial contempladas en el presente Reglamento deben aplicarse con independencia del domicilio del demandado”.

ámbito de aplicación, bien por evitar la redundancia dada la existencia de otras normas de índole comunitario o convencional que regulan estos supuestos, bien por tratarse de materias de derecho de familia que, en principio, escapan a la esfera del derecho patrimonial⁷. Igualmente, la jurisprudencia del TJUE ha ayudado a delimitar el ámbito de aplicación material del Reglamento Bruselas I bis y de sus antecesores estableciendo unos parámetros básicos sobre la base de la creación de conceptos autónomos inspirados en Derecho comunitario, exclusivos del propio Reglamento y nunca sobre la base de las legislaciones de los Estados miembros⁸.

Por tanto, la finalidad del Reglamento Bruselas I bis es distribuir la competencia judicial internacional entre los órganos jurisdiccionales de los Estados de la Unión a través de un conjunto de normas que determinan y delimitan las situaciones de tráfico externo de las que pueden conocer⁹. Trata de delimitar la aptitud legal que tienen los órganos jurisdiccionales y autoridades públicas de un Estado para conocer los asuntos que provienen de situaciones privadas internacionales¹⁰. El Reglamento Bruselas I bis constituye la base esencial en el ámbito judicial europeo, proporcionando el marco jurídico básico de la competencia judicial internacional en materia civil y mercantil de alcance patrimonial. Es aplicable a todos los Estados miembros de la Unión Europea. Su función esencial es otorgar competencia a los órganos jurisdiccionales pertenecientes

⁷ Así, materias tales como derecho sucesorio, el régimen económico matrimonial, obligaciones de alimentos, etc. tienen su propio régimen de competencia, ley aplicable y reconocimiento en el espacio comunitario a través de los distintos Reglamentos creados a tal efecto: Reglamento (UE) 650/08, Reglamento (UE) 1103/2016 y Reglamento (CE) 4/2009 respectivamente.

⁸ Desde la STJCE 14 octubre 1976, *Eurocontrol*, el TJUE ha venido delimitando el concepto de materia civil y mercantil de forma autónoma al margen de lo establecido en la normativa de cada uno de los Estados de la Unión. Para un análisis del ámbito de aplicación del Reglamento 44/2001 y, por extensión, el Reglamento Bruselas I bis, a través de la jurisprudencia del TJUE vid. R. Arenas García, *Ámbito material de aplicación del Reglamento 44/2001 y deudas fiscales: Comentario a la STJUE (Sala Tercera) de 12 de septiembre de 2013, Asunto C-49/12, The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs y Sunico ApS, M&B Holding ApS, Sunil Kumar Harwani*, "La Ley Unión Europea" 2013, mes. 10, pp. 29-44.

⁹ El Reglamento Bruselas I bis es un paso más en el proceso comunitario iniciado con el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968. Este instrumento tiene su base en el artículo 81.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que prevé la adopción de instrumentos para el desarrollo en la UE de la cooperación judicial en asuntos civiles transfronterizos. Cfr. P. A. De Miguel Asensio, *El nuevo Reglamento sobre competencia judicial y reconocimiento y ejecución de decisiones*, "La Ley", año XXXIV, núm. 8013; S. Sánchez Lorenzo, *El nuevo sistema de reconocimiento y ejecución de decisiones en el Reglamento (UE) 1215/2012 (Bruselas I bis)*, "La Ley (Unión Europea)" 2015, núm. 25, pp. 5-56.

¹⁰ Vid. A. López-Tarruella Martínez, *Competencia Judicial Internacional, Manual de Derecho Internacional Privado*, Alicante 2016, p.142.

a los Estados miembros¹¹. Sólo en defecto de éste, los Estados deberán recurrir, a título subsidiario, a sus propias normas de determinación de la competencia judicial internacional¹².

3. Criterios de atribución de competencia

Para la distribución del conocimiento de los litigios, el Reglamento Bruselas I bis establece un sistema conformado por fueros de competencia constituidos en cuatro niveles. El primero de ellos está formado por las competencias exclusivas¹³. Éstas engloban fundamentalmente supuestos relativos a derechos reales sobre bienes inmuebles, registros, etc., por lo que no afectaría, en principio, a contratos que se han llevado a cabo en el sector de exportación agroalimentaria. En segundo término, se encuentran los criterios de competencia inspirados en el principio de la autonomía de la voluntad de las partes¹⁴. Este criterio competencial si tiene una especial relevancia en el sector del comercio exterior. Empresas dedicadas al sector agroalimentario que centren su actividad en la exportación-importación deberían, con carácter *quasi* obligatorio, incluir en sus contratos cláusulas de sumisión en favor de Tribunales a fin de asegurarse el lugar donde deberán dilucidarse las posibles controversias que en un futuro pudieran surgir entre las partes¹⁵.

El Reglamento Bruselas I bis permite la inclusión de cláusulas de sumisión expresa a Tribunales comunitarios en los acuerdos *inter partes* internacionales. Las partes, con independencia de tener o no su domicilio en un Estado miembro de la UE pueden, de mutuo acuerdo, designar el conocimiento de futuros litigios

¹¹ Cfr. J.C. Fernández Rozas, S. Sánchez Lorenzo, *Derecho Internacional Privado*, Madrid 2015, pp. 60 y ss. Para un análisis de la incidencia del *Brexit* en las relaciones comerciales comunitarias, vid. P. A. de Miguel Asensio, *Brexit y litigios internacionales: primeras reflexiones*, “Diario La Ley” 27.06.2016, núm. 8791, Sección Opinión; R. Arenas García, *Brexit y Derecho Internacional Privado*, “Diario la Ley” 2016, núm. 8798.

¹² Vid. B. Campuzano Díaz, *Las normas de competencia judicial internacional...*, loc. cit., pp. 28 y ss.

¹³ Las competencias exclusivas, previstas en el artículo 24 prevalecen sobre cualquier otro criterio de competencia previsto en el Reglamento Bruselas I bis. Obedecen a criterios de orden público o especial interés para los Estados. De concurrir alguna de las materias mencionadas en dicho artículo se atribuiría competencia a los tribunales de un único Estado miembro excluyendo la posibilidad de que pudieran conocer otros tribunales en virtud de cualesquiera otros criterios de competencia.

¹⁴ Cfr. F. Garau Sobrino, *Los acuerdos internacionales de elección de foro*, Madrid 2008.

¹⁵ Para un estudio de las regulación de las cláusulas de sumisión expresa en el Reglamento Bruselas I bis, vid. A. Rodríguez Benot, *Los acuerdos atributivos de competencia judicial internacional en Derecho comunitario europeo*, Madrid 1996.

en favor de Tribunales comunitarios. Las ventajas de un acuerdo de sumisión a Tribunales reflejada en un contrato son evidentes en el ámbito de las transacciones comerciales internacionales. Las partes pueden concentrar ante unos determinados órganos jurisdiccionales los distintos litigios que pudieran surgir, con el consecuente ahorro de costes. Por otra parte, desde el nacimiento de la operación comercial, las partes conocen cuáles serán los Tribunales que conocerán de sus futuras controversias con el consiguiente *plus* de seguridad jurídica que ello supone. Por último, los contratantes eligen el Tribunal que, a su juicio, tienen una mejor especialización, rapidez, comodidad, etc. para la resolución de sus conflictos¹⁶. No obstante, esta cláusula no tiene por qué incluirse de manera obligatoria en el contrato, pero es totalmente aconsejable por su eficacia y por los problemas que evita su aplicación¹⁷.

Como sucede en la mayoría de supuestos, las cuestiones que afectan a la cláusula de sumisión expresa han de ser interpretadas de forma autónoma, al margen de la legislación de los Estados miembros. Así, para que dicha cláusula sea válida, debe cumplir con una serie de requisitos formales y materiales. Respecto a los formales, tal y como se desprende del art. 25 del Reglamento Bruselas I bis, se debe pactar la sumisión expresa en forma escrita u oral, pero con confirmación escrita y debe ajustarse a los hábitos que las partes tengan entre ellas y de acuerdo con los usos comerciales. Los requisitos materiales se establecerán de acuerdo con la ley del Estado correspondiente a los tribunales que se hayan asignado por dicha cláusula¹⁸. Dentro de las novedades que presenta el Reglamento Bruselas I bis respecto a su antecesor, es importante destacar que esta cláusula es independiente a las del resto del contrato. Lo cual quiere decir que la nulidad de cualquier parte del contrato o en su conjunto, no va aparejada a la cláusula de atribución de competencia. La invalidez del contrato no implica por tanto la validez o nulidad de la misma¹⁹.

Dos son, por tanto, los efectos jurídicos que comprende una cláusula de sumisión expresa: un efecto positivo y un efecto negativo. El primero supone la posibilidad que brinda el Reglamento Bruselas I bis a las partes de designar como competentes para el conocimiento de un asunto a Tribunales que en principio no tenían esa competencia *-prorogatio fori-*. En consecuencia, existe un efecto negativo o derogatorio de la competencia *-derogatio fori-* que supone la pérdida del conocimiento de un asunto por parte de un Tribunal concreto que, de no mediar

¹⁶ Cfr. H. Gaudemet-Tallon, *Compétence et exécution des jugements en Europe. Règlement n. 44/2001, Conventions de Bruxelles et de Lugano*, París 2002.

¹⁷ Vid. J.C. Fernández Rozas y S. Sánchez Lorenzo, *Derecho Internacional...*, op.cit., pp.72-75.

¹⁸ En este sentido, P.A. De Miguel Asensio, *El nuevo Reglamento sobre competencia judicial...*, loc. cit., pp. 2 y ss.

¹⁹ Vid.: Id. *El nuevo Reglamento...*, loc. cit., pp. 10 y ss.

pacto entre las partes, sería la autoridad competente para el conocimiento del mismo²⁰. Esta doble naturaleza del acuerdo atributivo de competencia presente en el contrato, se muestra como indispensable para empresas o particulares que decidan realizar sus operaciones de exportación-importación en el sector agroalimentario, brindándoles el Reglamento Bruselas I bis la posibilidad de prever con certeza desde el principio de la relación comercial cuál será el órgano jurisdiccional que conocerá de sus futuras controversias.

Puede ocurrir que los tribunales en un principio designados por las partes en el contrato a través de una cláusula de sumisión expresa, no acaben conociendo del asunto en virtud del fuero de la sumisión tácita. Junto con la designación expresa del órgano competente, el Reglamento Bruselas I bis complementa los criterios de atribución de competencia fundamentados en el principio de autonomía de la voluntad con un segundo criterio en atención a las actuaciones de las partes en el proceso. Cuando el demandado comparece ante el Tribunal del país donde el demandante ha interpuesto la demanda y de su actuación no se deduce una clara y manifiesta voluntad de no someterse a los mismos, automáticamente, y en virtud del criterio de la sumisión tácita, dichos Tribunales tendrán competencia judicial internacional para conocer del asunto. Por tanto, es fundamental la actuación del demandado en el proceso para verificar la existencia o no de sumisión tácita²¹. Es decir, existe sumisión tácita siempre que el demandado comparezca ante el Tribunal y el objeto de su comparecencia no sea la impugnación de la competencia judicial internacional. El fuero de la sumisión tácita otorga a las partes dos posibilidades: en primer lugar, atribuir competencia a órganos jurisdiccionales que no tenían competencia en virtud del resto de fueros del Reglamento Bruselas I bis y, en segundo extremo, invalidar una posible cláusula de sumisión expresa prevista en el contrato. Toda sumisión tácita posterior deroga cualquier cláusula de sumisión expresa anterior. Esta jerarquía dentro de los fueros que se encuadran sobre la base del principio de la autonomía de la voluntad se justifica en el criterio temporal. La sumisión tácita sería el acuerdo último que representa la voluntad de las partes en atención a la atribución de la competencia judicial internacional de unos Tribunales determinados²².

²⁰ Por todas, STJCE 14 diciembre 1976, *Colzani*, STJCE 14 diciembre 1976.

²¹ El artículo 26 del Reglamento Bruselas I bis determina que “con independencia de los casos en los que su competencia resulte de otras disposiciones del presente Reglamento, será competente el órgano jurisdiccional de un Estado miembro ante el que comparezca el demandado. Esta regla no será de aplicación si la comparecencia tiene por objeto impugnar la competencia”. Para un análisis del criterio atributivo de competencia de la sumisión tácita vid. A.L. Calvo Caravaca, J. Carrascosa González, *La sumisión tácita como foro de competencia judicial internacional y el artículo 24 del Reglamento 44/2001 de 22 de diciembre de 2000*, “International law. Revista Colombiana de Derecho Internacional” 2004, núm. 4, pp. 49-72.

²² Cfr. STJCE 24 junio 1981, *Elefanten*, STJCE 7 marzo 1985, *Spitzley*.

A efectos prácticos, no es recomendable la utilización de este criterio competencial en las relaciones comerciales transnacionales. Efectivamente, la existencia o no de una sumisión tácita recae básicamente en la actuación del demandado en el proceso. El demandante se encuentra completamente a merced de la actuación del demandado. Éste último puede optar por comparecer y, *ad. ex.*, contestar a la demandada -sumisión tácita- o, por otra parte, puede impugnar la competencia judicial internacional del Tribunal ante el que comparece -inexistencia de sumisión tácita- con la consecuente carga de inseguridad jurídica y costes procesales para el demandante. En este último supuesto, la competencia derivará en favor de los Tribunales designados mediante una cláusula de sumisión expresa en el contrato o, en caso de no haber pactado las partes Tribunal competente, por el resto de criterios subsidiarios existentes en el Reglamento Bruselas I bis.

En un tercer nivel, se encuentran los foros especiales por razón de la materia. El Reglamento Bruselas I bis determina la competencia judicial internacional de los Tribunales comunitarios dependiendo de la materia que trate el asunto a dilucidar²³. En el sector agroalimentario básicamente resultará de aplicación el art. 7 que establece las conexiones para determinar el órgano jurisdiccional competente en materia de contratos en general, y la compraventa en particular, designando los Tribunales del lugar donde se haya cumplido o deba cumplirse la obligación que sirve de base a la demanda para los contratos en general y los Tribunales del lugar de entrega de la mercancía para el contrato de compraventa internacional²⁴. Este criterio tiene especial relevancia para las transacciones comerciales internacionales en materia agroalimentaria. Designa como Tribunales competentes para el conocimiento de posibles litigios entre las partes los del país donde deba hacerse entrega de la mercancía. A pesar de que tanto jurisprudencia como doctrina han delimitado el alcance del concepto “lugar de entrega de la mercancía”, a fin de evitar futuros problemas

²³ Así, el artículo 7 recoge una serie de conexiones para la atribución de competencia en materias específicas tales como contratos, materia delictual y cuasidelictual, bienes culturales, litigios relativos a explotaciones de agencias o sucursales, trust y salvamento o auxilio de flete. Igualmente, para materias específicas en las que existe una relación jurídica desigual entre las partes, el Reglamento Bruselas I bis regula los criterios de competencia para los contratos en materia de seguro, celebrados por consumidores e individuales de trabajo – arts. 10-16, 17-19 y 20-23 respectivamente.

²⁴ Cfr. I. Lorente Martínez, *Competencia judicial internacional y compraventa internacional de mercaderías. Un estudio de metajurisprudencia analítica*, Tesis Doctoral, Murcia 2016, P.A. De Miguel Asensio, *El lugar de ejecución de los contratos de prestación de servicios como criterio atributivo de competencia*, en: *Entre Bruselas y La Haya. Estudios sobre la unificación internacional y regional del Derecho internacional privado. Liber amicorum Alegría Borrás*, Madrid 2013, pp. 291-307; M. Virgós Soriano, *Lugar de celebración y de ejecución en la contratación internacional*, Madrid 1989.

interpretativos con la finalidad de precisar los Tribunales competentes y, en aras de ese principio de seguridad jurídica que impregna toda la normativa comunitaria, es en todo caso aconsejable que las partes en el contrato fijen cuál es el lugar de entrega a efectos de concretar el término “lugar de entrega de la mercancía” al objeto de establecer el Tribunal competente en virtud del art. 7.1 del Reglamento Bruselas I bis²⁵.

Por último, el Reglamento Bruselas I bis, al igual que sus antecesores, establece como criterio general de competencia los Tribunales del domicilio del demandado²⁶. No existe un concepto autónomo de “domicilio”, debiendo acudir a la legislación nacional para su concreción con la problemática que supone, teniendo en cuenta, la disparidad de regulaciones en torno al criterio “domicilio”²⁷. El foro del domicilio del demandado responde a la clásica regla *actor sequitur forum rei* y permite, desde la perspectiva del demandado, una eficaz defensa de sus intereses desde los Tribunales de su país y, desde la perspectiva del demandante, un aseguramiento del principio de la tutela judicial efectiva al evitar procesos intermedios de homologación de decisiones pudiendo ejecutar la decisión judicial dictada en el proceso declarativo en el mismo Estado²⁸.

Las partes, excepto para las materias con competencia exclusiva prevista en el art. 24, pueden adecuar sus contratos y actuaciones en el proceso al resto de fueros previstos en el Reglamento Bruselas I bis. Aparentemente, existe un criterio jerárquico donde los fueros de competencia exclusiva se encuentran en la cúspide. En segundo lugar, resultan de aplicación preferente los preceptos que se inspiran en el principio de la autonomía de la voluntad – sumisión expresa y sumisión tácita – y, *sólo en defecto de éstos*, operan las conexiones previstas en razón de la materia. En última instancia,

²⁵ Las partes así se convierten, en cierta medida, en *legislador comunitario* desde el momento en que fijan y especifican el alcance del concepto “lugar de entrega de las mercancías” con el objetivo último de determinar la competencia judicial internacional de un Tribunal comunitario. Vid. P. Franzina, *Struttura e funzionamento del foro europeo della materia contrattuale alla luce delle sentenze Car Trim e Wood Floor della Corte di Giustizia*, “Rivista di diritto internazionale privato e processuale” 2010, pp. 655-685; I. Lorente Martínez, *Competencia judicial internacional y compraventa...*, op. cit., p. 232. En este sentido, entre otras, STJUE 25 febrero 2010, as. C-381/08, Car Trim GmbH vs. KeySafety Systems Srl., 2010, pp. I-1255 y STJUE 11 marzo 2010, as. C-19/09, Wood Floor Solutions Andreas Domberger GmbH vs. Silva Trade SA, 2010, pp. I-2121.

²⁶ El art. 4 establece que “salvo lo dispuesto en el presente Reglamento, las personas domiciliadas en un Estado miembro estarán sometidas, sea cual sea su nacionalidad, a los órganos jurisdiccionales de dicho Estado”.

²⁷ Cfr. P. A. De Miguel Asensio, “El nuevo Reglamento sobre competencia judicial...”, loc. cit., p. 7.

²⁸ Vid. M. Virgós Soriano y F.J. Garcimartín Alférez, *Derecho Procesal Civil Internacional (Litigación Internacional)*, Madrid 2000.

con carácter subsidiario, cabe la aplicación del fuero general del domicilio del demandado²⁹. Sin embargo, puede argüirse de contrario que, salvo los fueros exclusivos, la aplicabilidad del resto de criterios de competencia depende de la autonomía de la voluntad de las partes. Éstas pueden o no pactar una cláusula de sumisión expresa, y dejarla sin efecto con posterioridad mediante una sumisión tácita a otros Tribunales diferentes a los pactados. Conscientemente pueden no pactar en el contrato cuáles serán los Tribunales competentes a fin de poder utilizar las reglas previstas en los arts. 7 y 4 del Reglamento Bruselas I bis indistintamente. Así, el conjunto de conexiones para la determinación de la competencia judicial internacional previstas en el Reglamento Bruselas I bis se convierten en un abanico de posibilidades para las partes que, en función del principio de la autonomía de la voluntad, podrán utilizar, en cierta medida, conforme más beneficie a sus propios intereses³⁰.

4. La libre circulación de resoluciones judiciales

En un espacio europeo de justicia, no debe impedirse a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, ni se les debe disuadir de hacerlo. La incompatibilidad y complejidad de los sistemas legales de los Estados miembros de la UE no ha de constituir un obstáculo. En este sentido, la acción de la Unión en materia de cooperación judicial civil se centra principalmente en el logro de los siguientes objetivos:

a) Ofrecer a los ciudadanos un elevado grado de seguridad jurídica en sus relaciones transfronterizas.

b) Garantizar a los ciudadanos un acceso fácil y eficaz a la justicia civil para la resolución de litigios transfronterizos.

c) Simplificar los instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales.

Así, el Reglamento Bruselas I bis tiene como objetivo no sólo armonizar las normas sobre conflictos de jurisdicción en los Estados miembros. Además, persigue simplificar y acelerar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones en materia civil y mercantil, todo ello con base en los principios de *favor*

²⁹ En este sentido, Cfr. A.L. Calvo Caravaca, J. Carrascosa González, *Derecho Internacional Privado*, vol. I, Granada 2016, pp.105 y ss.; vid. J.C. Fernández Rozas, S. Sánchez Lorenzo, *Derecho Internacional...*, op.cit., pp. 66 y ss.

³⁰ Vid. en contra A.L. Calvo Caravaca, J. Carrascosa González, *Derecho Internacional Privado*, vol. I, Granada 2016, pp.105 y ss.; vid. J.C. Fernández Rozas, S. Sánchez Lorenzo, *Derecho Internacional...*, op. cit., pp.66 y ss.

*recognitionis*³¹, reconocimiento mutuo y libre circulación de decisiones en el ámbito comunitario³².

La propia jurisprudencia del TJUE avala la consecución de éstos objetivos en lo que respecta al reconocimiento y ejecución de resoluciones cuando afirma que “los principios pertinentes son los enunciados en los considerandos sexto, décimo sexto y décimo séptimo del Reglamento nº 44/2001, de libre circulación de resoluciones y de confianza recíproca en la justicia (favor executionis) -véanse, en particular, las sentencias de 14 de diciembre de 2006, ASML, C283/05, Rec. p. I12041, apartado 23, de 10 de febrero de 2009, Allianz y Generali Assicurazioni Generali, C185/07, Rec. p. I663, apartado 24, y de 28 de abril de 2009, Apostolides, C420/07, Rec. p. I0000, apartado 73”³³.

En igual sentido, la sentencia del TJUE de 7 de julio de 2016 determina que “Los considerandos 2, 6 y 16 a 18 del Reglamento Bruselas I establecen lo siguiente: Ciertas diferencias en las normas nacionales sobre competencia judicial y reconocimiento de las resoluciones judiciales hacen más difícil el buen funcionamiento del mercado interior. Son indispensables, por consiguiente, disposiciones mediante las que se unifiquen las normas sobre conflictos de jurisdicción en materia civil y mercantil, simplificándose los trámites para un reconocimiento y una ejecución rápidos y simples de las resoluciones judiciales de los Estados miembros obligados por el presente Reglamento”³⁴.

Además, se establecen los límites del derecho de defensa a la ejecución de resoluciones extranjeras *ex* procedimiento del Estado donde se lleva a cabo la ejecución de la resolución extranjera. En este sentido, la citada resolución destaca en sus considerandos núm. 3, 9, 10, 33 y siguientes que

para alcanzar el objetivo de la libre circulación de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil es necesario y oportuno que las reglas relativas a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de las resoluciones se determinen por un instrumento jurídico comunitario vinculante y directamente aplicable. La confianza recíproca en la justicia dentro de la

³¹ Así lo afirma además el considerando 28 del Reglamento Bruselas I bis cuando asevera lo siguiente: “Si una resolución contiene una medida u orden que no sea conocida en el ordenamiento del Estado miembro requerido, dicha medida u orden, así como todo derecho indicado en la misma, debe adaptarse, en lo posible, a una medida u orden que, en el ordenamiento de dicho Estado miembro, tenga efectos equivalentes y persiga una finalidad similar. Corresponde a cada Estado miembro determinar cómo proceder a tal adaptación y quién debe realizarla”.

³² Vid. S. Sánchez Lorenzo, *El nuevo sistema de reconocimiento...*, loc. cit., pp. 5-56, P. De Miguel Asensio, *El nuevo reglamento sobre competencia judicial...*, loc. cit., pp. 13-16; M. Joya Carrasco, *Reconocimiento y ejecución de resoluciones...*, loc. cit.

³³ Sentencia del TJUE de 4 de mayo de 2010, As. C-533/08.

³⁴ Sentencia del TJUE de 7 de Julio de 2016, As. C-70/2015.

Comunidad legítima que las resoluciones dictadas en un Estado miembro sean reconocidas de pleno Derecho, sin que sea necesario, excepto en caso de oposición, recurrir a ningún otro procedimiento. Esta misma confianza recíproca justifica que sea eficaz y rápido el procedimiento para hacer ejecutoria, en un Estado miembro, una resolución dictada en otro Estado miembro. A tal efecto, el otorgamiento de la ejecución de una resolución debería producirse de manera casi automática, previo mero control formal de los documentos aportados, sin que el tribunal pueda invocar de oficio ninguno de los motivos de denegación de la ejecución previstos en el presente Reglamento. El respeto del derecho de defensa impone, no obstante, que el demandado pueda, llegado el caso, interponer un recurso que se examine con arreglo al principio de contradicción contra el otorgamiento de ejecución, si considera que se da alguno de los motivos para su denegación. Asimismo, debe reconocerse al demandante el derecho a recurrir si se deniega el otorgamiento de la ejecución. (...) El artículo 38, apartado 1, del Reglamento Bruselas I establece: «Las resoluciones dictadas en un Estado miembro que allí fueren ejecutorias se ejecutarán en otro Estado miembro cuando, a instancia de cualquier parte interesada, se hubiere otorgado su ejecución en este último.» El artículo 45 de este Reglamento dispone: El tribunal que conociere del recurso previsto en los artículos 43 o 44 sólo podrá desestimar o revocar el otorgamiento de la ejecución por uno de los motivos previstos en los artículos 34 y 35. Se pronunciará en breve plazo. La resolución del Estado miembro de origen en ningún caso podrá ser objeto de una revisión en cuanto al fondo. (...) Por lo que respecta a los objetivos de dicho Reglamento, se desprende de los considerandos 2, 6, 16 y 17 que está dirigido a garantizar la libre circulación de resoluciones de los Estados miembros en materia civil y mercantil simplificando los trámites para su reconocimiento y su ejecución rápidos y sencillos (sentencia de 14 de diciembre de 2006, ASML, C283/05, EU:C:2006:787, apartado 23). Como ha declarado el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 27, punto 2, del Convenio de 27 de septiembre de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 1972, L 299, p. 32; texto consolidado en DO 1998, C 27, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Bruselas»), en todo caso, tal objetivo no puede alcanzarse menoscabando, de cualquier manera que sea, el derecho de defensa (sentencia de 14 de diciembre de 2006, ASML, C283/05, EU:C:2006:787, apartado 24 y jurisprudencia citada)³⁵.

³⁵ En este sentido, el Reglamento Bruselas I bis supone un paso más en el proceso iniciado con el Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968. Esta norma se apoya sobre la base del artículo 81.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que prevé la adopción de instrumentos para el reforzamiento de la cooperación judicial en el ámbito comunitario. Este

Consecuencia de lo anterior, es la inclusión del legislador comunitario en el Reglamento Bruselas I bis del sistema de reconocimiento automático de decisiones entre los Estados miembros. Cualquier decisión dictada por un órgano jurisdiccional de un Estado comunitario despliega efectos jurídicos en cualquier país de la UE sin necesidad de un proceso previo de homologación. De hecho, una de las pretensiones del Reglamento Bruselas I bis era la eliminación del reconocimiento o *exequátur*. Sin embargo, a pesar de mantener el criterio general del reconocimiento automático, la eliminación del *exequátur* no se ha visto plasmada en su regulación³⁶. No obstante, sí se prevé el reconocimiento automático del efecto ejecutivo de la resolución del Estado de origen. Si no existe oposición, la parte que pretende homologar una resolución comunitaria, podrá ejecutarla directamente ante las autoridades del país requerido. Esta es una diferencia fundamental del Reglamento Bruselas I bis respecto a su antecesor el Reglamento Bruselas I. Si no existe oposición, la resolución de origen es directamente ejecutable sin necesidad de proceso de homologación alguno³⁷. Así, la resolución judicial que pretende ejecutarse se presentará directamente ante el órgano jurisdiccional competente del estado requerido sin necesidad de previo proceso de *exequatur*, acompañando únicamente las certificaciones correspondientes -autenticación y traducción en su caso-.

Sólo procede realizar un control de las condiciones si se solicita a instancia de parte la denegación de la homologación ante el órgano jurisdiccional ante el que se ha presentado la ejecución. El Reglamento Bruselas I bis establece una

precepto junto con el artículo 81.1 TFUE que consagra el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales como fundamento de dicha cooperación impone la supresión de obstáculos a la eficacia intracomunitaria de las resoluciones judiciales como fundamento último. Todo ello con el objeto de facilitar la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 67.4 TFUE que, entre otras vertientes, implica la resolución del asunto sin dilaciones indebidas. No es de recibo, bajo ningún pretexto, dilatar en el tiempo un procedimiento que, como consecuencia de la aplicación del derecho procesal nacional de un Estado miembro, deje sin efecto o menoscabe los principios que inspiran el sistema de reconocimiento de decisiones en el espacio Comunitario. Así, resulta también de gran importancia la vinculación que establece el artículo 67.4 TFUE entre el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones y el objetivo de la Unión de facilitar la tutela judicial.

³⁶ Las decisiones dictadas por los Tribunales de los Estados miembros no son tratadas como *auténticos títulos ejecutivos europeos* con eficacia directa en el resto de países de la Unión. Cfr. M.A. Rodríguez Vázquez, *La supresión del exequátur en la reforma del Reglamento Bruselas I: valoración de las soluciones propuestas*, en: E.M. Vázquez Gómez, M.D. Adam Muñoz, N. Cornago-Prieto (coords.), *El arreglo pacífico de controversias internacionales: XXIV Jornadas AEPDIRI: Córdoba 20-22 de octubre de 2011*, Valencia 2013, pp. 549-559 y S. Sánchez Lorenzo, *El nuevo sistema de reconocimiento...*, loc.cit., pp. 2 y ss.

³⁷ Vid. S. Sánchez Lorenzo, *El nuevo sistema de reconocimiento...*, loc.cit., pp. 7 y P.A. De Miguel Asensio, *El nuevo Reglamento sobre competencia judicial...*, loc.cit., p. 13-16.

serie de motivos tasados, previstos en el art. 45, sobre los que la parte que insta la denegación puede apoyar sus pretensiones. Estos motivos, tienen un carácter estrictamente procesal. Tal como ha establecido la jurisprudencia del TJUE en numerosas ocasiones, se tratan de un conjunto de causas claras y tasadas que han de ser interpretadas de manera restrictiva en aras de favorecer la libre circulación de decisiones y el principio del *favor recognitionis*³⁸. La Autoridad del Estado requerido no puede revisar el fondo de la decisión objeto de reconocimiento (art. 52). No pueden valorarse las cuestiones de hecho o de Derecho llevadas a cabo por la Autoridad del Estado de origen, incluso cuando la Autoridad de origen haya cometido errores de hecho o de Derecho comunitario³⁹. No cabe hacer apreciación alguna sobre el fondo y, en ningún caso, un procedimiento de revisión de la resolución a ejecutar. En todo caso, podrá la parte que a su derecho asista, iniciar el procedimiento que corresponda a fin de dejar sin efecto la resolución que pretende ejecutarse.

Los motivos de denegación del reconocimiento o la ejecución previstos en el Reglamento Bruselas I, a salvo la residual excepción de orden público, obedecen a dos criterios: de un lado existe un control de las garantías procesales *strictu sensu* –derechos de defensa del demandado- y, de otra parte, con la finalidad de evitar resoluciones inconciliables en el espacio comunitario, se establece un doble control a los supuestos en que existan conexidad o litispendencia, esta vez, no por vía de normas de aplicación previstas en el sector de la competencia judicial internacional -*ex arts. 29 y ss.* - sino por vía del reconocimiento y ejecución de decisiones⁴⁰.

En primer lugar, el orden público, al igual que el resto de denegación del reconocimiento y ejecución de decisiones, ha de ser interpretado con carácter

³⁸ Por todas, STJUE de 28 de marzo de 2000, As. Krombach. Los motivos de denegación de la ejecución, por remisión del art. 46, son los previstos en el art. 45, que establece que “A petición de cualquier parte interesada, se denegará el reconocimiento de la resolución: a) si el reconocimiento es manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro requerido; b) cuando la resolución se haya dictado en rebeldía, si no se entregó al demandado cédula de emplazamiento o documento equivalente de forma tal y con tiempo suficiente para que pudiera defenderse, a menos que no haya recurrido contra dicha resolución cuando pudo hacerlo; c) si la resolución es inconciliable con una resolución dictada entre las mismas partes en el Estado miembro requerido; d) si la resolución es inconciliable con una resolución dictada con anterioridad en otro Estado miembro o un Estado tercero entre las mismas partes en un litigio que tenga el mismo objeto y la misma causa, cuando esta última resolución reúna las condiciones necesarias para su reconocimiento en el Estado miembro requerido”.

³⁹ Sentencia del TJUE de 11 de mayo de 2000, As. *Renault*.

⁴⁰ Para un análisis de las novedades del Reglamento Bruselas I bis respecto a su antecesor el Reglamento 44/2001 respecto a los motivos de denegación del reconocimiento y la ejecución de decisiones, por todos, vid. S. Sánchez Lorenzo, *El nuevo sistema de reconocimiento...*, loc. cit., pp. 7 y ss.

restrictivo⁴¹. No sólo afectaría al contenido de la sentencia en sí misma, esto es, al concepto de orden público material: la decisión resuelva o aplique un derecho sustantivo que sea contrario a los derechos fundamentales o principios inspiradores del Estado requerido. También engloba el concepto de orden público desde la perspectiva de las garantías del derecho de defensa de las partes en el proceso, en resumen, el conjunto de derechos que engloba la tutela judicial efectiva -derecho a ser oído, asistencia letrada, un proceso sin dilaciones indebidas, sentencia motivada, etc.-⁴². En una UE con sistemas jurídicos cada vez más uniformes gracias a la labor legislativa de la Unión y, teniendo en cuenta además, que el Reglamento Bruselas I bis regula cuestiones que afectan a la esfera del Derecho patrimonial dejando al margen el Derecho de familia, donde si existen mayores diferencias entre los Estados miembros, supone la práctica eliminación forense del orden público como motivo de denegación del reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en el marco comunitario.

La inconciliabilidad de decisiones en su conjunto, suponen asimismo motivo de denegación del reconocimiento o ejecución de decisiones⁴³. Su justificación se halla en la necesidad de evitar que existan decisiones incompatibles entre sí en el espacio comunitario que supondrían, no sólo una vulneración al principio del *favor recognitionis*, sino también, un quebrantamiento del fin último del Reglamento Bruselas I bis: la consecución de una buena administración de la justicia. Para que opere esta causa de denegación es necesario que la resolución cuyo reconocimiento o ejecución se insta, ya haya finalizado. Además, ha de ser inconciliable con otra resolución dictada en el Estado cuyo reconocimiento se insta, en el sentido que ha de comprobarse que ambas resoluciones “*implican consecuencias jurídicas que se excluyan recíprocamente*”⁴⁴.

Por último, es motivo de denegación del reconocimiento y ejecución de decisiones que la ausencia o rebeldía del demandado sea consecuencia de causas motivadas por la forma y el tiempo de emplazamiento. No basta que cuestiones que afecten a la forma o tiempo de emplazamiento causen una manifiesta indefensión al demandado. Es necesario, además, que éste recurriera la decisión

⁴¹ En este sentido, sentencias del TJCE de 11 de mayo de 2000, as. *Renault* y de 4 de febrero de 1988, as. *Hoffmann*.

⁴² Cfr. A. Ybarra Bores, *La ejecución en España de resoluciones judiciales dictadas por órganos judiciales de países de la Unión Europea en materia patrimonial: aspectos críticos*, en AA.VV., *La libre circulación de resoluciones judiciales en la Unión Europea*, Sevilla 2005, p. 101.

⁴³ Vid. H. Aguilar Grieder, *La inconciliabilidad de resoluciones como causa de denegación del reconocimiento y del «exequátur» en el Reglamento (CE) núm. 44/2001 del Consejo*, en AA.VV., *La libre circulación de decisiones...*, op.cit., pp. 73 y ss.

⁴⁴ Sentencia del TJCE de 4 de febrero de 1988, As. *Hoffmann*.

si tuvo oportunidad para ello⁴⁵. De este modo se evita el abuso por parte del demandado que, en ocasiones, originaba su total inactividad procesal ante la interposición de la demanda⁴⁶.

El fin último del precepto es salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva del demandado, la posibilidad de éste, de poder acceder a un proceso con todas las garantías con el objetivo de no ver cercenados sus medios y mecanismos de defensa. Una incorrecta notificación o emplazamiento o unos plazos inadecuados, podrían, sin lugar a dudas, vulnerar su derecho de defensa. La cuestión es si un defectuoso emplazamiento es motivo bastante *per se* para denegar el reconocimiento o la ejecución de la resolución. El demandado pudo tener conocimiento de la demanda a pesar del emplazamiento o notificación defectuosa, teniendo tiempo suficiente para defenderse o, al menos, plantear el sistema de recursos que le brindaba el sistema procesal del Estado de origen. Sin embargo, detectado el error y, a sabiendas que si el emplazamiento causaba indefensión no sería reconocida y ejecutada la resolución en el Estado requerido, el demandado opta por la total inacción en el proceso. Si se acepta esta tesis formalista, la consecuencia última es dotar al demandado de una posición que bien podría causar indefensión pero a la parte contraria: al demandante. De una interpretación teleológica del art. 45.1.b) del Reglamento Bruselas I bis, el motivo de denegación del reconocimiento o ejecución se fundamenta en la indefensión que origina al demandado una cuestión que afecta al emplazamiento, notificación o plazos. Si el demandado tuvo conocimiento de ello y, a pesar de todo, no utilizó recurso procesal alguno cuando pudo hacerlo, no podrá entenderse que existe una vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que su inacción procesal ha sido consciente y, a pesar de ese conocimiento, no ha opuesto argumento alguno ante el órgano jurisdiccional que conocía del asunto. No cabe pues, en fase de reconocimiento y ejecución, pretender la denegación del mismo si, ante la autoridad del Estado de origen donde se sustanciaba el proceso, no hizo ningún tipo de actuación procesal a fin de corregir esa indefensión⁴⁷.

⁴⁵ Vid. entre otros, C. I. Cordero Álvarez, *La rebeldía del demandado en el control de las garantías procesales como causa de denegación del reconocimiento en la Ley de Cooperación Jurídica Internacional: una visión comparada con el sistema Bruselas*, "Revista Electrónica de Estudios Internacionales" 2016, DOI: 10.17103/reei.32.02 y J.D. González Campos, *Reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales extranjeras y respeto de los derechos humanos relativos al proceso*, en: M. Vargas Gómez-Urrutia, A. Salinas de Frías (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, vol. 2, Sevilla 2005, pp. 695-716; M.A. Rodríguez Vázquez, *Denegación de la eficacia de sentencias europeas por indefensión del demandado*, Barcelona 2001.

⁴⁶ En este sentido, la sentencia del TJUE de 7 de julio de 2016, As. *Lebek*.

⁴⁷ Cfr. C.I. Cordero Álvarez, *La rebeldía del demandado en el control ...*, loc cit., pp. 24 y ss.

5. Conclusiones

Para dotar de seguridad jurídica la formalización de contratos en las operaciones comerciales transnacionales en el sector agroalimentario por parte empresas o particulares que operan en el ámbito comunitario, así como para ahorrar costes en litigación, han de tener en cuenta la normativa sobre competencia judicial internacional así como el sistema de libre circulación de decisiones que van a regir sus operaciones comerciales.

Desde la perspectiva del sector de la competencia judicial internacional, las partes cuentan con un conjunto de criterios de competencia que ofrece el Reglamento Bruselas I bis a fin de distribuir el conocimiento de los litigios entre los órganos jurisdiccionales comunitarios. Es recomendable que determinen desde un principio en sus contratos cuáles serán los futuros Tribunales que deberán resolver, en su caso, los litigios que puedan surgir entre ellas a través de una cláusula de sumisión expresa. Ésta dotará de previsibilidad y seguridad jurídica las relaciones jurídicas *inter partes* permitiendo incluso aunar ante unos mismos Tribunales todos los litigios que pudieran derivar de una misma operación comercial -compraventa, transporte, seguro, medios de pago, contratos bancarios, etc.-. Estas cláusulas deben formar parte de la propia negociación previa a la operación comercial. Las ventajas que reportan implica que tienen un precio que deberá satisfacer la parte cuya voluntad de elección de órganos jurisdiccionales prevalezca. No obstante y, dado el sistema de fueros establecido en el Reglamento Bruselas I bis, a pesar de no existir un acuerdo atributivo de competencia por las partes, éstas pueden prever cuáles serán los órganos jurisdiccionales que en un futuro conocerán de las posibles controversias entre ellos a través de los criterios distributivos de competencia generales y por razón de la materia.

Junto con la competencia judicial internacional, la libre circulación de decisiones supone un refuerzo a la seguridad jurídica necesaria en las operaciones comerciales en el seno de la UE. El sector del reconocimiento y ejecución de decisiones en el espacio comunitario, el Reglamento Bruselas I bis permite la ejecución directa e inmediata de resoluciones dictadas por órganos comunitarios siempre que no haya oposición a la misma. En caso de oposición al reconocimiento o la ejecución de la decisión, deberá discutirse en el seno de un proceso previo si procede o no la homologación de la decisión comunitaria. No obstante, los motivos de oposición están tasados, no pudiendo en ningún caso realizarse una revisión del fondo del asunto.

En la práctica, estas causas denegación suponen una garantía de mínimos a fin de no desvirtuar la finalidad propia del Reglamento Bruselas I bis: el criterio general es que las resoluciones comunitarias desplieguen efectos jurídicos en todos los Estados de la Unión; a sensu contrario la excepción es la denegación del reconocimiento o ejecución de las resoluciones judiciales en el espacio comunitario.

**REGULATION (EU) NO 1215/2012 AS THE EUROPEAN UNION'S LEGAL
FRAMEWORK FOR THE RESOLUTION OF CONFLICTS
OF COMPETENCES AND FREE MOVEMENT OF DECISIONS IN THE FIELD
OF THE EXPORT OF AGRI-FOOD PRODUCTS**

Summary

Regulation (EU) No 1215/2012 applies in civil and commercial matters, with the exception of criminal law, family law, insolvency law, succession law and other matters specified in that Regulation, such as social security or arbitration. Under the new law, the so-called *exequatur* procedure under Brussels I Regulation has been abolished. This means that a judicial decision issued in one of the EU Member States is recognised in other EU Member States without the need for a special procedure. If it is enforceable in the State in which the judgment was given, there is no need for a declaration of enforceability. There must be a link between the proceedings falling within the scope of this Regulation and the territory of EU Member States. Common rules on jurisdiction should in principle apply when the defendant is domiciled in one of the EU Member States. A defendant who is not domiciled in any of the EU Member States (whose habitual residence is outside the EU) should in principle be subject to the national rules of jurisdiction applicable in the territory of the EU Member State where the action has been brought. However, irrespective of the defendant's residence, certain rules on jurisdiction apply in order to ensure the protection of consumers and workers, and to protect the jurisdiction of EU courts in situations where they have exclusive jurisdiction (e.g. in the case of real estate), and to respect the autonomy of the parties. The author addressed these issues to trade in agri-food products in the European Union.

**IL REGOLAMENTO (UE) N. 1215/2012. QUADRO GIURIDICO
COMUNITARIO PER LA RISOLUZIONE DI CONFLITTI CONCERNENTI
LA COMPETENZA GIURISDIZIONALE E IL RICONOSCIMENTO
DELLE DECISIONI IN MATERIA DI ESPORTAZIONE DEI PRODOTTI
AGROALIMENTARI**

Riassunto

Il Regolamento (UE) n. 1215/2012 concerne le decisioni in materia civile e commerciale, ad eccezione del diritto penale, familiare, fallimentare, successorio e di altre questioni specificate nel regolamento, le quali riguardano p.es. le assicurazioni sociali oppure l'arbitrato. Ai sensi della nuova legge, la c.d. delibazione *exequatur*, in vigore ai sensi del regolamento Bruxelles I, è stata abolita. Ciò significa che le decisioni dell'autorità giurisdizionale emesse in uno Stato membro sono riconosciute in tutti gli Stati membri senza la necessità di una procedura speciale. Se la decisione ha efficacia nello Stato membro che l'ha emessa, non è necessario dichiararne l'esecutività. Occorre un collegamento tra i procedimenti cui si applica il presente regolamento e il territorio degli Stati membri. Le norme comuni riguardanti la competenza giurisdizionale dovrebbero, in linea di principio, essere applicabili quando il convenuto è domiciliato in uno Stato membro. Il convenuto non domiciliato nel territorio

di uno Stato membro (ma nei territori esclusi dall'UE) dovrebbe in generale essere soggetto alle norme nazionali in materia di competenza giurisdizionale applicabili nel territorio dello Stato membro dell'autorità giurisdizionale adita. Comunque, indipendentemente dal domicilio del convenuto, dovrebbe essere possibile applicare talune norme riguardanti la competenza giurisdizionale, al fine di provvedere alla protezione dei consumatori e dei lavoratori dipendenti nonché di salvaguardare la competenza giurisdizionale delle autorità giurisdizionali degli Stati membri in circostanze in cui esse hanno competenza esclusiva (p.es. nel caso degli immobili) e di rispettare l'autonomia delle parti. Le questioni sopraccitate sono state rapportate agli scambi agroalimentari all'interno nell'UE.

JOSÉ RAMÓN SÁNCHEZ JARABA

Problemas de coexistencia entre Denominaciones de Origen Protegidas e Indicaciones Geográficas Protegidas: El caso “Aceite de Jaén”

1. Introducción

La provincia de Jaén se encuentra ubicada en el sureste de España, en la región (Comunidad Autónoma) de Andalucía, entre las provincias de Ciudad Real (norte), Granada (sur), Albacete (este) y Córdoba (oeste). Cuenta con una superficie de 13.489 km², y una población de 654.170 habitantes (a 1 de enero de 2016), de los cuales aproximadamente una tercera parte viven en la capital (Jaén) y su área metropolitana. Administrativamente está conformada por 97 municipios agrupados en diez comarcas.

Con sus más de 500.000 hectáreas de olivar, es el mayor productor mundial de aceite de oliva, aportando más del 20 por ciento de la producción mundial de esta grasa vegetal. De ello se puede deducir la importancia que constituye este sector no sólo en la economía provincial, sino también en el ámbito social y cultural.

En la provincia existen tres Denominaciones de Origen para el aceite de oliva: DO Sierra de Segura, DO Sierra de Cazorla, y DO Sierra Mágina. Las Denominaciones de Origen, junto con las Indicaciones Geográficas, son referencias geográficas que nos proporcionan tanto información sobre el origen geográfico de un producto, como información sobre la presencia de especiales cualidades derivadas de ese origen, constituyendo un signo de calidad que relaciona el producto con su lugar de procedencia. Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI),

(p)or indicación geográfica se entiende un signo que se utiliza para productos de un origen geográfico específico y cuyas cualidades o reputación se deben a dicho lugar de origen.
(...) Por lugar de origen se entiende una ciudad, un pueblo, una región, un país, etc.

(...) Por denominación de origen, se entiende un tipo especial de indicación geográfica que se utiliza para productos que tienen cualidades específicas que se deben exclusiva o esencialmente al entorno geográfico de la elaboración del producto. En el concepto de indicación geográfica queda comprendido la denominación de origen.¹

De esta definición podemos extraer que ambas figuras, indicaciones geográficas y denominaciones de origen, poseen dos funciones, digamos genuinas o esenciales: indicar el origen geográfico de un producto, por una parte, e informar sobre la presencia en el mismo de cualidades o características especiales que los diferencian de otros productos del mismo género, por otra. Pero, además de estas dos funciones principales, también estas figuras ejercen otras secundarias, como son la función de aglutinar la reputación o *goodwill* del producto o servicio, la función de distinguir la procedencia empresarial del mismo, así como la función de servir de instrumento de publicidad y promoción de los productos que identifican.²

Por otra parte, es característico de estas figuras la concurrencia de intereses públicos y privados. Entre los primeros, por un lado, nos encontramos con los intereses colectivos representados por los propios territorios, para los cuales las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas suponen un importante motor de desarrollo socioeconómico. También a esta esfera pública pertenecen los intereses de los consumidores, a los cuales estas figuras proporcionan seguridad en el proceso de elección de un determinado producto que para ellos es portador de una calidad diferenciada y reduciendo la posibilidad de engaño. De otro lado, nos encontramos con los intereses de las empresas, que utilizan las indicaciones geográficas (en sentido amplio) como instrumentos de diferenciación de sus productos, beneficiándose de la atribución de cualidades superiores, lo que les reporta un mayor lucro y un mejor posicionamiento en los mercados.³ No obstante este interés privado, el carácter colectivo de las indicaciones geográficas permite que estos beneficios añadidos se compartan por un grupo de operadores y no a título individual como sucede en otras figuras de propiedad industrial. Los intereses públicos justifican la adopción de normas jurídico-públicas que pretenden el reconocimiento de las distintas indicaciones geográficas y la fijación de las características que deben reunir los productos bajo cuyo amparo se cobijan. Los intereses privados justifican la adopción de normas jurídico-privadas que configuran estas indicaciones como auténticos títulos de

¹ Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), *Principios Básicos de la Propiedad Industrial*, Publicación de la OMPI N° 895(S), en: www.wipo.int, p. 16 y 17.

² M.J. Botana Agra, *Las Denominaciones de Origen*, en: G. Jiménez Sánchez (coord.), *Tratado de Derecho Mercantil*, Vol. 2: *Las Denominaciones de Origen*, Barcelona 2001, pág. 36.

³ M.J. Botana Agra, op. cit., p. 34 a 36.

propiedad industrial, proporcionando un monopolio de uso que coincide con el de otros signos distintivos, como puede ser el de las marcas.⁴

Conjuntamente a esto, en las indicaciones geográficas, convienen dos concepciones o sistemas de protección. Un derecho represor de la competencia desleal, por un lado, frente a comportamientos de engaño, falsedad, confusión o aprovechamiento indebido de la reputación ajena, y en el que priman los intereses de los consumidores, conocido como sistema alemán. Y, por otro lado, un sistema de protección propia, que atribuye a las indicaciones geográficas un derecho de exclusiva o monopolio de utilización, en el cual se detecta la primacía de los intereses de los empresarios, conocido como sistema francés, y que progresivamente se va imponiendo en los foros internacionales y comunitarios.⁵

Como decimos, la existencia cada vez más intensa de productos con indicaciones relativas a su procedencia geográfica hace necesario el establecimiento de unos instrumentos de protección frente a comportamientos que atenten contra la veracidad de dicha procedencia, y esa protección, máxime conociendo el mercado global en el que nos manejamos, no puede limitarse al ámbito nacional, sino que debe alcanzar, cómo no, el ámbito comunitario e internacional.

La Comunidad Europea no es ajena a la importancia de estas figuras de calidad, razón por la que las ha regulado, originariamente con referencia a productos agroalimentarios, y está valorando en estos momentos la posibilidad de extender su protección hacia otros tipos de productos. Entre los productos protegidos por la actual normativa comunitaria de denominaciones de origen e indicaciones geográficas se encuentra el aceite de oliva. Como decíamos anteriormente, en la provincia de Jaén existen actualmente tres Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) que amparan la fabricación de aceite de oliva, que se corresponden con tres comarcas naturales: Sierra Mágina, Sierra de Cazorla y Sierra de Segura, así como dos intentos fallidos para registrar otras dos denominaciones de origen para otras comarcas olivíferas: DO “Campañas de Jaén” y DO “Sierra Sur de Jaén”. El rechazo de estas últimas por parte de la Comisión Europea, propició que se planteara el registro de una Indicación Geográfica Protegida (IGP) que aglutinara todos los aceites de oliva de calidad producidos en la provincia, decisión que chocó de lleno contra los intereses de las Denominaciones de Origen Protegidas preexistentes. El objeto de este trabajo es analizar este caso real de concurrencia de sendos tipos de figuras de protección en un mismo territorio para designar un mismo tipo de producto: el aceite de oliva virgen extra. El aceite de oliva virgen extra es un aceite de oliva virgen, es decir, el que se obtiene de la fábrica o almazara después de procedimientos exclusivamente físicos y/o mecánicos

⁴ M.M. Gómez Lozano, *Denominaciones de Origen y otras Indicaciones Geográficas*, Navarra 2004, p. 31 y 32.

⁵ M.J. Botana Agra, *op.cit.*, p. 39 y 40.

(molido, batido, prensado y/o centrifugación). Podemos decir que es un zumo de fruta, el zumo de la aceituna. El calificativo “extra” se otorga al aceite de oliva virgen que presenta unos resultados óptimos, tanto en el análisis químico como en el sensorial y solo se obtiene de aceitunas procedentes del árbol (nunca de aceitunas ya caídas al suelo). Es por tanto, un aceite sin defectos, el de mayor calidad que se puede producir, con una acidez inferior a 0,8° y que ha cumplir con otros parámetros establecidos como índice de peróxidos, absorbancia en el ultravioleta, contenidos de ceras o ésteres alquílicos.⁶

2. Objetivos y métodos

El objetivo del presente trabajo es analizar un caso concreto y actual de concurrencia de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas en un mismo territorio para designar un mismo producto, cual es el aceite de oliva virgen extra, caso que hemos denominado como caso “Aceite de Jaén”

Para ello, en primer lugar, se enumerarán los hechos acontecidos hasta la fecha en el devenir del caso, se analizará de una forma muy sucinta cada una de estas figuras de protección, DOP e IGP, para luego pasar a analizar las argumentaciones que las partes esgrimieron en defensa de sus intereses. A continuación, se analizará la resolución judicial firme, que arroja bastante luz al problema de la concurrencia de estas figuras y que pone un punto y seguido a un periplo que ya dura más de siete años y que se atisba que aún tenga que durar unos cuantos años más. Para concluir, expondremos los resultados de nuestra investigación y discutiremos sobre la conveniencia o no de la concurrencia de estas figuras de protección en un mismo territorio.

3. Resultados y discusión

La Federación de Productores de Aceite de Oliva de Jaén presentó solicitud de inscripción de la Indicación Geográfica Protegida “Aceite de Jaén” en el correspondiente registro comunitario, publicándose en el BOE de 4 de agosto de 2010 el anuncio de dicha solicitud por parte de la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, en virtud de Resolución de 25 de junio de 2010.

⁶ F. Palomeque Messia, F.R. Palomeque Ruiz, F. Montes Tubío, E. Burgos Ladrón de Guevara, *Tipos de Aceite de Oliva*, en: (Coords), *El Olivar y su Aceite*. F. Palomeque Messia, A. Martínez Gutiérrez, J.L. Vilchez Quero y G. Rodríguez Navarrete, Fundación del Olivar, 2013, págs. 124 y 125.

Dentro del plazo legal, con fecha 4 de octubre de 2010, el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida “Sierra de Cazorla” y la “Asociación Empresarial Agronómica para la mejora de la calidad del Aceite de Oliva Sierra de Cazorla” presentaron oposición a dicha solicitud de inscripción. No obstante la oposición, la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, a través de la Orden de 10 de diciembre de 2010, emitió decisión favorable en relación con la solicitud de inscripción de la Indicación Geográfica Protegida “Aceite de Jaén”, publicándose la misma en el BOJA núm. 246, de 20 de diciembre de 2010.

Contra la referida Orden, el Consejo Regulador de la Denominación de Origen “Sierra de Cazorla” presentó recurso de reposición, el cual fue desestimado por Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca, de 2 de marzo de 2011.

La solicitud de inscripción de dicha IGP fue transmitida en fecha 8 de marzo de 2011 a la Comisión Europea, publicándose en el BOE de 15 de junio de 2011, por parte del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, mediante Resolución de 27 de mayo de 2011 de la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios, el pliego de condiciones de la referida IGP, a efectos de la protección nacional transitoria prevista en el artículo 5.6 del Reglamento (CE) 510/2006, cuya petición había sido remitida a dicho Ministerio por parte de la Dirección General de Industrias y Calidad Agroalimentaria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía.

El día 12 de mayo de 2011, la “Asociación Empresarial Agronómica para la mejora de la calidad del Aceite de Oliva Sierra de Cazorla” presentó Recurso Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía contra la Resolución de fecha 2 de marzo de 2011 dictada por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, que desestima el recurso de reposición interpuesto el día 19 de enero de 2011 por la entidad recurrente contra la Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 10 de diciembre de 2010, por la que se emite declaración favorable en relación con la solicitud de inscripción de la Indicación Geográfica Protegida „Aceite de Jaén”.

El 25 de octubre de 2011, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dictó Auto por el cual se ordena suspender cautelarmente la tramitación administrativa de la inscripción de la IGP “Aceite de Jaén” en el registro comunitario de denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas. Dicho Auto fue confirmado por Auto de 22 de noviembre de 2011.

En virtud de dicho Auto, en fecha 19 de diciembre de 2011 (BOE de 9 de enero de 2012) la Dirección General de Industria y Mercados Alimentarios del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, emitió Resolución por la que se deja en suspenso la protección nacional transitoria concedida a la IGP

“Aceite de Jaén”, comunicando a la Comisión Europea la existencia del citado recurso contencioso-administrativo y la suspensión cautelar del procedimiento acordada por el Tribunal.

El 23 de mayo de 2016, cinco años después de presentarse el recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicho Tribunal, a través de la Sentencia número 1.489 de 2016, falló a favor de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la “Asociación Empresarial Agronómica para la Mejora de la Calidad del Aceite de Oliva en la Sierra de Cazorla”, que adquiere firmeza al no presentarse recurso de casación ante el Tribunal Supremo, lo que deja abierto el cauce para una posible nueva solicitud de inscripción de la IGP “Aceite de Jaén” ante las instancias europeas por parte de sus promotores.⁷

Enumerados los hechos acontecidos, pasaremos a continuación a analizar el caso desde el punto de vista jurídico.

En primer lugar, y a efectos de delimitación, hay que tener claro que el producto amparado tanto por la DOP “Sierra de Cazorla”, como por la pretendida IGP “Aceite de Jaén” es el aceite de oliva virgen extra, principalmente de la variedad picual. Por otra parte, la zona geográfica delimitada por la citada IGP abarca toda la provincia de Jaén, mientras que la zona delimitada por la DOP engloba los términos municipales de Cazorla, Chilluévar, Hinojares, Huesa, La Iruela, Peal de Becerro, Pozo Alcón, Quesada y Santo Tomé, de la provincia de Jaén. Por tanto, IGP y DOP coinciden en el territorio de esta última, solapándose ambas figuras de protección en la citada área para designar un mismo producto, el aceite de oliva virgen extra.

La oposición planteada por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida “Sierra de Cazorla” y por la “Asociación Empresarial Agronómica para la Mejora de la Calidad del Aceite de Oliva en la Sierra de Cazorla” contra la solicitud de inscripción de la IGP “Aceite de Jaén” en el registro comunitario, y que fundamentalmente constituyó la base del recurso contencioso-administrativo posterior, se sustanció en las causas de oposición contenidas en las tres primeras letras del artículo 7 del Real Decreto 1069/2007, de 27 de Julio, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro comunitario de las denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas y la oposición a ellas.

⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sede Granada. Sección Primera. Recurso N° 1318/2011. Sentencia Núm. 1.489 de 2016. (Roj: STSJ AND 5207/2016 – ECLI:ES:TSJAND:2016:5207). Puede consultarse en: <http://www.poderjudicial.es>.

Según este artículo, “(...) la declaración de oposición sólo será estimada si:

a) Demuestra el incumplimiento de las condiciones que deben reunir las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas para ser consideradas como tales, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento (CE) nº 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo.

b) Demuestra que el registro del nombre propuesto podría inducir a error al consumidor por entrar en conflicto con el nombre de una variedad vegetal o de una raza animal, existir una denominación total o parcialmente homónima o afectar a la reputación de una marca, de acuerdo con el artículo 3, apartados 2, 3 y 4, del citado Reglamento.

c) Demuestra que el registro del nombre pondría en peligro la existencia de una denominación total o parcialmente homónima o de una marca registrada o la existencia de productos que se hayan estado comercializando legalmente durante al menos los cinco años anteriores a la fecha de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de la solicitud de inscripción y del Documento único.

d) Demuestra que el nombre cuyo registro se solicita tiene carácter genérico por haber pasado a ser el nombre común de un producto agrario o alimenticio, según lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento (CE) nº 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo.”

Como hemos dicho anteriormente, los motivos de oposición se basaron en la concurrencia de las tres primeras causas contenidas en el artículo 7 del citado Real Decreto.

Con relación a la primera causa, incumplimiento de las condiciones que deben reunir las DOP e IGP para ser consideradas como tales, debemos recordar el artículo 2 del Reglamento 510/2006, el cual definía los conceptos de DO e IG. Para cualquiera de los dos figuras de protección, se trata “(d)el nombre de una región, de un lugar determinado o, en casos excepcionales, de un país, que sirve para designar un producto agrícola o un producto alimenticio originario de dicha región, de dicho lugar determinado o de dicho país (...)”.

Como indicábamos anteriormente, las diferencias entre denominaciones e indicaciones residen en la intensidad del doble vínculo cualitativo y geográfico, mucho más marcado en las primeras que en las segundas. Con relación al vínculo cualitativo; mientras que para las indicaciones es suficiente que cualquier cualidad o característica del producto pueda ser atribuible al origen geográfico; para las denominaciones es preciso que la “calidad o características del producto se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico con sus factores naturales y humanos”. Respecto al vínculo geográfico, para las indicaciones basta con que cualquier fase del proceso productivo (producción, transformación o elaboración) se realice en la zona, mientras que en las denominaciones es obligatorio que todas estas fases radiquen en el área geográfica delimitada.

Con relación a este punto, en fase administrativa, la parte opositora alegó que tras un análisis del pliego de condiciones de la IGP “Aceite de Jaén”, se podía observar que la vinculación entre producto y territorio era total, correspondiendo más a una vinculación propia de una DO que de una IG. En palabras de los opositores, “nos encontramos ante una solicitud de DO bajo, no obstante, el nomen iuris de IGP”.

Esta tesis fue rechazada por la Junta de Andalucía, argumentando que la exigencia de una mayor calidad y vinculación al territorio por parte de la controvertida IGP no puede ser una causa de oposición a la misma, sino más bien “un aval en su reconocimiento como IGP”. Por su parte, el TSJ, en su resolución al recurso contencioso-administrativo, con relación a esta causa de oposición, rechaza igualmente el argumento de la parte actora, concluyendo que en este caso se dan los requisitos que marca la normativa comunitaria para la existencia de una IGP y que no hay nada que objetar a que un mismo producto pudiera tener encaje en ambas figuras de protección, no señalando la normativa que deba darse prioridad a una figura sobre otra, y, añadiendo, que de la lectura del pliego de condiciones, las características de la IGP “Aceite de Jaén” se centran más en las condiciones del medio geográfico que en sus factores humanos.

No obstante, si analizamos el pliego de condiciones de la IGP “Aceite de Jaén”, podemos observar que la doble vinculación cualitativa y geográfica entre producto y territorio es total, correspondiendo más a una vinculación propia de una DO que a una IG. En este sentido, el punto 5 del citado pliego de condiciones determina: “Las fases de producción y elaboración, de los aceites amparados bajo la Indicación Geográfica, se realiza en la zona delimitada”. Y en el párrafo anterior afirma: “Se establecerá un sistema de trazabilidad que garantice que el origen, la elaboración y condiciones del producto procede de la zona delimitada por este pliego de condiciones”.

En cuanto a los parámetros de calidad, es curioso que para los aceites amparados por la IGP las exigencias sean más elevadas que para los amparados por la DOP. Valgan como ejemplos el grado de acidez máximo admitido de 0,5% para los productos amparados por la IGP “Aceites de Jaén”, frente al máximo de 0,7% de la DOP “Sierra de Cazorla”; el índice de peróxidos máximo de 15, del primero, frente al 20 del segundo, o el índice de absorbancia en el ultravioleta (coeficiente K270), superior en la DOP y, por tanto, indicativo de una menor capacidad antioxidante del aceite, que en la IGP.

Efectivamente, la normativa comunitaria no determina que se establezca un criterio de prioridad de una figura sobre otra, pero si analizamos estas figuras a la luz de la normativa internacional, vemos claramente que la DO es un tipo especial de IG. Si admitiéramos mayores exigencias a una IG que a una DO, nos encontraríamos con la extraña situación de que un producto amparado por

la primera no pudiera estarlo por la segunda, o, lo que trasladado a nuestro caso sería, que un aceite amparado por la DOP “Sierra de Cazorla” podría no estarlo bajo la IGP “Aceite de Jaén”. Por tanto, sería inaplicable la afirmación que realiza el TSJ de que un mismo producto pudiera tener encaje en ambas figuras.

La segunda causa de oposición versó sobre la posibilidad de que el nombre propuesto pudiera inducir a error al consumidor por entrar en conflicto con el nombre de una variedad vegetal o de una raza animal, existir una denominación total o parcialmente homónima o afectar a la reputación de una marca, de acuerdo con el artículo 3, apartados 2, 3 y 4 del Reglamento (CE) 510/2006.

Este segundo supuesto se fundamenta en la mera posibilidad (no necesariamente certeza) de que se induzca a error al consumidor en cualquier de estos tres supuestos:

1. Cuando el nombre propuesto entre en conflicto con el nombre de una variedad vegetal o de una raza animal y pueda inducir a error en cuanto al verdadero origen del producto.

2. En el supuesto de homonimia total o parcial, cuando se induzca a creer erróneamente que los productos son originarios de otro territorio.

3. Cuando habida cuenta de la reputación de una marca, su notoriedad y la duración de su uso, se pueda inducir a error al consumidor en cuanto a la verdadera identidad del producto.

En el caso que aquí nos compete, obviamente no se produce el primero de estos tres supuestos, ya que la denominación o, en este caso, indicación geográfica “Aceite de Jaén” no entra en conflicto con ninguna variedad vegetal o raza animal, siendo el aceite un producto obtenido del fruto del olivo (*olea europea*), una variedad vegetal muy extendida en los países mediterráneos y que no es originaria de una zona exclusiva o delimitada.

Con relación al segundo supuesto, la Junta de Andalucía, se limita a decir que “Sierra de Cazorla” no presenta similitud alguna con “Aceite de Jaén”. El TSJ, a esta afirmación, añade que “se trata de dos signos de calidad que operan en distintos niveles (...) que divergen en su ámbito territorial”. No podemos compartir ninguno de estos criterios.

Es cierto que, aparentemente, no existe homonimia alguna entre las denominaciones “Sierra de Cazorla” y “Aceite de Jaén”. Sin embargo, para apreciar el riesgo de error en el consumidor, que es de lo que se trata, hay que tener en cuenta no solo las estructuras de ambas denominaciones, sino la evocación o sugestión que provocan en el consumidor. En este sentido, nos encontramos, por un lado, con una denominación sugestiva, “Sierra de Cazorla”. Se trata de un nombre de una zona geográfica concreta, parte integrante de un parque natural de la provincia de Jaén, que aplicado a un producto, como es el aceite, evoca en el consumidor el origen natural de un producto proveniente de esta famosa sierra

de Jaén. Por otro lado, nos encontramos con una denominación parcialmente descriptiva, parcialmente sugestiva, cual es “Aceite de Jaén”. Esta denominación nos describe el producto amparado por la misma, el aceite, y mediante la adición del término “Jaén” pretende sugerir al consumidor que el mismo posee una serie de cualidades que la reputación de esta tierra ha ido consagrando a lo largo del tiempo. Pues bien, desde nuestro punto de vista, entendemos que si el consumidor identifica el término “Sierra de Cazorla” con el término “Jaén”, cuando ambos términos los aplicamos a un mismo producto, como es el aceite, es más que posible que se induzca a error en el consumidor sobre el verdadero origen de uno y otro producto.

En apoyo de esta tesis, debemos mencionar las resoluciones judiciales que solucionaron el conflicto entre la Denominación de Origen “Jamón de Huelva” y la denominación social “Origen Jabugo”, para identificar productos derivados del cerdo (jamones, paletillas y otros). La Audiencia Provincial de Huelva, en Sentencias de 8 y 20 de febrero, afirmó que “(...) tratándose del comercio del mismo género de productos y siendo que la denominación de origen que administra la actora resulta ser más amplia y englobar la zona mencionada en el nombre discutido, es evidente la competitividad entre uno y otro sello de calidad; y de ello se deduce que la entidad demandada se acercó a los linderos de lo dudoso haciendo uso como signo de identificación de sus productos de una denominación social que estaba – al menos en mayor medida que otros posibles nombres- en los límites de lo admisible cuando se emplea como equivalente a una marca (...)”⁸

Por otra parte, ¿cómo puede afirmar el TSJ que se trata de dos signos de calidad que operan a distintos niveles y que divergen en su ámbito territorial? ¿Acaso el territorio de la DO “Sierra de Cazorla” no está dentro del de la IG “Aceite de Jaén”? ¿No sería más acertado afirmar que existe una convergencia territorial coincidente con el territorio de la DO? ¿Y qué es eso de que operan a distintos niveles? Ambos signos distintivos van a operar en los mismos mercados, a nivel local, nacional e internacional, siendo competencia directa a todos los niveles.

La segunda causa de oposición presentada atiende también al supuesto de inducción a error en cuanto a la verdadera identidad del producto, habida cuenta de la reputación de una marca, su notoriedad y la duración de su uso. Para la Junta de Andalucía, al no estar hablando de una marca, sino de una DOP, no debe aplicarse el precepto. El TSJ no se pronuncia sobre la extensión o no del precepto a otros signos distintivos diferentes de las marcas, reiterando que no se induce a error en el consumidor sobre la identidad de los signos.

⁸ Sentencia de la Audiencia Provincial de Huelva, de 8 de febrero de 2006, Fundamento de Derecho Segundo, apartado B. (Roj: SAP H 242/2006). Puede consultarse en: <http://www.poderjudicial.es>.

A este respecto, podemos apuntar que, si bien el precepto hace referencia al signo distintivo por excelencia, la marca, sería sensato hacer extensiva la prohibición de registro frente a la preexistencia de cualquier otro signo distintivo, diferente de una marca, que goce de la mencionada reputación, notoriedad y duración de uso, cual es el caso de una denominación de origen.

En cuanto a la inducción a error en el consumidor, la reputación, notoriedad y duración de uso están más que demostradas en el caso de la Denominación de Origen “Sierra de Cazorla”, pudiendo a nuestro juicio generar error en el consumidor a la hora de identificar un producto amparado bajo el sello de esta denominación preexistente y de la pretendida IGP “Aceite de Jaén”, habida cuenta de las importantes conexiones existentes entre ambas denominaciones, tal como hemos expresado anteriormente y por el hecho de la existencia de coincidencias territoriales entre las mismas, que en el caso de la IGP abarca la totalidad del ámbito geográfico de la DOP.

La tercera causa de oposición, como indicábamos, se sustenta en la letra c) del artículo 7 del Real Decreto 1069/2007, es decir, en la puesta en peligro de la existencia “de una denominación total o parcialmente homónima o de una marca registrada o la existencia de productos que se hayan estado comercializando legalmente durante al menos los cinco años anteriores a la fecha de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” de la solicitud de inscripción y del Documento único”.

Para combatir esta causa de oposición, la Junta de Andalucía se hace eco de un informe de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, el cual no referencia, y que habla de la posibilidad de que una zona de producción de un nombre registrado pueda solaparse con la de otro o la incluya totalmente, en el caso de productos similares. En estos casos, para poder comercializarse con ambas menciones se debe cumplir con los requisitos y sujetarse al régimen de control establecidos en el pliego de condiciones de cada una de ellas, siempre y cuando el etiquetado evite inducir a error a los consumidores. El TSJ reproduce el mencionado informe de la Dirección General y concluye: “se trata de dos títulos plenamente compatibles, no contrapuestos. Habrá productos que reúnan únicamente las condiciones de la IGP „Aceite de Jaén”, y otros en los que concurran los requisitos de ambos para poder incluir en su etiquetado tanto la IGP „Aceite de Jaén” como la DO „Sierra de Cazorla”.” Con ello el Tribunal parece admitir la posibilidad lógica del doble etiquetado IGP-DOP para los productos ya amparados por la DOP, pero ¿qué ocurrirá con aquellos aceites que ya operan bajo la DOP que no cumplen con los requisitos de la IGP? Según este criterio no podrían acceder al doble etiquetado y, por tanto, no podrían compatibilizar los títulos. Es decir, para esos aceites ambos signos serían contrapuestos y, por tanto, rivales.

Hecha esta indicación, deberíamos analizar, por tanto, en primer lugar, si la IGP “Aceite de Jaén” pondría en peligro la existencia de la Denominación de Origen “Sierra de Cazorla”.

Para el TSJ está claro al desestimar este motivo de oposición presentado por la parte actora cuando concluye: “no ha quedado suficientemente acreditado que la inscripción de la IGP „Aceite de Jaén” implique un peligro para la existencia de la DO „Sierra de Cazorla””, aludiendo a la, a su juicio, plena compatibilidad y no contraposición de ambos títulos antes mencionada y que ya hemos visto que hace aguas.

Es más, para conocer este peligro sería preciso conocer cómo se sustenta la mencionada Denominación de Origen. Si acudimos al Reglamento de la Denominación de Origen Sierra de Cazorla y de su Consejo Regulador, aprobado por Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, de 9 de noviembre de 2000 (BOJA núm. 138, de 30 de noviembre), podemos leer en su artículo 20, punto 1: “Sólo las personas físicas o jurídicas que tengan inscritos sus olivares, almazaras o plantas envasadoras-comercializadoras en los Registros a que se refiere el artículo 14 podrán, respectivamente, producir aceituna con destino a la elaboración de aceites protegidos, o molturar dicha aceituna y obtener aceite con derecho a la Denominación de Origen, o envasar aceites protegidos por la Denominación.” Y el punto 4 continúa: “Por el mero hecho de la inscripción en los Registros correspondientes, las personas físicas o jurídicas inscritas quedan obligadas al cumplimiento de las disposiciones de este Reglamento y de las que dentro de sus competencias dicten el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, así como a satisfacer las tasas que les correspondan.”

Continuando con la lectura del Reglamento, nos encontramos con el artículo 43, el cual habla de la financiación de las obligaciones del Consejo Regulador y enumera los recursos con los que se efectuarán, mencionando entre ellos y en primer lugar la cantidad recaudada de la aplicación de tasas, estableciendo las siguientes:

a) Tasa anual sobre las plantaciones inscritas, que se aplica en función del número de hectáreas inscritas por cada interesado.

b) Tasa sobre los productos amparados, basada en el valor de las facturas realizadas por la venta del aceite protegido.

c) Tasa por derecho de expedición de cada certificado de origen, visado de factura, compulsas y venta de precintos y contraetiquetas, en función de su precio de coste.

En definitiva, gran parte del organigrama que sustenta la Denominación de Origen “Sierra de Cazorla” se basa en el cobro de unas tasas que deben satisfacer los titulares inscritos en los registros de la Denominación. Pues bien, la introduc-

ción de una IGP, como la de “Aceite de Jaén”, para amparar un mismo producto, cual es el aceite de oliva virgen extra, y en el mismo territorio que abarca la DOP “Sierra de Cazorla”, genera competencia directa sobre esta última, ejerciendo atracción sobre agricultores, productores, envasadores y comercializadores de la zona, los cuales pueden ver como mejor opción integrarse en la nueva IGP, en detrimento de la DOP, o, incluso, abandonarla, bien por asumir unos costos más bajos, bien por otras cuestiones como mejor promoción, posicionamiento, etc., lo cual pondría en serio peligro la existencia de la DOP. Pero es que, además, las numerosas marcas registradas que comercializan actualmente sus productos bajo el paraguas de la Denominación de Origen “Sierra de Cazorla” podrían ver reducidas sus ventas y con ellas, peligrar igualmente su existencia, en el caso de que otras marcas competidoras eligieran la cobertura de la nueva IGP “Aceite de Jaén” o, incluso, verse forzadas a incluir un doble etiquetado en el que aparezcan ambos signos distintivos, al objeto de no distanciarse de estos nuevos competidores, con el consiguiente aumento de costes provenientes del duplicado de tasas. Concluyendo, al contrario de lo que opinan Junta de Andalucía y TSJ, la IGP “Aceite de Jaén”, tal y como está planteada, pone en serio peligro la continuidad de la DOP “Sierra de Cazorla”.

Resultados de la investigación y la discusión

Tras cinco años de espera, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía se ha pronunciado sobre el fondo del asunto, rechazando todos los motivos de oposición a la solicitud de inscripción de la IGP “Aceite de Jaén”. Esto, sin duda, va a motivar a los promotores aspirantes a este nuevo título a presentar de nuevo su solicitud de registro para su tramitación por la Comisión Europea. No obstante este pronunciamiento, desde nuestro criterio, creemos que las oposiciones presentadas contenían fundamentos suficientes para haber rechazado la pretensión de acceso al registro de esta nueva IGP “Aceite de Jaén”. Ello es así porque, como hemos tenido oportunidad de argumentar, en primer lugar existe un error a la hora de conceptualizar la IGP, la cual se ha configurado más sobre los criterios de una DOP que sobre los de una IGP, no dejando margen para la coexistencia de otras realidades enraizadas ya en el territorio, como las diferentes denominaciones de origen preexistentes, pues les impide a éstas la inclusión en la nueva IGP, marcándoles unos criterios de calidad superiores que los establecidos para dichas denominaciones. En segundo lugar, con la puesta en marcha de la nueva IGP creemos que se corre el riesgo de inducir a error en el consumidor, tanto sobre el origen del producto, como sobre la identidad del mismo, puesto que coexistiría con una denominación que evocaría en la mente del consumidor un mismo lugar, y por verse además afectada la reputación de un signo distintivo preexistente. Por último, es clara la puesta en peligro de la existencia de una denominación anterior con la que guarda una evidente similitud y de los productos comercializados bajo

su amparo durante un período de tiempo oportuno, al entrar en directa competencia los productos designados por uno y otro título.

El presente caso es un claro ejemplo de las dificultades que presenta la coexistencia o concurrencia de una DOP y una IGP en un mismo territorio para designar una misma clase de productos, y la convivencia entre ambas figuras no debería admitirse desde nuestro punto de vista, ya que, al contrario de lo que opina el TSJ, entendemos que ambos títulos se excluyen mutuamente, puesto que, tal y como está planteado el pliego de condiciones de la IGP, los productos amparados por la DOP no van a estar necesariamente protegidos también por la IGP.

Entendemos que sería muy positivo para un mejor posicionamiento en los mercados y una mejor promoción de los diferentes productos que conviven en la provincia de Jaén contar con un título de calidad que los aglutine a todos ellos a escala provincial. Pero esta noble pretensión no debería llevarse a cabo a costa de la desaparición de otros títulos preexistentes más que consolidados, que llevan varias décadas realizando una importante labor y que han contribuido a la producción de un aceite de mejor calidad, a la creación de una mejor imagen del mismo en los mercados y, sobre todo, que han generado un mayor valor añadido que ha repercutido directamente en productores, agricultores y en la sociedad de la comarca en su conjunto. Sería deseable, por tanto, que este nuevo título de calidad, la IGP “Aceite de Jaén”, supiera respetar estos títulos preexistentes, y que los productos amparados por las tres denominaciones de origen de la provincia pudieran acceder sin dificultades a la nueva IGP, para poder contar con ese doble etiquetado desde un primer momento, bien exonerándoles del cumplimiento de esos criterios de calidad más exigentes, bien estableciendo para ellos unos períodos de adaptación realizables. Asimismo, sería loable establecer para ellos unas tasas más reducidas para conseguir la pertenencia a la IGP, al objeto de que el esfuerzo económico de los productores no se viera duplicado por pertenecer a ambas. También sería oportuno establecer la exigencia a todos los aceites elaborados en el territorio de cualquiera de las tres DO de pertenecer necesariamente a éstas para poder acceder a la protección de la IGP. De este modo, las Denominaciones de Origen Protegidas no tendrían que competir en su territorio con aceites amparados por otros títulos de calidad que pusieran en entredicho su propia calidad, pues el consumidor no es consciente de las leves diferencias existentes entre una DOP y una IGP. En definitiva, no debería admitirse que un producto amparado por una de las tres DOP no lo estuviera a su vez por la IGP “Aceite de Jaén”, y, por otro, no debería permitirse que un aceite elaborado en el territorio de una DOP pudiera pertenecer a la IGP sin pertenecer a su vez a la DOP. De otro modo, la pervivencia de las denominaciones preexistentes y la convivencia de las mismas con la nueva IGP sería imposible, configurándose más como feroces competidores que como aliados en aras de un objetivo común

y colectivo, cual debería ser el proporcionar un mejor posicionamiento en los mercados de los aceites de calidad elaborados en nuestra provincia, y no servir únicamente para satisfacer los intereses particulares de algunos productores con poca mentalidad colectiva.

PROBLEMS OF THE CO-EXISTENCE OF THE PROTECTED DESIGNATIONS OF ORIGIN AND PROTECTED GEOGRAPHICAL INDICATIONS: THE CASE “ACEITE DE JAÉN”

Summary

Designations of Origin and Geographical Indications are two quality titles covered by EU legislation for the protection of agricultural products and foodstuffs whose quality is linked to a specific territory. In spite of being two different titles, the similarities between them are evident, and, since the EU regulations do not establish priority or incompatibility between them, it is possible that both protection instruments can apply in the same territory to designate the same type of product. This is actually the case in the province of Jaén, in southeastern Spain, where three Protected Denominations of Origin (PDOs) are threatened as a result of the application for registration of a Protected Geographical Indication (PDI) that intends to act at the provincial level for designating the same product: extra virgin olive oil. In this study we analyse this case and formulate some general recommendations of possible solutions that might allow a peaceful coexistence between these two titles of protection.

PROBLEMI DI COESISTENZA DEI MARCHI DI DENOMINAZIONE DI ORIGINE PROTETTA E INDICAZIONE GEOGRAFICA PROTETTA: IL CASO DELL’«OLIO D’OLIVA DI JAÉN»

Riassunto

I marchi Indicazione Geografica Protetta e Denominazione di Origine Protetta sono stati previsti nella legislazione dell’UE per tutelare i prodotti agroalimentari certificando la loro peculiare qualità, tipica di una determinata area geografica. Nonostante si tratti di due diverse forme di tutela giuridica, esse presentano molti tratti simili. Va sottolineato che nei regolamenti dell’UE non è stato determinato un ordine di gerarchia nel ricorrere a queste forme di tutela, così come non sono state determinate le circostanze del conflitto di coesistenza. Ciò significa che gli imprenditori possono beneficiare di entrambi i marchi per tutelare la qualità dei prodotti agroalimentari allo stesso tempo. Un tale problema è stato riscontrato nella provincia di Jaén, al sud della Spagna, dove il ricorso a tre Indicazioni Geografiche Protette è stato messo in dubbio con la presentazione di una domanda di registrazione della Denominazione di Origine Controllata riferita allo stesso prodotto – l’olio extravergine d’oliva di prima spremitura. A sostenere la tesi di una possibile coesistenza di queste due forme di tutela giuridica in un determinato territorio, l’Autore ha presentato le posizioni emerse nella dottrina e nella giurisprudenza, supportate da riflessione individuale.

ALESSIA BUGGEEA

La interferencia entre marcas e indicaciones geográficas en el ámbito vitivinícola

1. Introducción

El hecho de que un mismo nombre geográfico, en jurisdicciones distintas, pueda ser objeto de una Indicación Geográfica (IG) o Denominación de Origen (DO) como de una marca de empresa revela como, en la actual esfera de mercado globalizado, lo que se presentaba como un mero debate político¹ entre distintos sistemas jurídicos se puede fácilmente traducir en concretas hipótesis conflictuales. Ello se debe a que, siendo estos signos objeto de la Propiedad Industrial², cuyos corolarios fundamentales son, esencialmente, la exclusividad (elemento constitutivo del derecho de propiedad industrial) del relativo derecho³ y su criterio

¹ Fueron temas objeto de debate: El conseguimiento de una adecuada valorización y apropiada protección de las indicaciones geográficas, que trae aparejadas prohibiciones de apropiación de las mismas como marcas; la no comprensión de la aplicación de normas en materia de marcas más allá de lo necesario para la tutela de las indicaciones en cuestión; y, la no conculcación de derechos de marca válidos adquiridos legítimamente dando prioridad a denominaciones geográficas.

² Los signos distintivos concernientes una indicación geográfica de productos y, sobre todo, las marcas constituyen la forma más antigua de propiedad industrial. En base a ello, por tanto, no sorprende la inclusión de las DO en el Convenio de París de 20 de marzo de 1883 (art. 1 artículo 1). Al respecto, cfr. SCT/9/4 Geographical Indications-An Introduction (disponible en: www.wipo.int). Para un estudio pormenorizado, véase D. Gangjee, *Quibbling Siblings: Conflicts between Trademarks and Geographical Indications*, “Chicago-Kent Law Review” vol. 82, N.3, 2007, ps. 1264 e ss.

³ El documento OMPI SCT/5/3, de 8 de junio de 2000, *Possible solutions for conflicts between trademarks and Geographical Indications and solutions for conflicts between homonymous Geographical Indications*, en el punto 20, somete a las IG a los mismos principios previstos para las marcas, como: el principio de *territorialidad*, esto es que también aquéllas se someten a una tutela delimitada territorialmente, y el principio de *especialidad*, que limita la relativa protección a la sola tipología de productos para lo que se utilizan, regla de la que se exceptúan los signos con cierta notoriedad, ya que esta disciplina está prevista pero solo las marcas. Ello ha sido objeto de

temporal indefinido⁴, su explotación en el tráfico económico puede dar lugar a una confluencia de intereses contrapuestos, a saber el interés colectivo del conjunto de productores de una misma zona geográfica que, en conformidad con el uso y las reglas de producción, producen productos con características y cualidades que perfilan el carácter distintivo del signo en cuestión, se contraponen al interés individual de una determinada empresa (titular del signo) que mira en el mercado a diferenciar su producto y/o servicio de los de la competencia. De esta manera, la *ratio* del sistema de protección previsto a nivel europeo reside en dispensar amparo a las denominaciones geográficas protegidas frente a aquellas marcas que se configuran como exclusivas, esto es como el derecho de uso (o hacer uso) del signo para productos o servicios de las tipologías por las que ha sido registrado o por las que, en cualquier caso, adquiere notoriedad, con exclusión de cualquier otro signo idéntico o similar (art. 9.1 y 2 RMUE n° 2017/1001)⁵.

En particular, tal exigencia “protectora” en materia se ha plasmado en la previsión de un instrumento normativo⁶ dirigido a los productos agrícolas destinados a la alimentación humana⁷ (aunque excluye el vino y las bebidas espirituosas, los cuales gozan de su propia regulación específica comunitaria)⁸ y mirado a paliar los posibles contrastes que surgen por la falta de sinergias en el uso en el mercado de las marcas y de las indicaciones geográficas y/o situaciones de colisión entre las distintas formas de tutela que se generan cuando ambos signos consisten en los mismos términos geográficos. Estos problemas de conflicto se dan, esencialmente, cuando una solicitud de registro de una DO sobreviene a una marca anterior idéntica o similar, registrada o consolidada por el uso, o,

estudio por B. Goebel y M. Groeschl, *The long road to resolving conflicts between Trademarks and Geographical Indications*, “The Trademark Reporter” 2014, vol. 104 N.4, pp. 829 e ss.

⁴ Tanto las marcas como las DO tienen un término temporal indefinido ya que, en principio, su vigencia perdura hasta que su titular no incurra en una de las causas de caducidad o nulidad previstas por el Reglamento comunitario. Sin embargo, las patentes y los modelos de utilidad tienen un término temporal limitado de protección (20 años en el caso de las patentes frente a los 10 años de un modelo de utilidad). Con respecto a esta última cuestión, puede consultarse la siguiente página web: https://www.oepm.es/es/propiedad_industrial/preguntas_frecuentes/FaqInvenciones04.html.

⁵ Reglamento (UE) n° 2017/1001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017 (DOUE L 154, de 16 de junio de 2017), por el que se modifica, entre otros, el Reglamento (CE) n° 207/2009 del Consejo sobre la marca comunitaria.

⁶ Art. 14.1 y 2 del Reglamento (UE) n° 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DOUE L núm. 341, de 14 de diciembre de 2012).

⁷ Anexo I del Reglamento (CE) 1151/2012.

⁸ Anexo VII, parte II, del Reglamento (UE) n° 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° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 y (CE) n° 1234/2007, (DOUE L núm. 347, de 20 de diciembre de 2013).

viceversa, cuando la solicitud de registro de una marca sea posterior a una DO, ya registrada o, en cualquier caso, reconocida. De ahí que los signos distintivos en cuestión vienen a coexistir y ello es el verdadero problema que subyace a las hipótesis de contraste de estos signos.

El conflicto objeto de estudio es sostenido también por las realidades político-territoriales fundamentadas en la disciplina sobre las marcas y en el recurso al régimen de prioridad respaldado por el imperante principio que, en general, informa a la entera disciplina de derecho industrial: el conocido brocardo anglosajón *First in time, first in right* que se corresponde al aforismo *prior in tempore, potior in iure* y que reconoce en la prioridad de la obtención del título la legitimidad exclusiva del correspondiente derecho subjetivo.

Sin embargo, el recurso exclusivo al régimen de prioridad resulta adverso en los Países de la UE que prevén sistemas de tutela *sui generis* en donde la protección de las indicaciones de calidad es más fuerte, ya que estos países resultan ser portadores de tradiciones basadas en la producción de productos agroalimentarios de calidad que se caracterizan por su vinculación al territorio o por su carácter fuertemente “local”. Según éstos, de hecho, la solución al conflicto prevista supondría un régimen igualitario entre marcas y DO, lo que conduce a ignorar la intrínseca diferencia ontológica, y, por tanto, también el asumido “prevalcimiento”⁹ de las DO sobre los intereses económicos y privados del titular de una marca idéntica. Según tal tendencia, el enfoque de la materia aplicado a las hipótesis conflictuales en cuestión no puede ser unívoco, sino que dependerá de cada caso concreto y para ello habrán de tomarse en consideración los múltiples factores que entran en juego y adoptar, allí donde la prevalencia de las denominaciones geográficas no fuera absoluta, un régimen intermedio de coexistencia entre los distintos derechos en atención al mismo nombre geográfico¹⁰. A pesar de lo anterior, actualmente las posturas asumidas de cara a una solución realmente uniforme y ampliamente compartida han dado

⁹ Ello se debe a que en nuestro ordenamiento parte de la doctrina, al considerar a las DO como bienes de dominio público y, por tanto, entendiendo que obedecen a un interés general, colectivo y público del territorio donde se encuentren los productos protegidos por éstas, excluye su coincidencia con las marcas, ya que su régimen jurídico no permite una apropiación privada o un uso exclusivo individual. De ahí que concluyó que, frente a los signos marcarios, las denominaciones geográficas protegidas tienen una mayor importancia. En este sentido, Vid. R. Largo Gil, *Las marcas de garantía*, Madrid 1993, p. 73 (nota 99); B. O’Connor, *The Law of Geographical Indications*, London 2004, p. 113; J. Guillem Carau, *Denominaciones Geográficas de Calidad. Estudio de su reconocimiento y protección en la OMC, la UE y el Derecho español*, Valencia 2008, p. 427.

¹⁰ Cfr. WIPO-Standing committee on the law of trademarks, industrial designs and geographical indications, *Possible solutions for conflicts between trademarks and Geographical Indications and solutions for conflicts between homonymous Geographical Indications*, doc. SCT/5/3 de 8 de junio de 2000, puntos 65-67.

lugar a numerosos debates doctrinales y jurisprudenciales, resultando en vez escasas las fuentes normativas de referencia.

Con respecto a las normas de referencia, ya a partir del primer Reglamento (CE) núm. 2081/1992¹¹ relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, en especial en su art. 14, el legislador comunitario previó que la solicitud de registro de una marca, en las hipótesis en las que la misma infringiera el art. 13 (violación del ámbito de protección de una DO e IG), presentada posteriormente a la solicitud de registro de una idéntica denominación debía de rechazarse o, en cualquier caso, en un segundo momento anularse; la misma solicitud debía de ser igualmente rechazada cuando, en el proceso relativo a su registración, se publicaba una solicitud de registro relativa a una DO similar; por último, las implicaciones del reglamento al régimen de coexistencia se perfilaron en las hipótesis en las que la solicitud de registro de una DO sobreviviera a una marca anterior legítimamente registrada. Los cambios introducidos en materia con ocasión del posterior Reglamento (CE) núm. 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006¹², no fueron, en realidad, sustanciales y la solución adoptada se muestra aún más ambigua: de hecho, en su art. 14, párrafo 2, se contempla un régimen de coexistencia exclusivamente cuando una marca sea registrada o consolidada como consecuencia de su uso de buena fe antes de la protección de una DO o IG en el País de origen o, en cualquier caso, antes del 1 de enero de 1996. Tal planteamiento se pudo mitigar sustancialmente con la entrada en vigor del Reglamento (UE) núm. 1151/2012¹³, en donde el legislador, siempre en su art. 14, párrafo 1, recurre al principio de prioridad, suponiendo pero un mismo hito temporal de relevancia (la fecha de presentación de la solicitud) tanto para las marcas como para las DO e IG y, contemplando las hipótesis de coexistencia solo en los casos en los que las marcas se revelen como preexisten-

¹¹ Reglamento (CEE) n° 2081/92 del Consejo, del 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DOUE L 208, de 24 de julio de 1992). Disponible en: <https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/7332311d-d47d-4d9b-927e-d953fbc79685/language-es>. Para un examen pormenorizado y crítico del sistema de protección previsto por el Reglamento (CEE) n° 2081/1992 de 14 de julio, véase Á. Martínez Gutiérrez, *La tutela comunitaria de las Denominaciones Geográficas*, 1ª ed., Barcelona 2008.

¹² Reglamento (CE) n° 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios (DOUE L 93, de 31 de marzo de 2006). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2006/093/L00012-00025.pdf>.

¹³ Reglamento (UE) n° 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DOUE L núm. 341, de 14 de diciembre de 2012). Disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:es:PDF>.

tes, a excepción de las marcas notorias o renombradas¹⁴ o cuando haya riesgo de confusión¹⁵ (art. 6.4 RTO (UE) núm. 1151/2012).

Es a raíz de lo anterior que se podría afirmar una cierta tendencia del legislador europeo a incentivar la protección de las denominaciones geográficas. Las razones de ello están estrechamente ligadas a intereses públicos que trascienden el ámbito privatístico de los signos, ya que las DO se alejan de cualquiera consideración como un modelo de propiedad¹⁶, pues su titularidad es vacante y nunca realmente individualizada. Sin embargo, a pesar de esa tendencia, y en el deseo de que las DO e IG adquieran una cierta reputación en los mercados de destino y tomando en consideración además el reducido número de nombres geográficos comercialmente apreciables y la facilidad con la que se puede registrar una marca, el legislador comunitario para resolver ese conflicto ofrece como solución prioritaria el recurso a los principios de prioridad y exclusividad¹⁷.

Ahora bien, una vez realizado con carácter general un *excursus* de los antecedentes normativos europeos que regulan los conflictos entre las denominaciones geográficas y las marcas y centrándonos de forma más pormenorizada en la materia objeto de estudio, creemos conveniente hacer hincapié en el sector del vino en el cual es hoy día frecuente el uso de marcas que hacen referencia al origen geográfico del producto. Ello supone que no solo los intereses de sus titulares (productores, Consejos Reguladores de una DO, empresas, asociaciones de productores de una determinada zona geográfica, etc.) entren en conflicto, sino también los signos en cuestión. De ahí que, para comprender su

¹⁴ La Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas en su art. 8, apartado 1, 2 y 3. En este sentido, cfr. M. Lobato, *Comentario a la Ley 17/2001, de Marcas*, 2ª ed., Navarra 2007; y, C. Fernández-Novoa y Á. García Vidal, *Derecho de marcas: Legislación. Jurisprudencia comunitaria*, Madrid 2001.

¹⁵ El riesgo de confusión constituye en nuestro Ordenamiento una de las prohibiciones básicas que impiden el acceso de una marca solicitada al registro y que se confunde con una marca o nombre comercial solicitados o registrados anteriormente (arts. 6.1, letra b) y 7.1. b) de la Ley 17/2001 de Marcas. A nivel comunitario y por lo que concierne las DOP o IGP, el riesgo de confusión estaría contenido en el inciso primero de la letra a) del punto primero del artículo 13 del Reglamento (UE) nº 1151/2012.

¹⁶ En este sentido, cfr. H. Baylos Corroza, *Tratado de Derecho Industrial*, 2ª ed. actualizada, 1993, p. 73; A. Bercovitz Rodríguez-Cano, *Apuntes de Derecho Mercantil*, 7ª ed., Pamplona 2006, p. 400 y ss.; C. Fernández Novoa, *Tratado de Derecho de Marcas*, Madrid 2001, p. 25 y ss.

¹⁷ En términos generales, un derecho de exclusiva vinculado a un signo distintivo es aquél que le otorga a su titular, por un lado, una facultad de uso y disposición del mismo (*ius utendi*), con exclusión del resto de personas y, por otro lado, un correlativo *ius prohibendi* frente a terceros que no se encuentran legitimados para su uso, configurándose por tanto como un derecho *erga omnes* que trasciende de las eventuales relaciones personales que puedan existir entre titular e infractor. En este sentido, vid. C. Fernández-Novoa, *Tratado sobre Derecho de Marcas*, op.cit. ps. 434- 446; B. Goebel, M. Groeschl, *The long road to resolving conflicts between Trademarks and Geographical Indications*, “The Trademark Reporter”, vol.104, N.4, 2014, pp. 836-840.

funcionamiento, gestión y protección debemos de atender a las disposiciones nacionales¹⁸ y europeas¹⁹ aplicables al sector vitivinícola y, especialmente, a las que disciplinan las relaciones entre marcas y denominaciones geográficas para vinos y sus consecuencias jurídicas derivadas de la relación de los signos objeto de estudio. Para ello, una primera atención es de dirigir a la distinción entre denominaciones geográficas y las marcas. En particular, las denominaciones

¹⁸ Son normas nacionales que regulan y protegen a las indicaciones geográficas y denominaciones de origen del sector vitivinícola: La Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino (BOE núm. 165, de 11 de julio de 2003) que deroga la Ley 25/1970 del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcohol es y pone al día las regulaciones del viejo Estatuto de la Viña y el Vino de 1970. Al respecto cabe señalar que algunas disposiciones de esta Ley (Título II) han sido derogadas por la Ley 6/2015 de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra-autonómico (BOE núm. 114, de 13 de mayo de 2015) que regula los términos tradicionales que indican que el vino está acogido a una DOP o IGP de vinos; el Real Decreto 774/2014, de 12 de septiembre, desarrolla la aplicación del artículo 167 del Reglamento (UE) nº 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 y se fijan los requisitos y el contenido de una norma de comercialización en el sector del vino, y se aprueban las medidas aplicables a la campaña 2013/2014 y se derogan determinadas normas en materia agraria y pesquera (BOE nº 223, 13 sept. 2014); el Real Decreto 739/2015, de 31 de julio, sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola (BOE nº 183, 1 agosto 2015); el Real Decreto 313/2016, de 29 de julio, por el que se modifican el R.D. 739/2015, de 31 de julio, el R.D.740/2015, de 31 de julio y el R.D.1079/2014, de 19 de diciembre. (BOE nº 183, 30 julio 2016); el Real Decreto 597/2016, de 5 de diciembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2014-2018 al sector vitivinícola (BOE nº 294, de 6 de diciembre 2016); la Resolución de 24 de enero de 2017, de la Dirección General de Producciones y Mercados Agrarios (BOE nº 25, 30 de enero de 2017) por la que se fija para el año 2017, la superficie que se podrá conceder para autorizaciones de nuevas plantaciones de viñedo a nivel nacional, y se establecen las denominaciones de origen protegidas donde se podrán aplicar limitaciones a las nuevas plantaciones y restricciones a las solicitudes de autorizaciones de replantación y de conversión de derechos de plantación; y, por último, el Real Decreto 772/2017 de regulación del Potencial de Producción Vitícola (BOE nº 180, 29 de julio de 2017).

¹⁹ A nivel comunitario el sector vitivinícola está regulado por: el Reglamento (UE) nº 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) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº1037/2001 y (CE) nº 1234/2007; el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/256 de la Comisión, de 14 de febrero de 2017, que modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola; el Reglamento Delegado (UE) 2016/1149 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, por el que se completa el Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola y se modifica el Reglamento (CE) nº 555/2008 de la Comisión; y el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola.

geográficas son aquellos títulos de calidad de productos provenientes de una determinada zona geográfica y elaborados con recursos naturales y humanos de esa misma área, características éstas que atribuyen al producto un valor añadido y un cierto prestigio. De esta manera, en el tráfico económico y de cara a los consumidores todo producto que tenga esas determinadas características y cualidades aglutina una cierta reputación o *goodwill*, siendo su función la de distinguir la procedencia empresarial del mismo, así como la función de servir de instrumento de publicidad y promoción de los productos que identifican²⁰. Sin embargo, los productos protegidos mediante denominaciones geográficas son más susceptibles de ser falsificados, ya que no existe una especificidad en la titularidad, esto es todos pueden emplear esos títulos de calidad para identificar a productos de una área geográfica concreta. Al contrario, la marca es aquel *signo susceptible de representación gráfica*²¹ que identifica al producto sin que exista un vínculo directo con el mismo. Pues, se trata de un signo que no comprende elementos adicionales que afectan al valor del producto. En este caso, la calidad y el prestigio se ganan con el paso del tiempo y mediante el esfuerzo del productor. Se trata de un título individual, es decir confiere al sujeto titular un goce exclusivo²² del signo consistente en el derecho de evitar que otros utilicen signos idénticos o similares.

A raíz de esta distinción, lo que caracteriza a las denominaciones geográficas respecto de las marcas radica en el hecho de que si una denominación geográfica se protege como marca, los productos cuyas cualidades y características permiten designar el signo en cuestión se enfrentarán a una barrera comercial en la zona de validez de la marca. Al contrario, las marcas perderán su valor comercial y carácter distintivo cuando se enfrentan a denominaciones geográficas reconocidas en un determinado territorio, dañando el prestigio del titular.

La disciplina comunitaria relativa a las indicaciones geográficas protegidas (y en particular, el art. 6 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012 para productos agrícolas y alimenticios y el art. 102 del Reglamento (UE) núm. 1308/2013²³ con respecto a los vinos) comprende normas que disciplinan hipótesis de conflicto entre los signos en cuestión y en base a las cuales no se pueden registrar marcas que se

²⁰ Al respecto, vid. M.J. Botana Agra, *Las Denominaciones de Origen*, en: G. Jiménez Sánchez (ed.), *Tratado de derecho mercantil. Vol. 2: las denominaciones de origen*, Barcelona 2001, p. 36.

²¹ Art. 4.1 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas (BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 2001).

²² Cfr. apartado 1 del art. 34 de la Ley 17/2001 de Marcas y, en la misma línea, vid. C. Fernández-Novoa, *Tratado sobre Derecho de Marcas*, 2ª ed., Madrid, 2004, p. 433.

²³ Reglamento (UE) 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios (DOUE L 347, de 20 de diciembre de 2013) por el que se deroga, entre otros, el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007.

puedan “confundir”²⁴ con indicaciones geográficas registradas y, viceversa, la regla contempla hipótesis de coexistencia cuando la marca se registre con anterioridad a la indicación geográfica, salvo en los casos en los que la marca incurra en otras causas de nulidad. De ahí que se excluye la pérdida automática de posibilidad de registro de una indicación geográfica en virtud de una marca anterior. Hipótesis, sin embargo, contemplada solo en los casos de que se trate de una marca notoria o si se toma en consideración la reputación de la marca (y, siempre que se trate de productos alimentarios, y no de vinos, el tiempo durante el cual hayan sido usadas en el comercio). De ahí que, procede señalar como en ámbito europeo subsiste la prevalencia de las denominaciones geográficas registradas sobre las marcas incluso preexistentes.

2. Antecedentes de hecho

La sentencia dictada por el Tribunal General de la Unión Europea (Sala Sexta) en fecha de 9.02.2017 es importante por varios motivos. El principal versa sobre el reconocimiento de la existencia de una marca solicitada que coincide o parte de una denominación de origen “Sicilia” que protege vinos elaborados en dicha isla italiana²⁵. Ello, sumado al hecho de que el correspondiente derecho de exclusiva sobre el producto vinícola no se concede a la empresa en cuestión en cuanto la solicitud de registro de la marca de que se trata es posterior a la fecha²⁶ de registro de la denominación geográfica “Sicilia”, es determinante y, por tanto, permite activar como consecuencia jurídica la negación absoluta de su registro enunciada en el artículo 7, apartado 1, letra j) del Reglamento nº 207/2009. Además, la existencia de una familia de marcas, así como la notoriedad del signo son argumentos que sólo tienen cabida en el estudio de los motivos relativos de denegación de registro, no pudiendo aplicarse en el campo

²⁴ Nos referimos al riesgo de confusión que se desprende de la lectura de la letra a) del apartado primero del art. 13 del RTO (UE) nº 1151/2012.

²⁵ Sobre la tutela de los títulos de calidad vinícolas frente a las marcas, cfr. el artículo 102 del Reglamento de la Unión Europea 1308/2013.

²⁶ Aquí, vemos como el momento procesal (fecha de presentación de la solicitud), junto a otros parámetros (el registro de una denominación geográfica determinada; la solicitud de una marca incurra en una de las situaciones contempladas en el apartado segundo del artículo 103; la solicitud de la citada marca para diferenciar productos pertenecientes a una de las categorías enumeradas en el anexo VII, parte II y, finalmente, la presentación de la solicitud marcaria en un momento posterior a la fecha de presentación de la solicitud de registro de la denominación geográfica en la Comisión), es importante. Al respecto, para un estudio pormenorizado de la materia vid. Á. Martínez Gutiérrez, *Nuevos Títulos de protección de carácter comunitario para los vinos de calidad*, 1ª ed., Cizur Menor 2011, pp. 122 a 128.

de los motivos absolutos. En este sentido, el motivo absoluto del artículo 7.1 letra j) opera de forma automática, sin valorar la posible existencia de riesgo de confusión en el origen empresarial, la notoriedad de las marcas “Vega Sicilia” o la pertenencia a dicha familia de marcas.

Por otra parte, procede subrayar la gran importancia que se proporciona a las indicaciones o denominaciones geográficas protegidas, ya que se garantiza una amplia protección de aquellas previendo que “su «mera» inclusión en las marcas que no se limiten a los productos del área geográfica mencionada determinará la denegación de registro de dichas marcas”²⁷.

3. Cuestión controvertida

La mercantil productora de vinos “Bodegas Vega Sicilia”, sobre la base de lo previsto en el Reglamento sobre marca comunitaria núm. 207/2009, de 26 de febrero de 2009, formuló en julio de 2014 ante la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea una solicitud de registro de la marca denominativa “Tempos Vega Sicilia” para los productos correspondientes a «Bebidas alcohólicas (excepto cerveza)», en conformidad con lo previsto en el Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas, de 15 de junio de 1957²⁸ y, pertenecientes a la clase 33.

En la fase de examen, tal solicitud fue desestimada (en diciembre de 2014) en cuanto la marca solicitada, al contener el término “Sicilia” perteneciente a denominaciones de origen italianas ya protegidas (“Grappa Siciliana/Grappa di Sicilia” para bebidas espirituosas, “Sambuca di Sicilia” y “Sicilia” para vinos) y designando bebidas carecientes de dicho origen, incurría en el motivo de denegación absoluto del art.7.1 letra j) del citado Reglamento sobre marca comunitaria.

Frente a esta denegación absoluta, en enero de 2015, la sociedad Bodegas Vega Sicilia, no satisfecha de la resolución del examinador, se acogió a su derecho de recurrir con base a lo previsto en los arts. 58 a 64 del Reglamento n° 207/2009, interponiendo así recurso ante la Oficina de Propiedad Intelectual de la UE contra la denegación. Tal recurso fue posteriormente desestimado con consiguiente condena al pago de las costas por parte de la recurrente. El objeto de tal recurso y la respuesta del Tribunal General de Unión Europea al mismo se analizan a continuación.

²⁷ Consúltese la siguiente página web: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187691&pageIndex=0&doclang=ES& mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=162347>.

²⁸ Disponible en: http://www.wipo.int/treaties/es/text.jsp?file_id=287534.

4. Sobre el recurso y decisión del tribunal

El motivo de desestimación del recurso por parte de la Cuarta Sala de Recurso de la EUIPO se articula al amparo de la letra *j*) del art. 7.1 del Reglamento nº 207/2009 que contempla la obligación de negación de registro de «marcas de vinos que incluyan o consistan en una indicación geográfica que identifique los vinos, o las marcas de bebidas espirituosas de que contengan o consistan en una indicación geográfica que identifique las bebidas espirituosas, cuando dichos vinos o bebidas no tengan dicho origen». La claridad del precepto y su aplicación al caso que nos ocupa, autoriza la denegación absoluta de registro de la marca “Tempos Vega Sicilia”, ya que, siendo la marca solicitada en cuestión analizada por partes y no en su conjunto, se entiende que la misma incorpora el término “Sicilia” que identifica a la denominación de origen que protege a vinos propios de la isla italiana.

La recurrente no impugna la existencia y el registro de la DOP italiana “Sicilia” que identifica a vinos, ni cuestiona el hecho de que la marca denominativa solicitada se refiere y se compone por el término “Sicilia”. Sin embargo alega que el nombre completo “Vega Sicilia” en la marca que quería registrar es el núcleo de la familia de marcas de la bodega (“Vega Sicilia” y “Vega-Sicilia Único”) para los productos de la clase 33, cuyo registro le fue concedido por la Oficina en los años 2003 y 2004. Por tanto, desde la perspectiva del recurso interpuesto, la entidad recurrente sostenía que esta expresión (“Vega Sicilia”) debía de tenerse en cuenta en su conjunto y no por partes. Esta alegación fue rechazada por la EUIPO que, con apoyo a la jurisprudencia²⁹ sobre la materia, ha venido afirmando que «el concepto de familia de marcas no pertenece al ámbito de los motivos de denegación absolutos, sino únicamente al de los motivos de denegación relativos, de modo que la Sala de Recurso debe apreciar la marca solicitada en función de las características propias de ésta, sin tener en cuenta las demás marcas de las que sea titular la solicitante de esa marca»³⁰.

Por otro lado, la entidad recurrente, siempre con base a la evolución de la familia de marcas “Vega Sicilia”, reclamaba la aplicación del artículo 102.2 del Reglamento (UE) núm. 1308/2013 que contempla el supuesto de coexisten-

²⁹ En este sentido, cfr. la Sentencia de 24 de marzo de 2011, Ferrero/OAMI, C-552/09 P, EU: C: 2011:177, apartados 97 y 99; y, la sentencia de 26 de septiembre de 2012, IG Communications/OAMI — Citigroup y Citibank (CITIGATE), T-301/09, no publicada, EU: T: 2012:473, apartado 20.

³⁰ Fundamento Jurídico nº 44 de la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Sexta), asunto T-169/15. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187691&pageIndex=0&doclang=ES& mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=162347>.

cia de los títulos de calidad protegidos con las marcas solicitadas, registradas o meramente usadas en una fecha anterior a la de referencia. Y ello, sostenía la recurrente, debía de permitirle el registro de la marca solicitada olvidando, sin embargo, que la marca en cuestión se solicitó en julio de 2014, esto es en fecha posterior a la de registro de la denominación de origen “Sicilia” que remonta al año 1999. Por consiguiente, la Sala de Recurso del Tribunal rechaza también esta otra alegación por parte de la recurrente.

Un tercer reproche por parte de la recurrente, y dirigido tanto al examinador como a la Sala de Recurso del Tribunal, se basaba en la omisión por parte de éstos del renombre adquirido por la marca española y de la Unión “Vega Sicilia” de la que es titular desde el año 1969, es decir con anterioridad a la indicación geográfica “Sicilia” (que, como ya hemos dicho, remonta al año 1999). Consecuentemente, la Sala de Recurso del Tribunal razonaba que el renombre de una marca es una circunstancia irrelevante por lo que atañe al motivo de denegación absoluto del artículo 7, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 207/2009. Por consiguiente, aun suponiendo que la marca VEGA SICILIA sea muy conocida o goce de cierto renombre en la Unión Europea, esta circunstancia no impide denegar el registro de la marca solicitada en aplicación del artículo 7, apartado 1, letra j), del Reglamento n.º 207/2009. Como indicó acertadamente la Sala de Recurso, para invocar el renombre del signo VEGA SICILIA a efectos del registro de la marca solicitada, la recurrente debería haber formulado oposición con arreglo al artículo 98 del Reglamento n.º 1308/2013, puesto en relación con el artículo 101, apartado 2, de este mismo Reglamento, antes de la concesión de la denominación de origen protegida «Sicilia»³¹.

Asimismo, se recriminaba también la inseguridad jurídica generada por la EUIPO que en ocasiones anteriores, bien por “despiste” o bien por desconocimiento, no impidió el registro de las marcas propiedad de la misma mercantil y que contenían e invocaban el término “Sicilia”. También en este sentido, el Tribunal rechaza esa alegación por parte de la recurrente argumentando que la falta de seguridad jurídica no es una circunstancia contemplada en los motivos de denegación absoluta del art. 7.1 letra j) del Reglamento núm. 207/2009.

Es en base a cada uno de los siguientes argumentos que el Tribunal General rechaza totalmente cada uno de los razonamientos seguidos por la parte recurrente, desestimando el recurso en su totalidad y condenando en costas a la sociedad Bodegas Vega Sicilia.

³¹ Fundamentos jurídicos n.º 59 y 60 de la Sentencia del TGUE (Sala Sexta), de 9 de febrero de 2017. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=187691&pageIndex=0&doclang=ES& mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=162347>.

5. Estudio teorico

Entre las novedades introducidas por la normativa europea en materia de interferencias surgidas entre marcas y DO e IG en el sector vitivinícola, la versión actual del artículo 102 del Reglamento (UE) n° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013³², contempla un sistema de protección basado en la prelación de la DOP/IGP frente a la marca y/o en la coexistencia de los signos en conflicto que dependerá de la prioridad temporal de cada uno de ellos. En efecto, bastará con confrontar la fecha de presentación de la solicitud de registro de la DOP/IGP en la Comisión³³ con la fecha de la solicitud de la marca conflictiva en el Registro de marcas correspondiente para verificar si la primera es anterior o no a la última y, en consecuencia, si deben aplicarse o no los preceptos que nos ocupan. Del examen registral del signo conflictivo que, como señala el precepto, debe de ser posterior para ser »rechazado«, se producen unos efectos jurídicos que comportan la declaración de nulidad de la marca concreta. En particular, si analizamos el artículo anteriormente citado vemos como el mismo reproduce, si bien en otros términos, la solución ante los conflictos de los signos en cuestión ofrecida por el Reglamento horizontal (UE) núm.1151/2012 (art. 14.1)³⁴. De ahí que, destaca su alineación con la disciplina comunitaria (horizontal) prevista en materia (de la que trae además causa), y, por tanto, a efectos de interpretación, podemos afirmar que ambas normas están y se pueden perfectamente relacionar entre sí. En consecuencia, es evidente que también para el sector vitivinícola el legislador comunitario, fomentando la preterición de las DOP/IGP en la actuación de los registros de marcas, integra un sistema de protección hacia el futuro, es decir el registro de una DOP/IGP efectuado cuanto antes garantiza una mayor defensa frente a posibles conflictos con marcas posteriores que se complementa con la previsión de prohibiciones absolutas y relativas o motivos de denegación contemplados en nuestro ordenamiento³⁵. Además, adentrándonos en las previsiones comunita-

³² El Reglamento (UE) n° 1308/2013 (DOUE L 347, de 20 de diciembre de 2013) constituye el eje sobre el que gira toda la legislación sobre el sector vitivinícola. Al respecto, cabe señalar que el vigente art. 102 del RTO n° 1308/2013 es el equivalente del art. 118 terdecies del derogado RTO n° 1234/2007 y del art. 44 del derogado RTO n° 479/2008.

³³ Cfr. art. 104 del Reglamento n° 1308/2013 (DOUE L 347, de 20 de diciembre de 2013).

³⁴ Reglamento (UE) n° 1151/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios (DOUE L 341, de 14 de diciembre de 2012). Antecedes a este: el Reglamento (CE) núm. 692/2003 del Consejo, de 8 de abril de 2003, que adoptó la protección de las denominaciones geográficas mediante el Reglamento 2081/1992 (art. 14), posteriormente modificado por el Reglamento 510/2006 (art. 14).

³⁵ Art. 5 y 6 a 10 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas (BOE núm. 294 de 08 de Diciembre de 2001).

rias miradas a garantizar una mayor protección de los títulos de calidad de este sector concreto, procede hacer mención a los supuestos recogidos en el art. 103.2 del Reglamento (UE) núm. 1308/2013 y en el art. 13.1 del Reglamento (UE) 1151/2012, que disciplinan aquellas hipótesis de violación de derechos derivados de una DOP/IGP:

- (i) cualquier uso comercial directo o indirecto de una DOP/IGP;
- (ii) uso impropio, imitación o evocación; (iii) otras prácticas engañosas.

En vista de las disposiciones citadas, son necesarias tres condiciones cumulativas para que se aplique el art. 7.1 letra j) del RMC núm. 207/2009, en relación con lo previsto en los reglamentos UE.

1. La DOP/IGP en cuestión deberá de ser registrada en ámbito europeo;

2. El uso de la marca europea tendrá que ser conforme a las circunstancias contempladas por el art. 103.2 del Reglamento (UE) núm. 1308/2013 o por el art. 13.1 del Reglamento (UE) núm. 1151/2012.

3. La solicitud de marca europea deberá de contener productos idénticos o similares a los tutelados por la DOP/IGP.

Sin perjuicio de lo anterior, puede dejarse anotado como la solución a estos conflictos en el ámbito vinícola ofrecida por el legislador comunitario, que depende de aquella otra contenida en el Reglamento horizontal, nos parece “duplicada”, puesto que, como acabamos de señalar, viene a repetir lo que ya se ha previsto horizontalmente.

En base a esta larga premisa, en el caso que nos atañe, debemos de señalar que la protección de títulos de calidad que identifiquen a vinos, en base a lo previsto en el art. 7.1 letra j) del RMC nº 207/2009, debe interpretarse en relación a las normas europeas que regulan y protegen a las indicaciones geográficas para vinos. Y, en este sentido, con arreglo al Reglamento (UE) núm. 1308/2013 cuyas disposiciones deben aplicarse en función de los acuerdos internacionales celebrados de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, como resulta del considerando 91 de este Reglamento (en esta línea, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 11 de mayo de 2010, asunto nº T-237/08, Cuvée Palomar (TJUE 2010, 137)³⁶. Pues bien, el pronunciamiento judicial que aquí se comenta nos permite analizar el supuesto de los impedimentos de registro absolutos (y relativos) previstos por el Derecho marcario comunitario y nacional. Al respecto, cabe destacar que con la aprobación de la reciente Directiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas³⁷, se obligará a modificar la vigente

³⁶ Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=T-237/08>.

³⁷ Directiva (UE) 2015/2436 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre (DOUEL 336, de 23 de diciembre del 2015) cuyo plazo de transposición expira el 14 de enero del

Ley española de Marcas (Ley 17/2001) para su plena adaptación a las nuevas disposiciones. De ahí que, correlativamente a lo previsto en ambas legislaciones (estatal y europea), los motivos de denegación de registro de una marca se dividen en dos categorías: A) Los absolutos, disciplinados en el art. 7 del RMC y 5 de la LM, que se activan en aquellos casos en los que se excluye el registro de una marca a causa de su intrínseca no idoneidad en el cumplimiento de la función distintiva y/o cuando la concesión de exclusividad sobre el signo entra en contraste con los intereses generales de la colectividad; y, B) los relativos, regulados por el art. 8 del RMC y 6 a 10 LM, que subsisten en los casos en los que el signo a registrar como marca entra en conflicto con anteriores derechos de terceros (esto es, cuando los signos a registrar carecen de carácter novedoso, ya que preexisten signos anteriores iguales o similares relativos a productos iguales o afines).

A la luz de esta distinción, los criterios, para la evaluación de los motivos de denegación de registro, en el sintagma de la marca posterior son de evaluar atendiendo a la clase para la cual se quiere registrar la marca y, a partir de ahí, determinar si la solicitud de registro de una DOP para vinos constituye un impedimento para la posterior solicitud de una marca correspondiente (para un mismo producto).

Sobre la base de lo anterior, en la Sentencia que aquí se comenta, una primera respuesta negativa parece desprenderse del Reglamento núm. 207/2009 sobre marca comunitaria (art. 7.1)³⁸ y, a nivel nacional, de la Ley 17/2001 de Marcas (art. 5)³⁹ que ordenan que las marcas registradas en violación de estas reglas serán inválidas. Sin embargo, en estos preceptos ninguna mención se hace con respecto al momento temporal de presentación de la solicitud de registro (que es lo que permite activar el efecto jurídico de denegación de acceso al registro), pues éste se contempla en el art. 102 del RTO (UE) núm. 1308/2013, basado en la prelación o coexistencia de los signos en cuestión. Más concretamente, al desestimar el motivo único de las imputaciones sobre el fondo esgrimido por la recurrente, el TGUE argumenta que la inadmisibilidad de la marca deriva del impedimento absoluto previsto por el art. 7, parágrafo 1, letra j), del RMC núm. 207/2009 que individua un vicio que impide el registro estrechamente ligado a la naturaleza del producto (vino) y del signo. En particular, tal denegación se debe a que la marca a registrar contiene una indicación geográfica que protege

2019 o el 14 de enero del 2023 (para otros preceptos) y que deroga la anterior Directiva 2008/95/CE. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2015-82566.

³⁸ Véase art. 7.1 del RMC n° 207/ 2009 disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:078:0001:0042:es:PDF>.

³⁹ Cfr. artículo 5 de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-23093>.

en el espacio europeo a vinos de origen italiana. Por tanto, subsistiendo este requisito que invalida la marca a registrar, a nada sirvió la alegación por parte de la recurrente según la cual la marca a registrar designa una sola empresa vinícola y que, por lo tanto, debe considerarse como perteneciente a una familia de marcas ya existentes en fecha anterior de la indicación geográfica en cuestión. Al respecto el TGUE hace suya la argumentación de la recurrente afirmando que el argumento de la existencia de una familia de marcas⁴⁰ alegado por la misma y que invoca el consiguiente riesgo de confusión⁴¹ consistente, en base a lo previsto en el art. 8, apartado 1, letra b), del RMC núm. 207/2009, en el riesgo en el que incurre el público de creer que los productos provengan de la misma empresa o, eventualmente, de empresas económicamente ligadas entre sí, resulta aquí inoperante ya que no entra dentro del ámbito de los motivos de denegación absolutos, sino de los relativos⁴² a efectos del citado RMC y, por tanto, debe de ser desatendido.

En consecuencia, y según cabe colegir, la aplicación de la prohibición de registro impuesta en el artículo 7.1. j) del RMC permite entonces impedir el registro de una marca comunitaria en las condiciones señaladas por el precepto sin necesidad de valorar si el público puede ser inducido o no a error⁴³. Pues, un signo que, en base a los productos para los cuales viene solicitado el registro como marca, y a efectos de lo previsto en el art. 7, parágrafo 1, letra j), del Reglamento núm. 207/2009, será denegado sobre la base de las características propias de la marca y sin tener en cuenta las demás marcas de las que es titular la empresa solicitante.

⁴⁰ Nos referimos al conjunto de marcas que pertenecen a una sola persona y que comparten un elemento común (prefijo, un sufijo, una palabra, una sílaba u otro elemento, etc.).

⁴¹ El riesgo de confusión en las familias de marcas es la consecuencia del “engaño” del consumidor sobre la procedencia u origen del producto marcado, ya que el consumidor piensa, equivocadamente, que ese producto pertenece a tal familia de marcas. En este sentido, los pronunciamientos judiciales que tratan este tema son innumerables, entre otros, véase la Sentencia de 26 de septiembre de 2012, IG Communications/OAMI — Citigroup y Citibank (CITIGATE), T-301/09, no publicada, EU:T:2012:473, apartado 20 y jurisprudencia que allí se cita; Sentencia de 24 de marzo de 2011, Ferrero/OAMI,

C-552/09 P, EU:C:2011:177, apartados 97 y 99; y, la Sentencia de 11 de mayo de 2010, CUVÉE PALOMAR, T-237/08, EU:T:2010:185, apartados 120 y 133. Para un estudio comparado, cfr. C. Fernández-Novoa y García Vidal, *Derecho de marcas: Legislación. Jurisprudencia comunitaria (Actualización)*, Madrid 2002; A. Vanzetti, *Giurisprudenza Annotata di Diritto Industriale*, Milano 2009, p. 1594.

⁴² Cfr. artículo 8.1 del RMC nº 207/2009. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009R0207>.

⁴³ En este sentido, en la doctrina, vid. M. del M. Maroño Gargallo, *La protección jurídica de las denominaciones de origen en los Derechos español y comunitario*, Madrid 2002, p. 159.

Esta prohibición (absoluta) objeto de estudio se contiene también, a nivel estatal, en la letra *h*) del art. 5.1 de la Ley de Marcas española que prevé una prohibición específica que tiende a proteger las indicaciones de procedencia geográfica de los vinos o bebidas espirituosas y que se aplica, en primer lugar, en el supuesto de solicitud de una marca que consiste en una indicación geográfica protegida de vinos o bebidas espirituosas que no proceden de la zona geográfica denotada por el signo solicitado como marca (con esta primera previsión el legislador nacional ha mirado a prohibir el carácter engañoso del signo solicitado como marca); y, en segundo lugar, en el supuesto en el que, a pesar de no ser engañoso el signo solicitado como marca⁴⁴, la adopción del mismo, unido a elementos como clase, tipo, etc., comportaría la conversión de la indicación geográfica protegida de vino o bebida espirituosa en una denominación puramente descriptiva de un género de productos⁴⁵.

Y, desde estas perspectivas (normativas), nuestra opinión es favorable al presente pronunciamiento del TGUE en cuanto, puesto que el registro de la marca solicitada debe denegarse por el solo motivo de que dicha marca incluye o contiene una indicación geográfica que identifica vinos cuando los vinos no tienen dicho origen, el hecho de que el nombre a registrar que disfrutaría de una denominación de origen ya conocida por el público en general o por los medios interesados pero asociable a mismos productos de distinto origen geográfico (Italia), es de rechazar. Sin embargo, el hecho de que la marca solicitada pertenezca a la familia de marcas de las que es titular la empresa es indiferente para la aplicación del motivo de denegación absoluto previsto por el artículo 7, apartado 1, letra j), del mismo Reglamento. Al respecto, una línea interpretativa parecida resulta contenida con precedencia en la Sentencia de 11 de mayo de 2010, en el asunto T-237/08, del Tribunal General (Sala Tercera), asunto Cuvée Palomar⁴⁶.

Pero además, y correlativamente a cuanto alegado por la recurrente, en base a la cual debería de haberse aplicado el art. 102, apartado 2, del Reglamento (UE) núm. 1308/2013 que permite tanto el uso no registrado como la renovación de marcas que sean anteriores al registro de una denominación de origen protegida y que se hallen en conflicto y reconoce, en términos generales, el derecho de las marcas anteriores a la protección de una determinada denominación de origen o indicación geográfica, se acepta la interpretación del Tribunal según la cual una respuesta afirmativa de registro sería posible en los casos en los que el registro de una marca antecede al de una DOP o IGP o cuando, subsistiendo los

⁴⁴ En esta línea, vid. L.A. Marco Arcalá, *Las causas de denegación de registro de la marca comunitaria*, Valencia 2001, pp. 193 y 194.

⁴⁵ Sobre este punto, vid. C. Fernández-Novoa, *La Protección Internacional de las Denominaciones Geográficas de los productos*, Madrid 1970, p. 42 y ss.

⁴⁶ Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&num=T-237/08>.

requisitos, el uso de la misma dentro del espacio comunitario es de buena fe. Pues, solo en este caso la marca será válida y su uso podrá proseguir, excepto cuando la marca incurra en las causas de nulidad o revocación o cuando se trate de una marca notoria⁴⁷ o renombrada. Pero, como en el presente asunto la marca en cuestión no se solicitó ni se registró antes de que la denominación de origen estuviera protegida en su país de origen ni se ha acreditado la buena fe en el uso de la misma, estamos de acuerdo con la decisión del Tribunal de rechazar cualquier hipótesis de coexistencia prevista en virtud del reconocimiento administrativo de derechos sobre marcas adquiridos con anterioridad a la inscripción en el registro de una denominación geográfica.

Por último, nos parece también desafortunada la alegación de la recurrente relativa a la omisión (por parte de la EUIPO y TGUE) del renombre de la otra marca anteriormente registrada de la que es titular, ya que, como ha venido afirmando el TGUE, en este caso era necesaria la oposición por parte de la misma a la concesión de un signo idéntico o similar que distinga productos o servicios correspondientes al signo renombrado anterior. Es sobre la base de esa última consideración del Tribunal que entendemos justa la postura asumida por el mismo, ya que resulta evidente la falta de fuerza opositora por parte de la recurrente en el momento en el que tenía que haberla formulado.

6. Valoración de la sentencia: conclusiones

A modo de conclusión, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea objeto de comentario me parece técnicamente correcta. Su relevancia se encuentra en que permite una interpretación de las normas en cuestión que invalida las normas de conflicto mencionadas anteriormente, ya que cada cuestión se puede resolver por sé, sobre la base de los requisitos de validez de registro de una marca. El razonamiento del Tribunal General, rechazando la solicitud de registro de la marca en cuestión, permite hacer una serie de consideraciones:

1. Quien produce un vino en un área geográfica protegida tiene la posibilidad, en el respecto de las circunstancias previstas por las normas vigentes, de que su producto pertenezca, según los casos, a una denominación de origen o a una indicación geográfica, pero no puede utilizar estas últimas como marcas de empresa o como elementos de marcas de empresa.

⁴⁷ En caso de marca anterior notoria subsiste un impedimento al registro de los títulos de calidad (cfr. art. 6.4 RTO n° 1151/2012, de 14 de diciembre de 2012, según el cual la indicación geográfica no se registrará cuando, a la vista de la notoriedad y del tiempo en el que se haya venido utilizando, dicho registro pueda inducir a error al consumidor en cuanto a la verdadera identidad del producto).

2. Las denominaciones geográficas cumplen una función distinta de la propia de la marca: ésta cumple una finalidad meramente distintiva, careciendo de importancia significativa; las DOP y/o IGP, viceversa, son signos que garantizan el origen, la naturaleza y la calidad de los productos: Tales signos desde siempre se han utilizado para garantizar que un producto procede de una zona geográfica determinada a la cual los consumidores asocian una calidad constante que procede de factores ambientales y humanos.
3. Si una marca pudiera reproducir una denominación geográfica típica que no se corresponde con el lugar de procedencia, la finalidad propia de la denominación geográfica desvanecería y el consumidor quedaría afuera de cualquier forma de tutela en cuanto al origen del producto. Antes al contrario, si se consintiera que marcas y denominaciones geográficas propias del producto coincidieran, no se aseguraría la capacidad distintiva de las marcas de empresa.
4. Para concluir, la superposición entre marcas y denominaciones geográficas se excluye: en parte porque se prohíbe todo uso de la marca que induzca a error o a engaño, en parte porque la parte que hubiese adquirido en primer lugar los derechos sobre el signo en un territorio determinado debería estar facultada para impedir la utilización de ese signo por la otra parte (principio de “primero en el tiempo, primero en el derecho”).

INTERFERENCES BETWEEN TRADEMARKS AND GEOGRAPHICAL INDICATIONS IN THE WINE SECTOR

Summary

The judgment of the General Court of the European Union (Sixth Chamber), Case T 696/15 of 9 February 2017, against EUIPO examines, among the procedural aspects of the European trade mark regime, non-registration of a wine product in the event of non-compliance with the essential, in particular absolute, requirements for the acquisition of a mark in the territory of the European Union. In examining the various provisions at European level which provide for the granting or denial of trademarks and for the purpose of ensuring that geographical indications are fully effective in the European trade mark registration proceedings, this is to prevent holders from incurring any the grounds for annulment, Regulation N° 207/2009 on the Community trade mark (hereinafter referred to as the CTMR), 7. 1, (j), points out that they are excluded from the register ‘wine marks containing or consisting of a geographical indication identifying wines, or marks of spirit drinks containing or consisting of a geographical indication identifying the spirits, where such wines or drinks do not have such origin’. The inadmissibility of the application for a word mark which contains a geographical indication which does not belong to it and also coincides with other appellations of origin is, *inter alia*, the central argument of the judicial issue under consideration. The legal

question arose in 2014, when a Spanish mercantile company (Bodegas Vega Sicilia) decided to register the word mark “Tempos Vega Sicilia” before the EUIPO which, however, denied the registration of the same because it the term “Sicilia” is part of the protected designations of origin for wines. Hence, the mercantile company decided to appeal in 2015 to the EU General Court, which rejected the appeal by ruling of 9 February 2017, also rejecting, as the EUIPO did at the time, the arguments of the applicant relating to the existence of a family of registered trade marks prior to the registration of the DO or the potential popularity of said family of trademarks and guaranteeing maximum protection of protected geographical denominations and, therefore, denying registration when, when included in a trademark, it was not limited to the product of the said geographical area.

L'INTERFERENZA TRA MARCHI E INDICAZIONI GEOGRAFICHE NEL SETTORE VITIVINICOLO

Riassunto

Nell'articolo viene affrontata la tematica di cui nella sentenza del Tribunale (Sesta Sezione) del 9 febbraio 2017, Causa T-696/15 contro Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale riguardante i marchi dell'Unione europea, in particolare l'impedimento assoluto alla registrazione nel caso in cui un produttore non soddisfi i requisiti che gli consentano di utilizzarlo nell'Unione Europea. L'Autrice dimostra che, ai sensi delle disposizioni contenute nell'art. 7.1., lett. j), del Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio del 26 febbraio 2009, non possono essere registrati i marchi dei vini che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano vini, o degli alcolici che contengono o consistono in indicazioni geografiche che identificano alcolici, rispetto ai vini o alcolici che non hanno tale origine. Nella sentenza riportata, il Tribunale ha statuito l'inammissibilità di accogliere una domanda di registrazione di un marchio denominativo che contiene un'indicazione geografica di cui non si possiede il diritto e per di più somigliante alle denominazioni di origine protetta già in uso. La situazione descritta si è verificata nel 2014, quando la società commerciale spagnola „Bodegas Vega Sicilia” ha presentato all'EQUIPO una domanda di registrazione del marchio „Tempos Vega Sicilia”, respinta poi a causa dell'uso del termine „Sicilia” in relazione alle indicazioni geografiche protette che identificano vini provenienti da una delle regioni italiane. Nel 2015, il Tribunale ha respinto il ricorso presentato dalla società spagnola sostenendo che non era vera l'affermazione secondo la quale, prima che venisse registrata l'indicazione geografica „Sicilia”, un gruppo di marchi che utilizzava questo termine era stato già registrato all'EQUIPO. Di conseguenza il marchio menzionato non poteva essere registrato.

GIULIANA STRAMBI

Il recupero delle terre incolte e abbandonate. La “nuova stagione” legislativa italiana fra obiettivi ambientali e promozione dell’accesso alla terra da parte dei giovani

1. L’intervento a favore del ricambio generazionale e dell’accesso alla terra nell’agricoltura italiana come occasione per recuperare le terre incolte e abbandonate

I dati dell’ultimo censimento generale dell’agricoltura italiana del 2010 e delle successive rilevazioni statistiche condotte su scala locale rivelano che la senilizzazione e lo scarso ricambio generazionale sono ancora fra le principali problematiche dell’agricoltura italiana¹. Esse preoccupano innanzitutto per ragioni economiche, in quanto pongono un freno alla competitività, posto che i giovani, essendo più propensi ad innovare sotto il profilo tecnologico e organizzativo, potrebbero dar vita ad aziende più competitive sul mercato. Ma preoccupano anche per ragioni ambientali: in un territorio fragile sotto il profilo idrogeologico come quello italiano, composto in gran parte da superficie collinare e di montagna, l’abbandono delle terre che consegue alla cessazione dell’attività da parte dell’agricoltore anziano comporta il venir meno di un presidio del territorio². Tra gli ostacoli principali all’ingresso dei giovani in

¹ Cfr., fra gli altri, R. Cagliero, S. Novelli, *Giovani e senilizzazione nel Censimento dell’agricoltura*, “Agriregionieuropa” dicembre 2013, p. 11.

² Si tratta di fenomeni che non interessano solo l’Italia, tanto che l’Unione europea da anni prevede misure di contrasto nella politica agricola comune. Cfr. A. Carbone, A. Corsi, *La riforma della PAC e i giovani*, “Agriregionieuropa”, dicembre 2013.

agricoltura, oltre alla mancanza di servizi nelle aree rurali, emerge la difficoltà dell'accesso alla terra³.

Nel presente contributo si intende dare conto di alcuni recenti interventi legislativi diretti a favorire l'accesso alla terra da parte dei giovani, con particolare attenzione alle terre incolte e abbandonate. Per meglio comprendere gli elementi di continuità e di novità dell'attuale fase legislativa, verrà ripercorsa brevemente l'evoluzione della normativa italiana in materia di recupero delle terre incolte e abbandonate, con particolare attenzione alla legge statale del 1978, ancora oggi vigente.

2. Le diverse "stagioni" della legislazione italiana sul recupero produttivo delle terre incolte e abbandonate

Le prime due fasi legislative in materia di recupero delle terre incolte e abbandonate risalgono agli anni immediatamente successivi al primo conflitto mondiale e a quelli successivi al secondo conflitto mondiale. Esse si basavano sull'assegnazione di terreni pubblici e privati "non coltivati o insufficientemente coltivati" ad associazioni di contadini, con l'intento di rispondere alla richiesta di terra da parte della manodopera bracciantile disoccupata e alle istanze di limitare il latifondo estensivo. In sostanza, se il proprietario di un terreno coltivava male o non coltivava affatto, né si curava di provvedere affinché altri coltivassero il terreno, rimaneva «esposto ad essere espropriato, se non della proprietà, dell'impresa; cioè ad essere privato del potere di gestione aziendale, in favore di un più idoneo coltivatore»⁴. Questo principio è apparso successivamente coerente con la funzione sociale della proprietà terriera, che l'art. 44 della Costituzione italiana del 1948 esplicita nell'obiettivo di «conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali»⁵.

Tuttavia, la normativa del secondo dopoguerra ha avuto una scarsa applicazione, soprattutto a causa della complessità delle procedure e del prevalere dell'interesse politico per la riforma fondiaria e la diffusione della piccola proprietà⁶.

³ Anche dovute a difficoltà di accesso al credito. Cfr. Inea, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura 2013*, Roma 2013, spec. pp. 93-94.

⁴ A. Carrozza, *L'assegnazione di terre*, in: N. Irti (a cura di), *Diritto agrario italiano*, Torino 1978, pp. 375-376.

⁵ Cfr., fra tutti, C.A. Graziani, *Gli aspetti istituzionali della questione fondiaria*, "Nuovo diritto agrario" 1982, p. 3, e A. Jannarelli, *Proprietà e impresa nell'utilizzazione delle terre incolte (a proposito di un recente progetto di legge)*, "Rivista di Diritto Agrario" 1978, I parte, pp.437-438.

⁶ F. Adornato, *Terre incolte*, "Enciclopedia del diritto", XLIV, Milano 1992, p. 280.

Il problema delle terre incolte è poi »riesplosivo« nella seconda metà degli anni '70⁷, quando una situazione di crisi economica e di crescente disoccupazione ha di nuovo interessato l'Italia. Fu così elaborata la legge 4 agosto 1978, n. 440, sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate, che è ancora oggi in vigore⁸.

Si tratta di una legge-quadro abbastanza scarna, che si apre richiamando le finalità di «salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della protezione dell'ambiente» e che: detta una definizione di terre incolte o abbandonate (quelle »suscettibili di coltivazione, che non siano state destinate ad utilizzazione agraria da almeno *due* annate agrarie«⁹) e una complessa modalità di individuazione delle terre »insufficientemente coltivate«¹⁰; assegna alle Regioni il compito di censire le terre incolte o abbandonate, nonché di assegnare »per la coltivazione« le terre, pubbliche o private, ai richiedenti che si obbligano a coltivarle in forma singola o associata, previa presentazione di un piano aziendale; stabilisce che il rapporto fra proprietario e assegnatario delle terre è regolato dalla disciplina sull'affitto di fondo rustico; riconosce il diritto del proprietario di chiedere di coltivare direttamente le terre previa presentazione di un piano di sviluppo aziendale.

La disciplina regionale di dettaglio ha poi proposto soluzioni spesso originali e diversificate fra le Regioni. Ne è emerso un quadro in cui l'assegnazione di terre incolte o abbandonate, pur rimanendo uno strumento per favorire l'assorbimento della manodopera in eccesso, rispetto al passato, si inserisce nella »più generale programmazione dell'assetto del territorio, per soddisfare esigenze non solo di utilizzazione delle risorse agricole, ma anche di sistemazione forestale ed idrogeologica a tutela dell'ambiente«¹¹.

Dopo il fervore legislativo e giurisprudenziale degli anni '80-'90, l'attenzione per il tema delle terre incolte è però andata di nuovo lentamente scemando, prima, a causa della scarsa e difficoltosa applicazione delle leggi regionali e, in

⁷ C.A. Graziani, op.cit., p. 15.

⁸ Su cui v., ex multis, il *Commentario alla legge*, a cura di M. Costantino, "Le nuove leggi civili commentate" 1978, fasc. III, p. 520; D. Bellantuono, *La nuova legge per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, "Nuovo diritto agrario" 1978, p. 681; E. Rook Basile, *Aspetti del censimento e dell'assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*, "Rivista di diritto agrario" 1980, p. 48; F. De Simone, *L'assegnazione delle terre incolte*, Napoli 1982; E. Cristiani, *La legislazione sulle terre incolte*, in: L. Costato (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, III ed., Padova 2003, p. 560.

⁹ Art. 7, comma 1, legge n. 440/1978 (corsivo aggiunto).

¹⁰ Art. 2 comma 2, legge n. 440/1978.

¹¹ Così, A. Clarizia, *Terre incolte (concessione di)*, in: "Enciclopedia Giuridica" 1994, vol. XXXI, p. 1.

seguito, della abrogazione esplicita di molte di esse nel corso di questo inizio di XXI secolo, nel contesto delle iniziative di riordino e di semplificazione normativa adottate dalle Regioni.

3. Le “banche della terra” regionali

Di recente, si è assistito ad un rinnovato interesse per il recupero delle terre incolte da parte delle Regioni, che trovano ancora un punto di riferimento nella legge statale del 1978, mai abrogata. L'attuale stagione legislativa si caratterizza per l'inquadramento dell'intervento per il recupero delle terre incolte e abbandonate nel più ampio contesto della disciplina delle cosiddette banche regionali della terra, vale a dire di uno strumento diretto a favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di terreni agricoli, al fine di perseguire una serie di obiettivi economici, sociali e ambientali.

La prima Regione a disciplinare e rendere operativa la banca della terra è stata la Toscana, negli anni 2012-2014¹², con il fine dichiarato di «favorire l'accesso dell'imprenditoria privata e, in particolare, dei giovani agricoltori ai terreni agricoli e forestali»¹³ e, in tal modo, valorizzare i terreni pubblici e privati attraverso un loro uso produttivo. Molte Regioni hanno, poi, seguito l'esempio della Toscana, seppure introducendo alcuni elementi distintivi¹⁴.

In generale, la banca della terra si presenta come un inventario, aggiornato periodicamente, dei terreni agricoli e forestali disponibili per operazioni di affitto o di concessione, identificati da indicazioni catastali¹⁵. Tale inventario

¹² Cfr. la legge reg. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80, e i decreti del Presidente della Giunta Regionale del 4 marzo 2014, n. 13/R, del 15 ottobre 2014, n. 60/R, recanti rispettivamente il Regolamento di attuazione e il Regolamento di funzionamento della banca della terra. Cfr., in proposito, M. Alabrese, *Agricoltura e ambiente: quali strumenti per una gestione sostenibile della risorsa terra in Italia?*, in: F. Trentini (a cura di), *Atti del XIII Congresso Mondiale della UMAU* (Ribeirão Preto, 23-26 settembre 2014), Ribeirão Preto 2014, spec. p. 745. Sulle precedenti esperienze spagnole dei Bancos de Tierra de Autonomico (il caso della Ley 7/2007 del 21 maggio 2007 della Galicia) e de Municipal (il caso della Valencia), cfr. G. Domenéch Martínez, *Los banco de tierra en la Comunidad Valenciana*, in: *Atti del XIV Congreso Mundial de derecho agrario de la UMAU* (San José, 11-15 settembre 2016), San José 2016, p. 250 ss.

¹³ Art. 2, comma 1, lett. a), legge reg. Toscana n. 80/2012, citata.

¹⁴ Ad esempio, la legge reg. Molise 5 novembre 2014, n. 16, richiama la tutela della biodiversità, mentre la legge reg. Marche 24 marzo 2015, n. 11, richiama la valorizzazione delle filiere locali e la lotta alla disoccupazione, in particolare dei giovani, delle donne e delle persone in condizioni di svantaggio.

¹⁵ Alcune banche della terra comprendono anche aziende agricole pubbliche e private (oltre a quella toscana, ad esempio, quelle delle Regioni Umbria, ex art. 198, comma 1, legge reg. 9 aprile 2015, n. 12, e Veneto, ex art. 2, legge reg. 8 agosto 2014, n. 26), altre, i «fabbricati rurali»

è reso accessibile al pubblico come banca dati informatica, pubblicata sul sito web dalla Regione oppure dell'ente gestore della banca della terra. Il soggetto pubblico gestore assume, quindi, il ruolo di intermediario, con l'obiettivo di agevolare l'utilizzo dei terreni pubblici e privati, indipendentemente dal fatto che essi siano già in uso al momento dell'inserimento nella banca dati¹⁶.

Salvo i pochi casi in cui la banca della terra comprende solo i terreni di proprietà della Regione o comunque di proprietà pubblica¹⁷, la maggior parte delle Regioni ha seguito l'esempio della Toscana, prevedendo che l'inventario riguardi terreni di proprietà sia pubblica che privata e comprenda anche terreni abbandonati o incolti, da assegnare a soggetti privati che si impegnano a coltivarli in attuazione della n. 440/1978, con l'obiettivo non solo di favorire il »recupero« di tali aree, ma anche di »contenere il degrado ambientale, salvaguardare il suolo e gli equilibri idrogeologici, limitare gli incendi boschivi e favorire l'ottimale assetto del territorio attraverso lo svolgimento delle attività agro-forestali«¹⁸. All'iniziativa è generalmente associata la possibilità di accedere ad un sistema di incentivi¹⁹.

4. La “Banca delle terre agricole” nazionale

La legge n. 154/2016 ha istituito in Italia una banca della terra a carattere nazionale, divenuta operativa nel marzo 2017: la »Banca delle terre agricole«²⁰.

(es. l'Abruzzo, ex art. 2 della legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26, e del regolamento attuativo del 22 marzo 2017).

¹⁶ Fanno eccezione le banche regionali della terra che sono state istituite esclusivamente per il recupero dei terreni incolti o abbandonati (es. legge reg. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, e la legge reg. Veneto 8 agosto 2014, n. 26).

¹⁷ Cfr. la legge reg. Lazio 10 agosto 2016, n. 12 (spec. art. 18) e la legge reg. Campania 31 marzo 2017, n. 10.

¹⁸ Così, l'art. 5 legge reg. Toscana n. 80/2012, citata. Ma v. anche l'art. 31-quinquies della legge reg. Lombardia n. 31/2008, cit.; l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 26/2014, cit.; l'art. 1 della legge reg. 8 ottobre 2015, n. 26; l'art. 1 della legge reg. Puglia 20 maggio 2014, n. 26, come sostituito dalla legge reg. Puglia 29 maggio 2017, n. 15.

¹⁹ Nel caso della Regione Toscana, l'iniziativa è stata inserita nel progetto »Giovanisi«: <http://giovanisi.it/>.

²⁰ Per un approfondimento sulla disciplina delle banche della terra regionali e, in particolare, di quella toscana, cfr. G. Strambi, *La questione delle terre incolte e abbandonate e le leggi sulle “banche della terra”*, “Rivista di diritto agrario” 2017, I, p. 599.

²⁰ L'art. 16 della legge 28 luglio 2016, n. 154, »Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale«, aveva previsto che la banca delle terre agricole fosse istituita presso l'Ismea (ente pubblico economico vigilato dal Ministero dell'Agricoltura-Mipaaf)

Come nel caso delle iniziative regionali, si tratta di una banca dati *online*, accessibile a titolo gratuito sul sito dell'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (Ismea). L'obiettivo dichiarato è quello di costituire un »inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricole« italiane, »disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti«, per operazioni »di cessione e di acquisto«²¹. La Banca dell'Ismea mira, inoltre, a fornire informazioni che vanno al di là dei dati catastali, come ad esempio, le procedure di accesso alle agevolazioni per i giovani imprenditori e per il ricambio generazionale in agricoltura.

Sebbene la legge non specifichi se i terreni e le aziende agricole censiti siano solo quelli pubblici oppure anche quelli privati, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Ismea hanno chiarito che l'inventario comprende *esclusivamente* terreni di proprietà pubblica ed è alimentato sia con i terreni derivanti dalle attività fondiari gestite dall'Ismea, sia con quelli appartenenti a Regioni, Province e altri soggetti pubblici interessati a dismettere i propri terreni che sottoscrivano convenzioni con l'Ismea²². L'intento è, infatti, quello di »valorizzare il patrimonio fondiario pubblico e riportare all'agricoltura anche le aree incolte, incentivando soprattutto il ricambio generazionale nel settore«, tanto che le risorse finanziarie derivanti dalla vendita dei terreni dovranno essere destinate esclusivamente ad interventi in favore dei giovani agricoltori²³.

Tuttavia, considerando che l'istituzione della Banca delle terre agricole è prevista nell'ambito del Titolo II della legge, dedicato a »Disposizioni per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa pubblica«, il fatto che la Banca operi ricorrendo all'istituto della vendita e che abbia come oggetto solo beni di proprietà pubblica induce a ritenere che questo strumento in realtà sia stato pensato per proseguire l'opera di privatizzazione delle terre pubbliche già intrapresa da qualche anno²⁴. Dunque, la disciplina nazionale e quelle regionali sulla banca delle terre agricole sembrerebbero avere una diversa *ratio legis*.

In effetti, la legge sulla Banca dell'Ismea non fornisce una definizione di terre abbandonate, né rinvia a quella di cui alla legge n. 440/1978, ma fa salve

entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, cioè entro il 10 agosto 2016. La Banca, però, è divenuta accessibile *on line* solo nel marzo 2017.

²¹ Comma 2 dell'art. 2, legge n. 154/2016, cit.

²² Comma 5 dell'art. 16 della legge n. 154/2016, cit. Sulle attività dell'Ismea, v. <http://www.ismea.it/istituto-di-servizi-per-il-mercato-agricolo-alimentare>.

²³ Così si legge nei comunicati del Mipaaf e dell'Ismea del 15 marzo 2017 (reperibili, rispettivamente, sul <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10940>, e <http://www.ismea.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/10046>).

²⁴ Cfr., in proposito, L. Russo, *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, in: *Scritti in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli 2014, p. 607.

le disposizioni contenute nelle leggi regionali relativamente ai terreni incolti e abbandonati alla data di entrata in vigore della legge²⁵, onde evitare una sovrapposizione fra gli ambiti di applicazione di questi omonimi strumenti. Ciò non toglie che permanga il rischio di confusione, per i potenziali soggetti interessati, di fronte all'avvio pressoché contestuale di entrambi gli strumenti.

5. La “Banca delle terre abbandonate e incolte” del Mezzogiorno

Nell'ambito del decreto per la crescita economica nel Mezzogiorno d'Italia, del giugno 2017, un lungo articolo è dedicato alla «Banca delle terre abbandonate o incolte e misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati»²⁶. Sembrerebbe, quindi, che in Italia sia prevista l'istituzione di una nuova Banca delle terre: una banca a carattere sovraregionale (ma non nazionale), che comprende terre abbandonate (ma non esclusivamente agricole). Tuttavia, leggendo il testo dell'articolo, si nota che non è prevista alcuna creazione di banche dati online, bensì la pubblicazione sul sito internet istituzionale di ciascun Comune del Sud Italia dei beni immobili di cui è titolare, che devono essere oggetto di ricognizione nella misura in cui rientrano nelle categorie di beni elencate dalla normativa. Tale pubblicazione è funzionale alla successiva emanazione di bandi per l'assegnazione dei beni censiti, affinché siano valorizzati e riutilizzati in senso produttivo. In particolare, essi possono essere dati in concessione per un periodo non superiore a nove anni (e rinnovabile una sola volta) a soggetti che, al momento della presentazione della domanda, risultino avere un'età compresa tra i 18 e 40 anni, previa presentazione di un progetto volto appunto alla valorizzazione e all'utilizzo del bene.

La norma prevede, inoltre, che i Comuni trasmettano alle Regioni l'elenco dei beni immobili censiti come «abbandonati o incolti», «anche ai fini dell'insediamento nella Banca delle terre agricole» dell'Ismea²⁷.

Larga parte dell'articolo è, poi, dedicata alla procedura per la “valorizzazione” di beni immobili di proprietà privata in disuso, sulla quale non è qui possibile soffermarci, salvo ricordare che prevede la stipula di un contratto di affitto fra proprietario e “presentatore del progetto” di valorizzazione del bene.

Merita, piuttosto, dare conto di quali beni sono individuati come abbandonati o incolti e destinati misure per il riuso. Essi comprendono innanzitutto

²⁵ Comma 6 dell'art. 16, legge n. 154/2016, cit.

²⁶ Art. 3 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91, come modificato dalla legge di conversione 3 agosto 2017, n. 123, «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno».

²⁷ Cfr. il comma 16 dell'art. 3, d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit.

i terreni agricoli «abbandonati o incolti», che sono definiti richiamando un criterio temporale decisamente più esteso rispetto a quello considerato dalla legge n. 440/1978 e dalle varie leggi regionali esaminate in precedenza: sono reputati tali, infatti, i terreni »nei quali non sia stata esercitata l'attività agricola minima da almeno *dieci anni*«²⁸. Sono, inoltre, menzionati »i terreni oggetto di rimboschimento artificiale o in cui sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quelli considerati bosco ai sensi delle norme vigenti, nei quali non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamenti negli *ultimi quindici anni*«. Infine, l'elenco comprende le »*aree edificate* ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricreativo e le relative unità immobiliari che risultino in stato di abbandono da *almeno quindici anni* o nelle quali non risultino più operative aziende o società *da almeno quindici anni*«²⁹. Dunque, le »terre« censite ai sensi di questo provvedimento insistono non solo su aree agricole, ma anche su aree industriali o urbane³⁰.

Del resto, l'obiettivo dell'intervento enunciato nell'*incipit* dell'articolo di cui ci si occupa è quello di »rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito dei giovani« nelle Regioni del Sud Italia, attraverso una »procedura di valorizzazione di terreni« rivolta a soggetti under 40 e accompagnata da misure incentivanti³¹. Il recupero dell'uso produttivo i terreni *agricoli* incolti o abbandonati è quindi strumentale rispetto a tale obiettivo. In sostanza, si tratta di un provvedimento dalle finalità socio-economiche che, seppure delimitate territorialmente, oltrepassano i confini dell'agrarietà, investendo vari settori in cui il ricambio generazionale è individuato come leva di sviluppo del Sud d'Italia.

Non vi è traccia, inoltre, di quella finalità ambientale di tutela idrogeologica che caratterizza le normative dirette al recupero delle terre incolte *tout court*.

²⁸ La lett. a), comma 2, art. 3, del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit. (corsivo aggiunto). Per l'Italia, l'»attività agricola minima« è definita dall'art. 2 del d.m. 18 novembre 2014: »l'attività con cadenza annuale consistente in almeno una pratica colturale ordinaria, fermo restando il rispetto dei criteri di condizionalità« (v. anche d.m. 26 febbraio 2015).

²⁹ Lett. b) e c), comma 2, art. 3, del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit. (corsivi aggiunto).

³⁰ La legge statale n. 440/1978 (e le leggi regionali sulla banca della terra) esclude invece dall'ambito di applicazione tali aree (lett. e, art. 7).

³¹ Cfr., in particolare, la misura incentivante »Resto al Sud«, di cui agli articoli 1 e 2 del d.l. n. 91/2017, convertito con legge n. 123/2017, cit., e al successivo d.m. 9 novembre 2017, n. 174, destinate a soggetti di età compresa fra i diciotto e i trentacinque anni, residenti nelle Regioni interessate dal "decreto-crescita per il Mezzogiorno": Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

6. Conclusione

La “nuova stagione” del recupero delle terre incolte in Italia è senz’altro stata influenzata dalle iniziative promosse dalla Commissione europea per la gestione sostenibile della risorsa terra da parte degli Stati membri, con particolare attenzione alla riduzione del consumo e del degrado del suolo³². Ma, sul piano nazionale, sembra che «quelle condizioni eccezionali» che nel 1978 avevano visto «risorgere» l’istituto dell’assegnazione delle terre incolte³³ si siano riproposte anche in questo inizio di millennio. La crisi economica iniziata nel 2008-2010 e la crescente disoccupazione soprattutto dei giovani sembrano, infatti, aver contribuito a rilanciare questo tipo di strumenti agro-fondari, la cui *ratio*, nonostante le dichiarate finalità di tutela ambientale, continua ad essere fortemente radicata nella crescita dell’occupazione e della produzione agricola.

È presto, però, per potersi esprimere sull’efficacia delle iniziative descritte, visto che la Banca delle terre abbandonate o incolte del Mezzogiorno e la maggior parte delle banche della terra regionali non sono ancora operative oppure, come nel caso della Banca delle terre agricole dell’Ismea, hanno appena iniziato ad operare. Non è, quindi, possibile valutarne il grado di incidenza sul fenomeno dell’abbandono e pertanto se saranno destinate a rimanere azioni virtuose, ma marginali rispetto all’obiettivo che si intende perseguire.

RECOVERY OF UNCULTIVATED AND ABANDONED LAND. THE “NEW SEASON” OF ITALIAN LEGISLATION TOWARDS ENVIRONMENTAL OBJECTIVES AND THE PROMOTION OF ACCESS TO LAND BY YOUNG PEOPLE

Summary

In Italy the recovery of uncultivated and abandoned land was alive for several years after the first world war, but not always with satisfactory results. The present paper aims to highlight the reasons for the recent renaissance of the Regions’ interest in this issue, which have lately regulated again the allocation of uncultivated and abandoned land under the new framework of a discipline termed “land banks.” Following the example of the regional legislations, which have environmental goals, the State has recently created “land banks” that aim to provide opportunities for young people to gain access to land, especially in Southern Italy, eventually curbing the problem of the ageing of the farmers. The paper will examine

³² Cfr. COM (2011) 571 def., del 22 settembre 2011, «Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse», e la Decisione n. 1386/2013/UE, del 20 novembre 2013, «Programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020».

³³ Così si esprime A. Carrozza, cit., p. 374.

the various disciplines, framing them in the context of EU policies for the rational use of natural resources and for the development of marginal rural areas, in order to highlight the key issues involved.

**IL RECUPERO DELLE TERRE INCOLTE E ABBANDONATE.
LA “NUOVA STAGIONE” LEGISLATIVA ITALIANA
FRA OBIETTIVI AMBIENTALI
E PROMOZIONE DELL’ACCESSO ALLA TERRA DA PARTE DEI GIOVANI**

Riassunto

Il recupero delle terre incolte e abbandonate in Italia ha vissuto diverse stagioni a partire dal primo dopoguerra, con esiti non sempre soddisfacenti. Il presente scritto mira ad evidenziare i motivi della recente rinascita dell’interesse per la questione da parte delle Regioni, le quali sono tornate a disciplinare l’istituto dell’assegnazione delle terre incolte e abbandonate nel nuovo contesto della disciplina delle cosiddette “banche della terra”. Sulla scia dell’intervento regionale, che presenta dichiarate finalità ambientali, si è mosso anche il legislatore statale, con la creazione di “banche della terra” che mirano ad offrire opportunità di accesso alla terra ai giovani, soprattutto nelle aree del sud Italia, anche per arginare il problema della senilizzazione del settore agricolo. L’articolo, oltre ad analizzare le diverse discipline, inquadrando anche nel contesto delle politiche europee per l’uso razionale delle risorse naturali e per lo sviluppo delle aree rurali marginali, ne evidenzierà le criticità.

II. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

RECENZJE I NOTY RECENZYJNE

Alberto Germanò, *L'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato: la storia*, Editoriale Scientifica Napoli 2017, ss. 94.

Ukazała się wprawdzie niewielkich rozmiarów, ale niezwykle ciekawa także dla polskich czytelników, książka A. Germanò, uznanego i niezwykle zasłużonego agrarysty włoskiego, prezentująca historię Instytutu Prawa Rolnego Międzynarodowego i Porównawczego (IDAIC) we Florencji¹. Mała objętość pracy nie umniejsza jej wartości, stanowi ona bowiem jedyne tak szerokie opracowanie działalności Instytutu na przestrzeni blisko stu lat. Warto odnotować tę publikację przynajmniej w nocie recenzyjnej ze względu na zasługi Instytutu dla rozwoju nauki prawa rolnego – nie tylko we Włoszech, w Europie, ale także na świecie, w tym również ze względu na zasługi dla rozwoju nauki polskiej, jak też z uwagi na osobę jej Autora.

Historia IDAIC jest ściśle powiązana z założeniem czasopisma „Rivista di Diritto Agrario” (RDA), z organizacją różnych przedsięwzięć naukowych (kongresów, konferencji), ze stażami badawczymi realizowanymi przez agrarystów nie tylko włoskich, ale z całego świata, z serią publikacji naukowych itd. Autor z godną podziwu dokładnością, a zarazem w sposób syntetyczny, pokazuje różne pola działalności Instytutu, ilustrując jej efekty danymi zamieszczonymi w przypisach. Dzięki temu czytelnik otrzymuje w miarę pełny obraz działalności Instytutu w okresie 95 lat jego istnienia.

W 1922 r. prof. adw. Giangastone Bolla założył czasopismo RDA, którego tytuł przesądził o nazwie dziedziny prawa dotyczącego rolnictwa². Już wkrótce stało się ono forum wymiany myśli na temat autonomii prawa rolnego. Wprawdzie tej dyskusji towarzyszyło, jak później oceniono, niemalże „obsesyjne” podejście do rozstrzygnięcia tego problemu³, ale przyniosła ona pozytywne – z punktu widzenia wyodrębnienia tej

¹ Została ona opublikowana także w „Przeglądzie Prawa Rolnego” 2017, nr 1.

² W 2005 r. został dodany podtytuł: „Rolnictwo. Wyżywienie. Środowisko” (*Agricoltura. Alimentazione. Ambiente*).

³ Tak L. Costato, E. Casadei, *Il diritto agrario nell'anno 2000*, “Rivista di Diritto Agrario” 2000, z. 1, s. 6.

dziedziny prawa – efekty, wzbudziła zainteresowanie prawników. Od strony instytucjonalnej RDA znalazło wsparcie w powołanym w 1936 r. Włoskim Obserwatorium Prawa Rolnego (*Osservatorio Italiano di Diritto Agrario*), które organizowało krajowe, a następnie międzynarodowe kongresy prawa rolnego. Właśnie uczestnicy konferencji zorganizowanej w 1954 r. zgłosili wniosek o powołanie we Florencji instytutu, który zajmłby się badaniami nad prawem rolnym, także w ujęciu porównawczym. Pomysł ten został rozwinięty na kolejnym naukowym spotkaniu we Florencji w 1955 r.⁴ Następnym krokiem, w lutym 1957 r., było powołanie w tym mieście IDAIC.

Statut opublikowany w 1959 r., zastąpiony nowym w 1970 r., określał bardzo szeroko cele Instytutu, a także jego organizację (w tym władze i komitet naukowy) oraz zasady funkcjonowania. Cele można sprowadzić do promowania i prowadzenia badań w zakresie prawa rolnego krajowego, międzynarodowego i porównawczego. We władzach Instytutu zasiadali najwybitniejsi przedstawiciele włoskiej nauki prawa rolnego, natomiast w różnych formach współpracowali z nim agraryści z bardzo wielu państw. Instytut pięć razy zmieniał swoją siedzibę, poczynając od lokalizacji na ulicy Pier Capponi, a na ulicy de'Barucci kończąc. Oficjalnym organem publikacyjnym IDAIC zostało wspomniane czasopismo RDA, którego redakcja została przeniesiona w 1996 r. do Pizy, na Wydział Prawa tamtejszego Uniwersytetu.

Warto też wspomnieć o bibliotece Instytutu, bez której nie byłby on w stanie realizować swoich celów związanych z badaniami prawa rolnego ani z jego nauczaniem. Do dzisiaj jej historyczny fundament tworzą dzieła przekazane przez prof. Bollę, ale z upływem lat księgozbiór znacznie się wzbogacił. Instytut wydawał własne publikacje, kupował niezbędne książki, a także otrzymywał bardzo liczne darowizny z zagranicy. Na bibliotecznych półkach znajdują się opracowania z niemal całego świata, w tym również zagraniczne czasopisma z zakresu prawa rolnego (także „Przegląd Prawa Rolnego”). Nic więc dziwnego, że biblioteka Instytutu stała się miejscem pobytów badawczych agrarystów z wielu krajów.

Przez cały okres swego istnienia Instytut prowadził intensywną działalność w zakresie współpracy naukowej, zwłaszcza międzynarodowej, organizacji kongresów i konferencji, badań naukowych, pobytów badawczych i publikacji. Działalność Instytutu na różnych płaszczyznach zasługuje na uznanie. Stał się on centrum nauki prawa rolnego, oddziaływując na rozwój nauki tego prawa na różnych kontynentach. Jednak jego historia nie kończy się w 2017 r. Zdaniem Autora, Sekcja Florencka Międzynarodowego Prawa Rolnego i Porównawczego przy Instytucie Międzynarodowych Studiów Prawnych jest naprawdę dobrze zorganizowana, co pozwoli na przygotowanie setnego rocznika „*Rivista di Diritto Agrario*” i kolejnych, a także umożliwi udostępnienie biblioteki tym wszystkim, którzy pragną studiować prawo, ekonomię, historię i politykę rolną.

Wielu polskich badaczy (wymienionych przez Autora), w tym piszący te słowa, prowadziło w Instytucie badania naukowe, korzystało ze stypendiów badawczych czy

⁴ *Dopo il Primo Convegno internazionale di diritto agrario: valutazione e prospettive in un incontro di giuristi italiani*, Milano 1958.

brało udział w organizowanych przez Instytut kongresach i konferencjach. Jako goście zawsze mogliśmy liczyć na radę i inspirację ze strony Prof. A. Germanò, a także na pomoc Pani Cristiny Cappellini w wyszukiwaniu potrzebnej literatury. Polecając zatem czytelnikom recenzowaną książkę, przekazuję jednocześnie jej Autorowi słowa podziękowania w imieniu polskich agrarystów.

ROMAN BUDZINOWSKI
PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (22) – 2018, 209-211
DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.14

PRZEGLĄD CZASOPISM ZAGRANICZNYCH

„Agrar- und Umweltrecht“

Lisa Paar, *Anforderungen an Tierhaltungsanlagen - Fluch oder Segen der neuen TA Luft* (Wymogi dotyczące urządzeń do hodowli zwierząt – przekleństwo czy błogosławieństwo nowego TA Luft), AUR 2017, nr 10, s. 361-370.

Przedmiotem rozważań są niemieckie regulacje w sprawie kontroli zanieczyszczenia powietrza, zwane TA Luft⁵, a w szczególności ich nowelizacja. Kwestia zmiany stanu prawnego w tym zakresie wzbudza obecnie wielkie zainteresowanie w Niemczech. Zmiany nie zostały jeszcze wprowadzone, nie można też przewidzieć, kiedy wejdą w życie. Federalny minister środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa reaktorów atomowych stwierdziła, że prace nad projektem trwają, jednak zmian nie uda się wprowadzić w tej kadencji.

Zdaniem Autorki nowy TA Luft, który wejdzie w życie w następnej kadencji (nie można również wykluczyć kolejnych opóźnień), będzie miał znaczny wpływ na funkcjonowanie gospodarstw rolnych. Nowe wymogi rodzić będą również konsekwencje dla rolnictwa. W artykule określono wymogi stawiane gospodarstwom rolnym w obecnym stanie prawnym, a także oczekiwane wymagania dla gospodarstw rolnych po wejściu w życie nowego TA Luft.

Do czasu przyjęcia nowych regulacji stosuje się TA Luft z 2002 r. Zasady w nim zawarte mają istotny wpływ na decyzje organów administracyjnych i orzeczenia sądów. Dotychczasowe orzecznictwo pokazuje, że ze względu na rozwój norm technicznych, wymogi wykraczają poza przepisy TA Luft 2002. Według Autorki wyższe standardy techniczne mogą być w określonych przypadkach egzekwowane niezależnie od przepisów TA Luft. Rolnicy powinni na to zwracać szczególną uwagę. Przewiduje się, że nowy TA Luft będzie zawierał dużą liczbę przepisów, które doprowadzą do zaostrzenia

⁵ Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft.

wymogów, zwłaszcza w odniesieniu do urządzeń stosowanych w hodowli zwierząt, oraz zwiększenia obciążeń finansowych. Jak wskazuje Autorka, przedsiębiorstwa rolne muszą przewidzieć konsekwencje nowych rozwiązań TA Luft zarówno z perspektywy prawnej, jak i ekonomicznej.

Karl Friedrich Köhler, *Unfallversicherungsschutz bei landwirtschaftlichen Bau-tätigkeiten* (Ubezpieczenie wypadkowe rolniczych prac budowlanych), AUR 2018, nr 2, s. 46-51.

Autor zauważa, że na płaszczyźnie makroekonomicznej słowa kluczowe „rolnictwo” i „prace budowlane” wiążą się dziś zwykle z dużym wykorzystaniem powierzchni osadniczych, komunikacyjnych i handlowych. Jednak perspektywa makroekonomiczna i społeczno-gospodarcza nie powinna odwracać uwagi od tego, że na poziomie mikroekonomicznym z tymi samymi słowami kluczowymi wiążą się zupełnie inne problemy, m.in. dla rolników indywidualnych.

Niemieckie regulacje prawne przewidują ustawowe ubezpieczenie przedsiębiorstw rolnych od następstw nieszczęśliwych wypadków w działalności budowlanej. Autor wskazuje, że ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków w budownictwie rolnym jest niezależne od relacji między prowadzonymi przez rolnika pracami budowlanymi a wielkością jego produkcji rolniczej. Odmienne stanowisko byłoby sprzeczne z powszechnym obecnie poglądem, że sam przedsiębiorca określa, co jest potrzebne i przydatne dla jego działalności. Liczne działania pozarolnicze zostały uznane w orzecznictwie za działalność ubezpieczoną. Zdaniem Autora dla wyjaśnienia wątpliwości w tym zakresie pożądane byłoby przeprowadzenie odpowiednich prac legislacyjnych.

Michael Winkelmüller, Michael Gindler, Gerd Kämmer, *Rechtliche Bewertung der Beihilfefähigkeit von Extensivgrünland am Beispiel des Betriebs „Bunde Wischen e.V.”* (Prawna ocena kwalifikowalności ekstensywnych użytków zielonych na przykładzie „Bunde Wischen e.V.”), AUR 2018, nr 3, s. 82-86.

Punktem wyjścia rozważań jest stwierdzenie, że szerokie wykorzystanie użytków zielonych ma ogromne znaczenie dla zachowania i odtworzenia cennych ekologicznie terenów. Ekstensywne formy użytkowania terenów, takie jak wypas owiec lub bydła, umożliwiają rozwój i zachowanie siedlisk bogatych w gatunki roślin i zwierząt, a tym samym stanowią ważne środki ochrony krajobrazu, przyrody i klimatu. Jednocześnie ekstensywne wykorzystywanie użytków zielonych znajduje się pod znaczną presją ekonomiczną. Wykorzystywanie upraw na potrzeby energetyczne, zmiany strukturalne w produkcji rolnej i zmiany warunków polityki rolnej powodują, że wielu rolników znacznie intensyfikuje użytkowanie tych terenów lub przekształca je w pola uprawne.

W tym kontekście, zdaniem Autorów, polityka rolna i promocja gospodarcza odgrywają kluczową rolę dla sposobu wykorzystywania użytków zielonych. Zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych państw członkowskich istnieją programy, z pomo-

czą których można finansowo wspierać różne ekstensywne formy wykorzystania. Autorzy twierdzą jednak, że praktyka finansowania nie pozwala w pełni osiągnąć celów tych programów. Mają na to wpływ nie tylko przyjęte instrumenty prawne, ale również ich stosowanie. Obecny system rodzi znaczną niepewność prawną. Autorzy zauważają, że jest ona łagodzona przez reformy WPR. Podkreślają zarazem potrzebę skutecznego promowania praktyk w zakresie wypasania. Kraje powinny wykorzystać dostępne możliwości w ramach drugiego filaru, dopóki pierwszy filar nie zostanie rozwinięty strukturalnie na poziomie UE.

ŁUKASZ MIKOŁAJ SOKOŁOWSKI
PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (22) – 2018, 211-213
DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.15

„Revista de Derecho Agrario y Alimentario”

Luis González Vaqué, *La comunicación del riesgo alimentario en la Unión Europea y los estados miembros: efectividad, transparencia y seguridad* (Komunikowanie o ryzyku związanym z żywnością w Unii Europejskiej i państwach członkowskich: skuteczność, przejrzystość i bezpieczeństwo), RDDA 2016, nr 69, s. 103-124.

Jednym z najbardziej innowacyjnych i istotnych działań wprowadzonych przez legislatora Unii Europejskiej za pomocą rozporządzenia (UE) nr 178/2002 stanowiło ustanowienie zarządzania ryzykiem w związku z żywnością jako jednej z ogólnych zasad prawa żywnościowego. W procedurze analizy ryzyka zostały wyodrębnione trzy etapy: ocena, zarządzanie oraz komunikacja. Realizacja trzech wspomnianych komponentów tego procesu w odniesieniu do łańcucha żywnościowego umożliwi realizację polityki żywnościowej opartej na zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia i konsumentów oraz zapewnieniu swobodnego obrotu produktami rolno-spożywczymi na rynku unijnym.

Zdaniem autora zwłaszcza ostatnia z wymienionych faz – komunikowanie o ryzyku związanym z żywnością, stanowi przykład zastosowania mechanizmów typu *soft law*, pozytywnie wpływających na możliwości realizacji polityki zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w skali Unii Europejskiej. Etap ten obejmuje działania znacznie wykraczające poza rozpowszechnianie informacji o żywności, a podejmowane przede wszystkim w celu zagwarantowania włączenia wszystkich informacji i opinii o skuteczności zarządzania ryzykiem do procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do żywności. Autor konkluduje, że komunikowanie o ryzyku angażujące wszystkie zainteresowane podmioty łańcucha żywnościowego powinno zawierać przejrzyste wyjaśnienia polityki oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem.

María José Cazorla González, Nuria Martínez Sánchez, *Mujer y discapacidad en el medio rural: una aproximación a la realidad jurídica del siglo XXI* (Kobieta i zjawisko niepełnosprawności w środowisku rolniczym w rzeczywistości prawnej XXI wieku), RDDA 2016, nr 69, s. 52-71.

Wdrażana od dłuższego czasu przez Unię Europejską polityka na rzecz równouprawnienia płci oraz wspierania osób niepełnosprawnych przyczyniła się w korzystny sposób do stopniowej zmiany struktury współczesnego rynku pracy. Jednak dane statystyczne pokazują, że podejmowane działania wciąż nie nadążają za zmieniającą się w bardzo szybkim tempie globalną gospodarką. Zdaniem Autorki jeden z podstawowych problemów w tym kontekście stanowi brak przyjęcia na szczeblu europejskim kompleksowego planu na rzecz zmiany dotychczasowego systemu edukacji i struktury współczesnego rynku pracy. Ponadto struktura zatrudnienia w gospodarce unijnej rozkłada się nierównomiernie. Lepsze oferty pracy wciąż dostępne są na obszarach zurbanizowanych, zaś środowiska rolnicze charakteryzuje pogłębiające się wyludnianie i migracja do miast.

Jest to spowodowane różnymi czynnikami, które Autorka dzieli na społeczno-demograficzne (struktura demograficzna na obszarach wiejskich, charakterystyczne rodzaje więzi rodzinnych, wykształcenie, trudności z poruszaniem się związane z niepełnosprawnością) oraz rolniczo-pracownicze (brak nowych miejsc pracy w strukturach agrarnych, redukcja dotychczasowych miejsc pracy w sektorze rolnym, niska w porównaniu z obszarami zurbanizowanymi liczba miejsc pracy dla kobiet i osób niepełnosprawnych). W celu zmiany niekorzystnych tendencji należałoby podjąć próbę zmiany prawodawstwa z zakresu prawa rolnego i prawa pracy po to, aby w znacznie większym stopniu niż do tej pory dostosować je do potrzeb kobiet i osób niepełnosprawnych.

Pilar Gil Adrados, *Reflexiones sobre la mundialización y la falta de alimentos* (Uwagi o zjawisku mundializacji i niedoborze żywności), RDDA 2016 nr 69, s. 79-102.

Naukowcy szacują, że do 2050 r. liczba mieszkańców świata przekroczy 9 mld, z czego ok. 70% będzie zamieszkiwało obszary zurbanizowane. Zgodnie z danymi Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), aby wyżywić tak liczną populację ludzi, należałoby zwiększyć aktualną produkcję żywności o blisko 70%. Jeżeli chodzi o niedożywienie, w najgorszej sytuacji znajduje się obecnie ludność zamieszkująca kontynent afrykański, gdzie niedożywionych jest blisko 271 mln osób (co stanowi 24% wszystkich mieszkańców Afryki).

Aby ograniczyć pogłębianie się tych niekorzystnych tendencji, konieczne jest zdaniem autorki podjęcie działań na rzecz poprawy struktury współczesnego rolnictwa, odpowiedzialnego za dostarczanie społeczeństwu produktów rolno-spożywczych. Niestety sytuacja tego działu gospodarki stale pogarsza się z uwagi na m.in. coraz częstsze sytuacje migracji ludności z obszarów wiejskich do stref zurbanizowanych i w rezul-

tacie brak zagospodarowania ziemi rolnej, czy też kwestie społeczne (starzenie się ludności, zjawisko wyludniania się wsi, bezrobocie). Ponadto sytuację rolnictwa Unii Europejskiej pogarsza dodatkowo stopniowe ograniczanie form i mechanizmów dla niego przewidzianych. Zdaniem autorki zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego będzie stanowiło w najbliższych dekadach jeden z podstawowych celów polityk realizowanych na poziomie globalnym.

KRZYSZTOF RÓŻAŃSKI
PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (22) – 2018, 213-215
DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.16

„Revue de Droit Rural”

Jean-Jacques Barbieri, *Remarquables futaies* (Nadzwyczajne lasy wysokopienne), RDR 2017, nr 456, s.1-2.

Zagadnienia związane z utrwalaniem różnorodności biologicznej lasów wysokopiennych oraz określenie zakresu wynikającej z niego ochrony budzą silne kontrowersje. Specjaliści w zakresie prawa ochrony środowiska stają w obliczu nowych regulacji parcelacji działek ewidencyjnych i przepisów zagospodarowania terenu. Działania ochronne przebiegają na różnych poziomach i przy zastosowaniu różnych środków oraz rodzą wiele pytań z zakresu prawa rolnego, prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa środowiskowego, prawa zdrowia, prawa żywnościowego, na prawie publicznym kończąc. Autor tekstu podkreśla rolę naturalnych parków, których zadaniem jest zachowanie i przede wszystkim przywracanie ciągłości ekologicznej, a także regulacji leśniczych, które powinny działać na rzecz obrony dziedzictwa naturalnego poprzez tworzenie i zarządzanie zespołami ekologicznymi.

Magali Jelila, *Encadrement de la publicité pour les boissons alcoolisées* (Regulacje prawne dotyczące reklamy napojów alkoholowych), RDR 2017, nr 456, s.24-27.

Modernizacja ustawy nr 2016-41 ze stycznia 2016 r. Kodeksu Zdrowia Publicznego została wprowadzona w celu rozwiązania problemów dotyczących regulacji prawnych odnoszących się do reklam napojów alkoholowych. Szczególne problemy ujawniały się wraz z przepisami ograniczającymi propagowanie sprzedaży i konsumpcji alkoholu. Poprzednie ustawodawstwo nie spełniło swoich założeń odnośnie zakazu reklam, dlatego konieczne okazało się wprowadzenie zmian. W świetle nowych regulacji informowanie lub przekazywanie elementów kultury związanych

z danym regionem, z którego dany alkohol pochodzi, nie jest zabronione, co więcej stanowi oznakę jakości dziedzictwa. Zdaniem autora zmiany wprowadzone w wyniku prac parlamentarnych i nowego Kodeksu Zdrowia Publicznego nie tylko przyczynią się do publikacji artykułów naukowych, treści prasowych czy winnych kampanii turystycznych, ale przede wszystkim doprowadzą do zmiany ustawy Evin dzięki zdroworozsądkowemu zastosowaniu prawa.

Daniel Gadbin, *L'UE à l'assaut du marché agroalimentaire japonais* (Szturm Unii Europejskiej na japoński rynek rolno-spożywczy), RDR 2017, nr 457, s.1-2.

Przedmiotem artykułu jest refleksja nad umową o partnerstwie gospodarczym Unii Europejskiej z Japonią. Komisja Europejska szczególnie liczy na wzrost europejskiego eksportu na rynek japoński. Obecnie Unia jest na czwartym miejscu na liście dostawców produktów rolno-spożywczych do Japonii, ale liczy na zdobycie pierwszeństwa w eksporcie wieprzowiny, serów, win i napojów spirytusowych. Autor stwierdza, że dzięki porozumieniu w Japonii zniesione zostaną liczne bariery pozataryfowe, które są bardziej zależne od krajowych reform legislacyjnych. Jednocześnie zwraca uwagę, że wdrożenie przepisów, które zostaną przyjęte w sprawie dobrych praktyk regulacyjnych, pozostaje przedmiotem dyskusji. Sektor rolny i sektor rolno-spożywczy mają niewiele do stracenia, ale będą potrzebować więcej niż tego porozumienia, aby zdobyć udział w rynku japońskim, otwartym dla wielu innych eksporterów. Nie można też wykluczyć, że pod presją amerykańskich lobbystów, w tym producentów mięsa, negocjowana będzie osobna umowa o wolnym handlu między Stanami Zjednoczonymi a Japonią.

Benoît Grimonprez, *Semences agricoles: la tragédie d'un «bien commun»* (Materiały siewne: tragedia „dobra społecznego”), RDR 2017, nr 457, s.16-19.

Historia statusu prawnego materiałów siewnych jest jedną z tragiczniejszych. Mnożenie praw własności nad rośliną, wspomagane przez system swobodnego dostępu do zasobów genetycznych, pozbawiło rolników ich tożsamości i dziedzictwa. Autor rozważa rewolucyjną tezę przyznania rolnikom prawnego statusu hodowcy. Niektóre społeczności rolne nie są wystarczająco produktywne w uprawie roślin oleistych, uczestniczą jedynie w konserwacji starych, lokalnych odmian. Produkując i dystrybuując nowe materiały siewne, organizacje te pomogłyby utrzymać bioróżnorodność i zwiększyć podaż nasion na rynkach alternatywnych. Istnieje jednak szereg przeszkód regulacyjnych, od włączenia do oficjalnego katalogu uprawianych roślin, przez zakaz tego rodzaju praktyk w celach komercyjnych, na kontrowersjach związanych z uprzywilejowaniem hodowców odmian chronionych kończąc. Dystrybucja nowych materiałów siewnych w świetle hipotezy stawianej przez autora byłaby prowadzona na poziomie terytorium przez wspólnotę użytkowników, działających według szczegółowych przepisów użytkowania, dotyczących dostępu, gromadzenia, produkcji, przechowywa-

nia lub wymiany nasion. Zaproponowane zmiany w przepisach o zarządzaniu dziedzictwem genetycznych zasobów roślin rolniczych, stanowią alternatywne rozwiązanie dla utopijnej logiki wolnego i cynicznego postępu.

Raphaële-Jeanne Aubin-Brouté, *Contrats de vente de produits agricoles et droit commun des contrats* (Umowy sprzedaży produktów rolnych a prawo umów), RDR 2017, nr 457, s.24-29.

Ramy prawne umów sprzedaży produktów rolnych ewoluują w szybkim tempie, dzięki efektom rozporządzenia nr 2016-131 z 10 lutego 2016 r. dotyczącego reformy prawa umów, ogólnego systemu oraz prawa dowodowego, a także dzięki ustawie nr 2016-1691 z 9 grudnia 2016 r. w sprawie przejrzystości, przeciwdziałania korupcji i modernizacji życia gospodarczego. Między komplementarnością a konkurencją, prawo zwyczajowe i prawo specjalne wyznaczają obecnie wspólne perspektywy. Uwzględnienie powyższych reform doprowadzić ma do znacznego uproszczenia procedur związanych z redagowaniem umów sprzedaży, a co za tym idzie – doprecyzowania sankcji za ich niewykonanie, a także przyczynić się do uregulowania strategii optymalizacji, wynikającej z akumulacji opcji do nabycia akcji na giełdach rolnych i towarowych.

Thierry Tauran, *Les incidences dans la profession agricole des ordonnances du 22 septembre 2017 réformant le droit du travail* (Wpływ reformy prawa pracy na zawód rolnika w świetle rozporządzenia z 22 września 2017 r.), RDR 2017, nr 458, s.11-15.

Autor artykułu przedstawia szereg reform w świetle rozporządzenia Macrona z 22 września 2017 r. dotyczących zawodu rolnika. Prezydent Francji skorzystał z przyśpieszonej ścieżki legislacyjnej, czyli dekretu z mocą ustawy, i ominął debatę w parlamencie. Nowe przepisy o liberalnej inspiracji nie są specjalnie ukierunkowane na działalność zawodową w rolnictwie, jednak ponieważ Kodeks Rolny i Rybołówstwa Morskiego zawiera liczne odniesienia do Kodeksu Pracy, działalność zarobkowa rolników stała się częścią nowych regulacji. Autor podkreśla stanowisko Prezydenta, który pragnie zmienić prawo, aby odwrócić kształtowanie cen, co rozpocznie się od zmian kosztów produkcji. Celem prezydenta jest znalezienie sposobu na zatrzymanie procesu ubożenia rolników, a także sprostanie oczekiwaniom społecznym i środowiskowym Francuzów, wskazujących na potrzebę transformacji sektora rolnego.

“Rivista Agroalimentare”

Camilla Tallia, Lara Fornabaio, *The new decrees regarding mandatory origin labeling in France and Italy: some guidelines* (Nowe rozporządzenia dotyczące obowiązkowego oznaczenia pochodzenia we Francji i Włoszech: pewne wytyczne), DA 2017, z. 1, s. 109-123.

Przedmiotem rozważań auterek jest kwestia unormowania oznaczeń pochodzenia na etykietach produktów. Konieczność wprowadzenia obowiązku takich regulacji jest kwestią sporną pomiędzy Parlamentem Europejskim oraz Komisją Europejską. Parlament Europejski twierdzi, że obligatoryjne oznaczanie miejsca pochodzenia produktu przyczyni się do zapewnienia lepszej przejrzystości w obrębie łańcucha dostaw żywności. Natomiast Komisja zwraca uwagę, że taki obowiązek mógłby wpłynąć na konkurencyjność podmiotów działających na rynku i wpłynąć destabilizująco na ceny.

Autorki przybliżają nowe regulacje dotyczące oznaczeń kraju pochodzenia przyjęte we Włoszech i we Francji. Po aferze z 2013 r., kiedy to w produktach mięsnych zamiast deklarowanej przez producentów wołowiny znaleziono koninę, prawodawca francuski zdecydował się na wprowadzenie nowych oznaczeń na etykietach produktów zawierających mięso oraz nabiał. Etykieta produktu mięsnego powinna zawierać informacje o kraju narodzin zwierzęcia, jego tuczu oraz uboju. Oznaczenie produktów nabiałowych powinno wskazywać na kraj pozyskania mleka, jego pakowania oraz przetworzenia. Podobne oznaczenie produktów mlecznych wprowadziły na swoim terenie Włochy.

Alberto Germanò, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP* (W kwestii prawa do stosowania CHNP i CHOG), DA 2017, z. 2 s. 287-312).

Artykuł dotyczy problematyki rejestracji oraz stosowania znaków Chronionej Nazwy Pochodzenia, a także Chronionego Oznaczenia Geograficznego poza terytorium Unii Europejskiej. W pierwszej części artykułu autor przypomina, jakie znaczenie mają oba oznaczenia na europejskim rynku produktów oraz w jaki sposób uregulowano prawnie możliwość posługiwania się nimi. Druga część odnosi się do możliwości zgłoszenia i używania przez grupę przedsiębiorców wspólnotowego znaku towarowego wskazującego na związek z danym miejscem geograficznym. Następnie poruszone zostały kwestie stosowania oznaczeń geograficznych w kontekście prawa własności intelektualnej, ze szczególnym uwzględnieniem postanowień porozumienia TRIPS.

W dalszej części autor skupia się na stosowaniu CHNP i CHOG w kontekście ustawodawstwa Stanów Zjednoczonych, Hiszpanii oraz niektórych innych państwach. W systemie prawa amerykańskiego nie przewidziano możliwości ochrony nazwy pochodzenia produktu, ale wprowadzono możliwość rejestracji geograficznego znaku to-

warowego, której może dokonać właściciel znaku. W prawie europejskim nie rozstrzygnięto kwestii własności takiego oznaczenia. Prawodawca hiszpański uznał, że jest nim państwo, z którego produkt pochodzi. Autor pokusił się o konkluzję, iż należy uznać, że właścicielem oznaczenia geograficznego na gruncie prawa europejskiego, jest grupa producentów, która się nim posługuje, chociaż w wielu przypadkach formalnie nie ma ona osobowości prawnej.

Ruggiero Dipace, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico – fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze* (Formy ochrony porządku wodnego – między programowaniem, planowaniem i zarządzaniem potrzebami), DA 2017, z. 2, s. 225-266.

Przedmiotem artykułu jest problematyka ochrony prawnej zasobów wodnych, które wpływają na środowisko naturalne. Ochrona ta jest istotna w relacjach człowiek – środowisko – terytorium.

Złożona materia ochrony systemów wodnych prowadzi do wniosków, że właściwe wydaje się zastąpienie rozwiązań strukturalnych ochrony pasywnej – rygorystycznymi politykami ochrony z uwzględnieniem ich „renaturalizacji”, w celu przywrócenia tras cieków wodnych i wzrostu wilgotności gleby. Zdaniem Autora najbardziej adekwatne do tych potrzeb pozostają działania w sferze programowania oraz planowania przestrzennego, jednakże odpowiednie w tym zakresie regulacje wymagają uproszczenia. Również rolnictwo wielofunkcyjne może mieć swój „wkład” w ochronę systemów wodnych, w szczególności poprzez angażowanie się rolników w odtwarzanie i utrzymywanie świadczenia usług ekosystemowych terytorium oraz ochrony krajobrazu.

Antonio Bellizzi di San Lorenzo, *Il bene giuridico alimentare* (Żywność jako dobro prawem chronione), DA 2017, z. 3, s. 447-461.

Autor porusza problem żywności, jako jednej z podstawowych potrzeb ludzkości, w kontekście jej ochrony prawnej. Artykuł rozpoczyna się od refleksji na temat miejsca żywności w hierarchii ludzkich potrzeb. Następnie zostaje omówiony wątek charakterystyki strukturalnej i funkcjonalnej omawianego dobra. Bellizzi kolejno rozpatruje aspekty dostępu do żywności, jej dystrybucji, etyczne obowiązki z nią związane, jej trwałości i podatności na zepsucie. W dalszej kolejności wspomniana została rola jaką żywność od wieków spełnia w kulturze i religii, a także jej symbolika, znaczenie w prawie oraz kwestia jej odnawialności.

Przedmiotem rozważań są także zagadnienie bezpieczeństwa żywności, przestępstwa popełniane przeciwko niemu, system monitorowania przepływu towarów żywnościowych, jak również informacje zawarte na etykiecie oraz kwestia reklamy produktów tego typu. Ostatnia część artykułu poświęcona została czynności medycznej, jaką jest sztuczne karmienie.

Nicoletta Ferrucci, *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31)* (Działalność rolno-leśna w świetle nowej regulacji autoryzacji krajobrazowej), DA 2017, z. 3, s. 481-503.

Przedmiotem rozważań Autorki jest problematyka liberalizacji nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych d.p.r. nr 31/2017. Włoski ustawodawca wyłączył z ogólnych obowiązków dotyczących uprzedniej autoryzacji „krajobrazowych” określonych w Kodeksie dóbr kultury i krajobrazu niektóre rodzaje działalności. Wśród nich wskazać należy np. tymczasowe ruchome instalacje szklarniowe pozbawione elementów murowanych, palowania, pergole, usuwalne manufaktury (warsztaty), drewniane sprzęty rolnicze, o powierzchni nie większej niż 5 m² związane z gruntem „w sposób uproszczony”, jednak nie za pomocą elementów murowanych, działalność służąca ściśle utrzymaniu ryb; budowanie suchych kamiennych ścian pańników-wodopojów w działalności rolno-leśnej i „hodowli” budowane techniką i z materiałów tradycyjnych; działalność służąca utrzymaniu gospodarstwa rolnego i leśnictwu, która nie zmienia struktury i podłoża tras, które zostały wyróżnione w regionalnych planach przestrzennych, po uprzednim potwierdzeniu przez właściwy organ ich rolnego przeznaczenia.

Autorka wskazuje, że zliberalizowane wymogi odnoszą się także do działalności leśnej, na podstawie ogólnej regulacji sektora, oraz działalności związanej z naturalną roślinnością niezbędną do utrzymania infrastruktury publicznej istotnej dla lasów, takiej jak linie energetyczne, ruch publiczny, prace wodociągowe, prace związane z utrzymaniem lub dostosowaniem ruchu leśnego lub usług w działalności rolnej, leśnej i hodowlanej, jeśli przewidują je plany regionalne służące zarządzaniu w leśnictwie.

Wpływ regulacji prawnej związanej z ochroną krajobrazu na rolnictwo stanowił od dawna zagadnienie interesujące doktrynę prawa rolnego. Autorka ocenia, że analizowana regulacja stanowi dopiero początek procesu upraszczania regulacji „krajobrazowej”, co ma znaczenie tak dla administracji publicznej, jak i obywateli.

ELIZA JACHNIK, KATARZYNA LEŚKIEWICZ

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (22) – 2018, 218-220

DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.18

„Rivista di Diritto Agrario“

Ilaria Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016 (Marnowanie żywności i włoska ustawa nr 166 z 2016 roku)*, RDA 2016, z. 2, s. 263-296.

Autorka porusza w artykule wątki związane z przeciwdziałaniem marnowaniu żywności, a także zapewnienia bezpieczeństwa żywności w powyższych działaniach.

Kwestie bezpieczeństwa żywności są przedmiotem regulacji unijnych rozporządzeń m.in. nr 178/2002, pakietu higienicznego (rozporządzeń nr 852/2004, nr 853/2004). Natomiast we włoskich przepisach krajowych, ustawodawca uregulował w ustawie nr 166 z 2016 r. zagadnienia darowizny i dystrybucji środków spożywczych oraz leków w celach solidarności społecznej i ograniczania marnotrawienia żywności.

Zdaniem autorki potrzebne są rozwiązania systemowe na wielu płaszczyznach, by skutecznie przeciwdziałać marnowaniu żywności, a wspomniana włoska ustawa nr 166 z 2016 r. stanowić może punkt wyjścia dla aktywnych polityk służących zapewnieniu „prawa do żywności”. W tym kontekście rolnictwo, jak wskazuje Autorka, winno mieć charakter zrównoważony.

Silvia Manservigi, Verso un uso sostenibile dell'energia, il miglioramento dell'efficienza energetica e la creazione di modelli di produzione di consumo sostenibili anche nel settore alimentare (W kierunku zrównoważonego użytku energii, poprawy wydajności energetycznej i budowania zrównoważonych modeli produkcyjnych i konsumpcyjnych także w sektorze żywnościowym), RDA 2016, z. 2 s. 297-341.

Przedmiotem rozważań podjętych przez Autorkę, jest zrównoważony użytek energii i budowanie zrównoważonych modeli produkcyjnych oraz konsumpcyjnych. W Agendzie 2030 widać wyraźne nawiązanie do wskazanego w tytule artykułu kierunku, w tym zrównoważonego zarządzania zasobami i efektywnego wykorzystania naturalnych zasobów.

Zagadnienia poruszone w artykule wiążą się z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, mającą swe odzwierciedlenie w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz z problematyką energii odnawialnej, wytwarzaniem żywności ekologicznej, a także przeciwdziałania marnowaniu żywności (ten ostatni wątek znajduje odniesienie w nowej włoskiej ustawie nr 166 z 2016 r.). Wskazane kwestie stanowią wyraz realizacji wielopłaszczyznowej (społecznej, ekonomicznej i środowiskowej) zasady zrównoważonego rozwoju.

III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2017 r. (III CZP 114/16)*

Przepis art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹ ma zastosowanie do szkód wyrządzonych przez psa wykorzystywanego przez rolnika użytkowo w gospodarstwie rolnym.

Z pozoru może się wydawać, że glosowane orzeczenie dotyczy mało istotnej problematyki. W istocie sprawiała ona jednak znaczne trudności, zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i praktyce zakładów ubezpieczeń². Kwestia, czy pies stanowi składnik gospodarstwa rolnego, wobec braku wyraźniej regulacji ustawowej, była bowiem zarzewiem licznych sporów poszkodowanych z ubezpieczycielami odnośnie już do samej możliwości kompensacji szkód z ubezpieczenia OC rolnika. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego powinno – przynajmniej w teorii – położyć kres wspomnianym sporom, zważywszy na kategoriyczne brzmienie tezy uchwały.

Z uzasadnienia omawianej uchwały wynika, że za przyjęciem odpowiedzialności w oparciu o art. 50 u.o.o. we wskazanym przypadku przemówiły następujące argumenty. Po pierwsze, od wejścia w życie u.o.o. odszkodowanie przysługuje za szkodę wyrządzoną „w związku z posiadaniem” przez rolnika gospodarstwa, podczas gdy wcześniej przysługiwało ono za szkodę wyrządzoną „w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolnego”. Wprowadzenie tego nowego – względem poprzednich regulacji³ – kryterium

* LEX nr 2305945.

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 392 ze zm., dalej jako „u.o.o.”.

² Zwrócił na to uwagę Rzecznik Finansowy, składając do SN wniosek o podjęcie uchwały rozstrzygającej to zagadnienie prawne.

³ Chodzi o rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1990 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego (Dz. U. nr 89 poz. 526 ze zm.) oraz z dnia 30 grudnia 1993 r. w sprawie

funkcjonalnego i powiązanie go z posiadaniem gospodarstwa rolnego wskazuje *de lege lata* na szersze ujęcie zakresu odpowiedzialności z tytułu ubezpieczenia OC. Po drugie, niepełny charakter definicji gospodarstwa rolnego w u.o.o. powoduje, że przy ocenie, czy szkoda została wyrządzona w związku z posiadaniem gospodarstwa rolnego zachodzi konieczność odwołania się do art. 55³ k.c. W tym kontekście SN wywiódł, że przepis ten (posługujący się ogólnym terminem „inventarz”, obejmujący zarówno inventarz martwy, jak i żywy) w zestawieniu z art. 50 u.o.o. nie wyłącza możliwości uznania za składnik gospodarstwa rolnego psa, z którego zachowaniem łączy się odpowiedzialność ubezpieczyciela⁴. Na gruncie zaś art. 55³ k.c. przyjęto w judykaturze, że nie każdy rodzaj korzystania ze składników majątkowych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego jest manifestowaniem posiadania gospodarstwa rolnego. Po trzecie zaś chybiony jest – zdaniem SN – argument wyłączający odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez psa, oparty na art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich⁵, który pomija psa jako „zwierzę gospodarskie”. Do ustawy tej nie odwołują się bowiem przepisy u.o.o., a jej zakres i przedmiot nie odnosi się do odpowiedzialności cywilnej rolników.

Przedstawione powyżej tezy z uzasadnienia głosowanej uchwały zasługują na kilka słów komentarza.

Przede wszystkim SN potwierdził swoje dotychczasowe stanowisko odnośnie do dość szerokiego zakresu odpowiedzialności zakładu ubezpieczenia OC rolnika, oparte m.in. o wykładnię celowościową oraz historyczną regulacji ubezpieczeniowych. Obecnie obowiązujące przepisy *prima facie* oderwane są od kryterium funkcjonalnego, opartego na związku szkody tylko z prowadzeniem gospodarstwa na rzecz jej związku z samym posiadaniem gospodarstwa. Niemniej – choć literalnie mowa jest tylko o posiadaniu – w opinii SN jest to wciąż kryterium funkcjonalne. Tak właśnie wywiedziono we wcześniejszym w wyroku SN z dnia 27 stycznia 2017 r.⁶, w którego uzasadnieniu czytamy, że użyte w art. 50 u.o.o. sformułowanie „w związku z posiadaniem gospodarstwa rolnego” trzeba odczytywać jako stosunek współwystępowania zdarzeń, czyli powiązanie funkcjonalne. Takie samo zapatrywanie wyrażone zostało w doktrynie, gdzie przyjmuje się, że odpowiedzialnością ubezpieczyciela objęte jest zarówno posiadanie mienia, z którego składa się gospodarstwo, jak i prowadzenie tego gospodarstwa⁷.

ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego (Dz. U. nr 134, poz. 653 ze zm.).

⁴ Oznacza to, że definicja gospodarstwa rolnego zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.o. nie może być interpretowana w taki sposób, że oznacza wyłącznie obszar użytków rolnych.

⁵ Dz.U. nr 133 poz. 921 ze zm.

⁶ V CSK 163/16 (LEX nr 2278326).

⁷ J. Nawracała w: M. Serwach (red.), *Komentarz do ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Tom I, Komentarz*, wyd. II, t. 1, s. 885-890. Gwoli ścisłości wskazać należy, że we wspomnianym wyroku SN w sprawie V CSK 163/16 przyjęto, że odpowiedzialnością ubezpieczyciela OC rolnika objęte są skutki nie tylko działań rolnika, lecz także skutki jego zaniechań.

Oznacza to jednak że, choć zakreślona szeroko, odpowiedzialność ubezpieczyciela OC rolnika nie obejmuje całej jego odpowiedzialności cywilnej. Inaczej mówiąc, powstanie szkody pozostawać musi we wskazanym związku funkcjonalnym z prowadzeniem gospodarstwa⁸, a nie tylko np. samym faktem posiadania mienia, które rolnik uznaje za część swojego gospodarstwa. W rezultacie nie każdy rodzaj korzystania z poszczególnych składników majątkowych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego może być uznany za równoznaczny z jego posiadaniem, a tylko taki, który jest związany z jego funkcjonowaniem jako zorganizowanego kompleksu gospodarczego⁹. Ponadto, jak wskazuje M. Krajewski, „pomimo iż posiadanie gospodarstwa rolnego nie jest zdarzeniem, z jakim ustawa łączy odpowiedzialność, to pomiędzy nim a zaistniałą szkodą musi zająć związek przyczynowy mający charakter związku adekwatnego”¹⁰.

Powyższe rozważania SN stanowią jednak wyłącznie potwierdzenie wypracowanych wcześniej w doktrynie i judykaturze poglądów. Tymczasem kluczowa jest możliwość uznania psa za element gospodarstwa rolnego (jako inwentarz żywy). Sąd Najwyższy słusznie – podobnie jak część doktryny¹¹ – odrzucił możliwość powoływania się w procesie wykładni art. 50 u.u.o. na przepisy ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, co pozwoliło na kwalifikację psa jako części inwentarza. Rzeczywiście, sam fakt, że ustawa zawiera definicję zwierzęcia gospodarskiego, nie przesądza jeszcze o możliwości powszechnego stosowania definicji w niej zawartych na gruncie innych ustaw. Dlatego na pełną aprobatę zasługują wywody SN tym zakresie. Niemniej wyłania się pytanie, czy uchwała doprowadzi do eliminacji wątpliwości wskazanych na wstępie?

Z pewnością nieaktualne i nieskuteczne staną się próby uwolnienia się zakładów ubezpieczeń od odpowiedzialności tylko poprzez kwestionowanie kwalifikacji psa jako zwierzęcia gospodarskiego. Wobec irrelewantności takiej kwalifikacji, nie można obecnie „z góry” przyjąć, że szkoda wyrządzona przez psa nie jest objęta ubezpieczeniem OC rolnika. Z drugiej strony, uchwała w żaden sposób nie wprowadza *sui generis* automatyzmu w kompensacji takich szkód. Należy zwrócić uwagę, że odwołując się do art. 55³ k.c., SN wyraźnie podkreślił użytkowy charakter wykorzystywania psa w go-

⁸ Takie stanowisko odnajdujemy w poprzedzających głosowane orzeczenie rozstrzygnięciach sądów powszechnych – zob. m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 9 czerwca 2016 r., IACa 1751/15 (LEX nr 2069294), wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 4 września 2013 r., IACa 284/13 (Legalis nr 775942) czy wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 kwietnia 2012 r., IACa 730/11 (LEX nr 1213901).

⁹ Tak we wspomnianym wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 30 kwietnia 2012 r., IACa 730/11 (LEX nr 1213901).

¹⁰ Zob. M. Krajewski, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2011, s. 115-118.

¹¹ Zob. G. Wolak, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez psa wykorzystywanego przez rolnika użytkowo w gospodarstwie rolnym w świetle przepisów ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych*, „Prawo Asekuracyjne” 2017, nr 3, s. 51-52 Autor ten wywodzi, że gdyby ustawodawca chciał ograniczyć odpowiedzialność ubezpieczyciela OC tylko do zwierząt gospodarskich, uczyniłby to *expressis verbis* w przepisach u.o.o.

sposobem. Słownikowe znaczenie pojęcia „użytkowy” to „przeznaczony do użytku” lub „mający praktyczne zastosowanie”¹².

Nawiązanie do użyteczności psa jest wyraźnym odwołaniem do wspomnianego kryterium funkcjonalnego, a więc powiązania psa z podejmowaniem czynności charakterystycznych dla prowadzenia działalności w ramach gospodarstwa. W doktrynie trafnie zauważa się, że w przypadku psów chodzi tu albo o wykorzystywanie psa jako pomocy pasterskiej (stróżowanie na pastwisku, odstraszenie potencjalnych drapieżników, itp.), albo w celu pilnowania samego gospodarstwa¹³. Podobnie, jak w przypadku konia wykorzystywanego w celach rekreacyjnych¹⁴ w powołanym już orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 2012 r., zakwestionowanie przez zakład ubezpieczeń użytecznego korzystania z psa przez rolnika oznaczać będzie uwolnienie się przez ten zakład od odpowiedzialności. W takim przypadku zerwany zostaje bowiem omówiony związek funkcjonalny.

Warto przypomnieć, że w orzeczeniu tym Sąd Apelacyjny przyjął, że zakres odpowiedzialności objętej ubezpieczeniem obowiązkowym za „szkody związane z posiadaniem gospodarstwa rolnego” obejmuje ryzyka związane z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej całości gospodarczej. Jeżeli więc dany składnik gospodarstwa rolnego – na skutek okoliczności zależnych, jak i niezależnych od rolnika – zostaje z tejże całości gospodarczej wyłączony, wyłączona zostaje też odpowiedzialność ubezpieczyciela OC¹⁵.

Z powyższych względów przyjąć należy, że głosowana uchwała nie tyle wyeliminuje wątpliwości dotyczące kompensacji szkód wyrządzonych przez psy, co prze-

¹² Zob.: <https://sjp.pwn.pl/sjp/uzytkowy;2534190.html>.

¹³ Zob. G. Wolak, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 52 czy E. Kiziewicz, *Odpowiedzialność rolnika za szkodę wyrządzoną przez psa*, „Monitor Ubezpieczeniowy” 2015, nr 63, s. 31-35.

¹⁴ W tej sprawie Sąd Apelacyjny ustalił, że koń wierzchowy, którego zachowanie było przyczyną wypadku, nie może być uznany za część składową gospodarstwa rolnego – pozwany obok prowadzenia gospodarstwa rolnego zajmował się hodowlą koni hobbystycznie, prowadząc działalnością gospodarczą, przy której wykorzystywał konie wierzchowe (organizował kuligi czy udostępniał odpłatnie konie do jazdy w siodle). Pozwany nie zajmował się jednak hodowlą koni w zakresie prowadzonej produkcji rolnej (np. w celu ich odsprzedaży lub jako źródła materiału rozplodowego), ani też konie te nie były w jakikolwiek inny sposób wykorzystywane w jego działalności rolniczej. Sąd wyraźnie też rozgraniczył oba rodzaje działalności – rolniczą (hodowla krów) i gospodarczą (hobbystyczną), prowadzoną przy wykorzystaniu koni wierzchowych.

¹⁵ W tym samym tonie wypowiedział się SN w wyroku z dnia 12 kwietnia 2013 r., IV CSK 565/12 (LEX nr 1324321), mocą którego oddalono apelację od powołanego wielokrotnie wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 2012 r. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia SN czytamy, że „wyjęcie rzeczy (maszyny, urządzenia itp.) z gospodarstwa rolnego prowadzonego przez rolnika i jej użycie poza tym gospodarstwem, w celu niezwiązanym z produkcją rolną, nie czyni szkody wyrządzonej przy wykorzystaniu tej rzeczy szkodą pozostającą w związku z prowadzeniem przez rolnika gospodarstwa rolnego. Dla przyjęcia, że taki związek zachodzi, nie wystarczy bowiem samo tylko stwierdzenie, że konkretna rzecz należy do rolnika i pochodzi z jego gospodarstwa rolnego, w którym także jest używana. Zwierzę hodowane w gospodarstwie rolnym jest jego składnikiem, gdy tworzy z nim zorganizowaną całość i tak długo, póki ją tworzy”.

sunie ciężar sporów na sposób wykorzystywania psów przez rolników. W tym zakresie niezbędna będzie drobiazgowa ocena *ad casum*, o czym zresztą można przeczytać w uzasadnieniu uchwały¹⁶. Podobnie jak w przypadku chociażby zagadnienia zwrotu kosztów najmu pojazdu zastępczego (celowość ich poniesienia i ekonomiczna zasadność)¹⁷ w obowiązkowym ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych, wykazanie walorów użytkowych psa obciążać będzie poszkodowanego, ewentualnie samego rolnika, zgodnie z dyspozycją art. 6 k.c.

Chodzi o udowodnienie, że szkoda pozostaje w związku z posiadaniem gospodarstwa rolnego. Wykorzystywanie psa w celach użytkowych będzie bowiem przejawem posiadania gospodarstwa rolnego. Ubezpieczyciel ma oczywiście prawo do przeprowadzenia dowodu przeciwnego, gdyż w zakresie zarzutów podnoszonych przeciwko konkretnemu roszczeniu, ciężar dowodu spoczywa na tym, kto powołuje okoliczności faktyczne na ich uzasadnienie¹⁸. Wobec potencjalnego bogactwa stanów faktycznych można się spodziewać, że z tego uprawnienia zakłady ubezpieczeń będą korzystały często. Tymczasem pojawiać się mogą tu zróżnicowane problemy.

Przykładowo, pies pasterski na skutek choroby czy urazu przebywa w domu rolnika, gdzie jest leczony. Na pierwszy rzut oka w tym okresie nie spełnia więc funkcji użytkowych. Niemniej na skutek niedopatrzenia właściciela wybiega z domu i powoduje szkodę. Czy w takim stanie faktycznym można mówić o funkcjonalnym związku z posiadaniem gospodarstwa? Albo jeżeli rolnik prowadzi gospodarstwo, a jednocześnie zajmuje się hodowlą psów, które następnie odsprzedaje lub wykorzystuje w ramach kynoterapii¹⁹? Wydaje się, że w pierwszym przypadku zakład ubezpieczeń powinien ponosić odpowiedzialność, gdyż przerwa w spełnianiu przez psa funkcji użytkowej ma charakter przemijający. Natomiast w drugiej ze wskazanych sytuacji odpowiedzialność winna być wyłączona ze względu na rozgraniczenie aktywności związanej z prowadzeniem gospodarstwa a wykorzystywaniem psa do innej działalności.

¹⁶ Jak ujął to SN, „o tym, czy zachowanie psa może stanowić zdarzenie objęte ochroną ubezpieczeniową, powinny decydować kryteria funkcjonalne wypracowane w orzecznictwie w związku ze stosowaniem art. 50 u.u.o. oraz okoliczności konkretnej sprawy”.

¹⁷ Zob. więcej na ten temat: M.P. Ziemiak, *Polemika ze stanowiskiem niektórych instytucji i urzędów w kwestii uprawnień poszkodowanego do najmu pojazdu zastępczego na tle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2011 r. (III CZP 5/11)*, w: E. Kowalewski (red.), *Odszkodowanie za niemożność korzystania z pojazdu poddanego naprawie. Najem pojazdu zastępczego*, Toruń 2014, s. 176-179 czy M.P. Ziemiak, *Zwrot kosztów najmu pojazdu zastępczego z perspektywy ubezpieczycieli*, *Kwartalnik SSP „Iustitia”* 2014, nr 1, s. 20-24.

¹⁸ Zob. wyrok SN z dnia 13 stycznia 2017 r., III CNP 3/16 (LEX nr 2192616). Zob. też wyrok SN z dnia 20 kwietnia 1982 r., I CR 79/82 (LEX nr 8416, w którym SN stwierdził, że reguła dotycząca ciężaru dowodu nie może być rozumiana w ten sposób, że zawsze, bez względu na okoliczności sprawy, spoczywa on na stronie powodowej. Jeżeli strona powodowa udowodniła fakty przemawiające za zasadnością powództwa, to na stronie pozwanej spoczywa ciężar udowodnienia ekscpekcji i faktów uzasadniających oddalenie powództwa. Uwagi dotyczące ekscpekcji odnoszą się też do przesłanek wyłączających odpowiedzialność ubezpieczyciela.

¹⁹ Tj. jednej z dziedzin zooterapii czyli specjalnego rodzaju rehabilitacji osób niepełnosprawnych przy użyciu wyselekcjonowanych i wyszkolonych psów.

W takiej sytuacji pies wydaje się być wyłączony z zespołu składników tworzących gospodarstwo rolne. Inaczej mówiąc, trwałe oddzielenie określonego składnika mienia wchodzącego w skład gospodarstwa do korzystania w celu innym niż związany z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego (np. w celu prywatnym czy rozrywkowym) zrywa związek między zdarzeniem i posiadaniem gospodarstwa, *ergo* uwalnia ubezpieczyciela od odpowiedzialności, o której mowa w art. 50 u.o.o.

Podsumowując, glosowane orzeczenie ucina dyskusję na temat samej dopuszczalności kompensacji szkód wyrządzonych przez psy z ubezpieczenia OC rolnika. Niemniej kwestia, czy taka kompensacja jest uzasadniona, rozstrzygana musi być jak każdy inny przypadek, w którym należy rozgraniczyć sferę odpowiedzialności cywilnej rolnika, którą określić można jako „prywatną”²⁰, od tej „właściwej”, czyli związanej z posiadaniem gospodarstwa rolnego.

MICHAŁ P. ZIEMIAK

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO

NR 1 (22) – 2018, 223-228

DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.20

²⁰ Przy czym ocena, z jaką sferą mamy do czynienia – o czym była już mowa – może nastroić problemów ze względu na różne stany faktyczne. Przykładowo, w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 17 listopada 2016 r., I ACa 504/16 (LEX nr 2172482) przyjęto, że „ograniczenie domu rolnika jako miejsca jego zamieszkania, wypoczynku, prowadzenia wymaganej dokumentacji agro- i zootechnicznej, podatkowej itp. (a więc służącej prawidłowemu zarządzaniu gospodarstwem rolnym) nie może być uznane tylko za sferę „prywatnej” działalności rolnika i dlatego zgodzić się należy z poglądem, że związane z nim czynności, w tym pozyskanie drewna na opał, są przejawem posiadania gospodarstwa rolnego”.

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Uroczystość Jubileuszu Profesor Teresy Kurowskiej połączona z wręczeniem Księgi Pamiątkowej „Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego”

15 czerwca 2018 r. odbyła się uroczystość Jubileuszu Profesor Teresy Kurowskiej, połączona z wręczeniem Księgi Pamiątkowej pt. *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego*.

Uroczystość otworzył Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego dr hab. prof. UŚ Piotr Pinior, który przypomniał osiągnięcia oraz sukcesy naukowe Pani Profesor oraz przywitał licznie zgromadzonych gości: przedstawicieli świata nauki, praktyki, a także przyjaciół i uczniów Pani Profesor.

Laudację na cześć Profesor Teresy Kurowskiej wygłosiła Jej uczennica, a obecna Kierownik Katedry Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej dr hab. prof. UŚ Dorota Łobos-Kotowska. Przedstawiła ona osiągnięcia naukowe, organizatorskie i dydaktyczne Pani Profesor, związanej z Uniwersytet Śląskiem i Wydziałem Prawa i Administracji od prawie 45 lat, w następujących słowach:



Na zdjęciu Jubilatka prof. Teresa Kurowska

„Szanowna Pani Profesor, Droga Jubilatko,

Po wielu latach pracy pod Pani kierownictwem przypadł mi w udziale niezwykle zaszczyt wygłoszenia laudacji z okazji Jubileuszu Pani pracy naukowej, dydaktycznej i organizatorskiej. Zaszczyt to tym większy, że zarówno dla mnie, jak i innych uczniów, przyjaciół i współpracowników, Pani Profesor Teresa Kurowska jest osobą szczególną. Jest bowiem nie tylko wybitnym prawnikiem, który wprowadził nas w zasady prowadzenia pracy naukowej, rzetelności, dociekliwości i uczciwości naukowej, pokazywał nam obszary naukowe warte uwagi i podjęcie badań, ale była i jest nadal naszym przyjacielem.

Pani Profesor Teresa Kurowska rozpoczęła swoją akademicką edukację w 1969 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. Studia prawnicze ukończyła w 1974 r. obroną pracy magisterskiej nt. *Rząd i jego struktura wewnętrzna w świetle przepisów prawa wybranych państw europejskich*. W październiku 1974 r. Pani Profesor podjęła pracę na Uniwersytecie Śląskim w utworzonej w tym roku Katedrze Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej pod kierownictwem Profesora Waleriana Pańki. Pod okiem Profesora w 1982 roku uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych na podstawie rozprawy „*Obszar specjalny*” jako prawny instrument gospodarowania przestrzenią. Rozprawa ta została natychmiast doceniona i otrzymała III nagrodę w prestiżowym konkursie „Państwa i Prawa” na najlepsze prace doktorskie i habilitacyjne za lata 1982-1983. Następnie w 1995 r. na podstawie rozprawy *Upowszechnianie prawa własności nieruchomości* uzyskała stopień naukowy doktora habilitowanego z zakresu prawa cywilnego i rolnego. Od lutego 1996 r. pełniła funkcję kierownika Katedry Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej, a od 2003 r. została zatrudniona na stanowisku profesora Uniwersytetu Śląskiego.

Działalność naukowa Profesor Teresy Kurowskiej, jak również Jej dorobek naukowy, związane są przede wszystkim z prawem rolnym, ale wykraczają poza jego tradycyjne ujęcie, jako prawa kształtującego reguły produkcyjnego korzystania z gruntu rolnego. Pani Profesor zawsze prezentowała bardzo współczesne ujęcie prawa rolnego, wpisujące się w zmianę paradygmatu prawa rolnego, które zostało poszerzone o zagadnienia przedsiębiorczości rolnej, rozwoju obszarów wiejskich, aspekty ochrony i korzystania ze środowiska. Na dorobek naukowy Pani Profesor Teresy Kurowskiej składa się 93 indywidualnych publikacji naukowych i kilkanaście współautorskich, w tym monografie i części monografii, udział w ogólnopolskim podręczniku *Prawo rolne*, który doczekał się 8 wydań, oraz w 2 wydaniach skryptu *Prawo rolne*, liczne artykuły naukowe publikowane w polskich i zagranicznych czasopismach naukowych.

Wczesne zainteresowania naukowe Pani Profesor koncentrowały się na organizacji przestrzennej rolnictwa na obszarach wiejskich. Pani Profesor Teresa Kurowska jest współautorem monografii *Prawo a polityka regionalna wobec rolnictwa regionu uprzemysławianego*, *Organizacja przestrzenna zjednoczeń rolno-przemysłowych w aspekcie prawnych form kooperacji w rolnictwie* oraz licznych artykułów, m.in. *Plany zagospodarowania przestrzennego a kształtowanie struktury użytkowej gruntów rolnych* (współautor: W. Pańko) czy *Kilka uwag na temat struktury organów administracji*

państwowej w zakresie gospodarki przestrzennej. Zwieńczeniem zainteresowania tą problematyką była rozprawa doktorska nt. „*Obszar specjalny*” jako prawny instrument gospodarowania przestrzenią.

Zainteresowanie problematyką gospodarki nieruchomościami stanowi naturalną konsekwencję dalszego pogłębienia dotychczasowych pól badawczych, które zostały rozszerzone o zagadnienia dotyczące gospodarki gruntami rolnymi, ingerencji administracji w sferę uprawnień właścicielskich. Także ta tematyka była podejmowana w licznych rozprawach i artykułach. Wskażę tylko te najważniejsze: *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości, Obszar specjalny – przyczynek do współczesnego ujmowania prawa własności gruntowej, Gospodarka gruntami komunalnymi, Zadania gmin w zakresie gospodarki gruntami, Władcze uprawnienia gminy w zakresie gospodarki gruntami komunalnymi czy Oplata adiacencka.*

Przedmiotem trwającego ciągle zainteresowania jest problematyka upowszechnienia prawa własności nieruchomości. Zaowocowała ona pracą habilitacyjną pod tym samym tytułem oraz artykułami pt. *Uprawnienia państwowych osób prawnych do mienia będącego w ich zarządzie, Ekologiczna funkcja własności rolniczej, Renesans własności rolniczej.* Zaskakuje ciągle aktualność pracy habilitacyjnej Pani Profesor. Wnioski i postulaty sformułowane w ostatecznych konkluzjach w 1995 r. pozostają aktualne do dnia dzisiejszego. Tezy o potrzebie ochrony uprawnień właścicielskich i rozsądne wyważenie dopuszczalności ograniczenia własności w interesie publicznym są bowiem nadal przedmiotem rozważań przedstawicieli doktryny prawa cywilnego.

Zainteresowanie zagadnieniami ochrony środowiska na obszarach wiejskich stanowi kolejny obszar badań, który jest poruszany począwszy od 1990 r., wiąże się z poszukiwaniem prawnych środków ochrony gruntów rolnych na obszarach zdegradowanych. Wynikiem dociekań naukowych jest udział Pani Profesor w monografii *Prawna ochrona środowiska w związku z poszukiwaniem kopaliny.* Podjęcie w roku 1993 wykładów na Polsko-Amerykańskim Studium Podyplomowym Przyjaznej dla Środowiska Restrukturyzacji Przemysłu Metalurgicznego i Ciężkiego (dla menadżerów) pozwoliło na opracowanie skryptu pt.: *Prawne aspekty ochrony środowiska w procesie restrukturyzacji przemysłu metalurgicznego i ciężkiego,* a następnie – po wejściu w życie nowych regulacji dostosowanych do wymogów Unii Europejskiej – jego nowej wersji *Wybrane zagadnienia prawa ekologicznego.*

Pani Profesor Teresa Kurowska już po uzyskaniu stopnia naukowego doktora habilitowanego kontynuowała zainteresowania naukowe na wyznaczonych obszarach badawczych, jednak z przesunięciem akcentów na rozwiązania unijne, które po przyjęciu *aqui communitaire*, a następnie akcesji Polski do Unii Europejskiej wpływają na rozwój polskiego ustawodawstwa rolnego. W podręczniku *Prawo rolne* pod red. A. Stelmachowskiego, a następnie pod red. P. Czechowskiego, podejmowała problematykę planowania przestrzennego w kontekście wykonywania własności rolniczej, czy problematykę ochrony gruntów rolnych. Kwestie związane z obrotem nieruchomościami rolnymi były natomiast podejmowane w pracy zbiorowej pt. *Metoda i procedura*

wyceny nieruchomości rolnych, której Pani Profesor jest współautorem, oraz w cyklu artykułów: *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru, Nieruchomość i jej elementy, Gospodarstwo rolne jako przedmiot wyceny, Ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi w ustawodawstwie krajów członkowskich Unii Europejskiej*. Poruszana w nich problematyka była nie tylko podstawą dyskusji doktrynalnej, ale zawarte w nich rozważania znalazły zastosowanie w praktyce wyceny nieruchomości.

Pani Profesor podjęła także problematykę ubezpieczeń społecznych w rolnictwie. Jej wypowiedzi na ten temat znalazły wyraz w publikacjach naukowych *Ubezpieczenia społeczne jako instrument zmiany generacji w rolnictwie* oraz *Status prawny kobiet w systemie ubezpieczeń społecznych rolników*. Ta ostatnia doczekała się także wydania w języku angielskim.

W ostatnich latach zainteresowania Pani Profesor zwracają się ku kwestiom teoretycznym formułowania, pod wpływem ustawodawstwa unijnego, koncepcji, założeń i konstrukcji nowych instytucji w prawie rolnym, co można dostrzec w wypowiedziach nt. *Założeń konstrukcyjnych umowy przyznania pomocy z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich*. Była to pierwsza nowatorska próba konstruowania założeń konstrukcyjnych szczególnej prawnorolnej umowy cywilnoprawnej: umowy przyznania pomocy w celu uzyskania pomocy finansowej ze środków unijnych w ramach programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Pani Profesor koncentrowała się także na zagadnieniach systemów wsparcia bezpośredniego (jednolitej płatności obszarowej), dostrzegając w niej instrument wsparcia dochodowego polskiego rolnictwa, który stanowi o możliwościach rozwoju gospodarstw rodzinnych. Założenia tej koncepcji przedstawiła na Europejskim Kongresie Prawa Rolnego w Casercie (Neapol), a następnie kontynuowała w kolejnych publikacjach, wśród których wspomnę choćby opracowanie nt. *Ochrony gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege ferenda i de lege lata, Gospodarstwa rodzinnego jako przedmiotu wsparcia i rozwoju obszarów wiejskich*. Przedmiotem zainteresowania Pani Profesor była także problematyka dywersyfikacji działalności w gospodarstwie rolnym, doniosła z uwagi na zachowanie dotychczasowych gospodarstw rolnych, ale i przyszły kształt polskiego rolnictwa. Zagadnieniu temu poświęcony został raport narodowy przedstawiony na Europejskim Kongresie Prawa Rolnego w Cambridge, a następnie problematyka ta była przedmiotem projektu zespołowego na ten temat. Wynikiem tych prac był cykl publikacji na ten temat, także zagranicznych. Pani Profesor Teresa Kurowska podejmowała także problematykę działalności rolniczej. Problematyka ta ma szczególną doniosłość dla prawa rolnego, należy bowiem do pojęć podstawowych dla tej gałęzi prawa, a zdaniem części przedstawicieli doktryny prawa rolnego, to właśnie pojęcie działalności rolniczej legło u podstaw jej wyodrębnienia. W tym zakresie poglądy Pani Profesor są zbliżone z poglądami większości przedstawicieli doktryny prawa rolnego i gospodarczego, którzy klasyfikują działalność rolniczą jako kategorię działalności gospodarczej. Warto wyrazić ubolewanie, że pogląd ten nie znalazł wystarczającego odzwierciedle-

nia w polskim ustawodawstwie, a tym samym nie został dostatecznie upowszechniony przez praktykę.

Bardzo ciekawa jest jedna z ostatnich wypowiedzi Pani Profesor Teresy Kurowskiej na temat *Własności gruntowej i planowania przestrzennego w dorobku naukowym Profesora Waleriana Pańki*. Stanowi ona nawiązanie do postulatów koniecznych zmian ustawodawstwa rolnego po 1989 r., niestety niezrealizowanych, a dla prawników-agrystów jest to powrót do porządkowania i wprowadzenia zmian w polskim porządku prawno-rolnym, w związku z potrzebą określenia modelu przestrzennego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.

Podsumowaniem dorobku naukowego Pani Profesor Teresy Kurowskiej będzie monografia nt. *Prawo rolne i jego współczesne uwarunkowania. Wyzwania i zagrożenia*, której druk przewidziany jest na styczeń 2019 r., a której jesteśmy niezwykle ciekawi.

Zarówno opracowania monograficzne, liczne publikacje obcojęzyczne w renomowanych czasopismach i wydawnictwach, a także wszystkie pozostałe opracowania są potwierdzeniem i wyrazem wybitnych osiągnięć naukowych Profesor Teresy Kurowskiej. Podkreślić należy, że o dorobku naukowym Pani Profesor świadczy nie tylko Jej uznany i niekwestionowany autorytet w polskim środowisku naukowym, ale również pozycja, jaką uzyskała wśród prawników agrystów za granicą. Pani Profesor Teresa Kurowska była stypendystką na Wydziale Prawa w Uniwersytecie im. Łomonosowa w Moskwie oraz na Uniwersytecie Paris 1 Panthéon-Sorbonne we Francji. Od 2001 r. aktywnie uczestniczyła w organizowanych co dwa lata Kongresach Europejskiego Prawa Rolnego w Helsinkach (2001), Almerii (2003), Røros (2005), Casercie k. Neapolu (2007), Cambridge (2009), Bukareszcie (2011), Lucernie (2013), Poczdamie (2015), Lille (2017), gdzie prezentowała Polskie Raporty Narodowe, które zawsze dotyczyły aktualnych problemów prawa rolnego i stanowiły podstawy do formułowania postulatów dla zmian we Wspólnej Polityce Rolnej. Wyrazem uznania tego gremium dla Pani Profesor było powierzenie jej funkcji Delegata Narodowego do Komitetu Zarządzającego Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego z siedzibą w Paryżu. Pani Profesor Teresa Kurowska uczestniczyła także w licznych międzynarodowych spotkaniach naukowych (konferencjach) organizowanych przez renomowane europejskie ośrodki naukowe prowadzące badania z zakresu prawa rolnego, w tym m.in. Uniwersytet Georga-Augusta w Getyndze czy Uniwersytecie w Maceracie, nawiązując kontakty naukowe i prowadząc badania z zakresu prawa porównawczego.

Pani Profesor organizowała także liczne (bo aż siedem) ogólnopolskich konferencji naukowych, których poziom merytoryczny, ale i znakomitą organizację, zawsze chwalili ich uczestnicy. Niektóre z nich odbywały się przy czynnym udziale i wsparciu Katowickiej Izby Notarialnej i Krajowej Rady Notarialnej. Brała także udział w konferencjach, sympozjach i spotkaniach naukowych organizowanych przez inne instytucje, zawsze aktywnie w nich uczestnicząc z referatami lub ważnym głosem w dyskusji naukowej.

Jednocześnie z wielkim uznaniem należy odnieść się do działalności dydaktycznej Profesor Teresy Kurowskiej, w tym kształcenia kadry naukowej. Pani Profesor Teresa Kurowska wypromowała 8 doktorów oraz recenzowała dorobek naukowy wielu doktorantów i trzech habilitantów (w tym również mój – co jest dla mnie osobistym powodem do dumy). Wychowankowie uważają Panią Profesor jako opiekuna niezwykle pomocnego, ale zarazem dyskretnego, pozostawiającego znaczną przestrzeń naukowej wolności i przychylnie wspierającego samodzielność w badaniach. Od Pani Profesor można uczyć się sztuki wskazywania swoim współpracownikom tego, co ważne w pracy. Jej inteligencja, zdolności erystyczne i subtelne poczucie humoru zdecydowały w największym stopniu o sukcesie w kierowaniu naszym zespołem.

Pani Profesor obok wykładów, seminariów i konwersatoriów z zakresu klasycznego prawa rolnego i europejskiego prawa rolnego prowadzi w różnych formach organizacyjnych zajęcia z obrotu i zarządzania nieruchomościami, prawa lokalowego, prawa zagospodarowania przestrzennego, prawa rolniczej działalności gospodarczej. Pani Profesor prowadzi seminarium doktorskie. Prowadziła także zajęcia na studiach podyplomowych Prawa Europejskiego, Wyceny Nieruchomości oraz na podyplomowych Studiach Notarialnych dla czynnych notariuszy. Należy wspomnieć, że Pani Profesor wypromowała ponad stu pięćdziesięciu dyplomantów i magistrów prawa i administracji. Warto przypomnieć także, że na początku swojej działalności naukowo-dydaktycznej Pani Profesor była opiekunem naukowym Sekcji Prawa Rolnego, Koła Naukowego Prawników, a w latach 1975-1980 zorganizowała i prowadziła cztery obozy naukowe.

Wspomnieć należy także działalność organizacyjną Pani Profesor na rzecz Katedry Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej, ale także Wydziału i Uniwersytetu. Pani Profesor Teresa Kurowska podczas swojej długoletniej pracy pełniła funkcję Prodziekana WPiA, Kierownika Katedry Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej, Wiceprzewodniczącej Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Nauczycieli Akademickich UŚ, Rzecznika Uczelnianej Komisji Dyscyplinarnej ds. Nauczycieli Akademickich UŚ, Członka Uczelnianej Komisji ds. Dydaktycznych.

Zorganizowała przy udziale Katowickiej Izby Notarialnej Studia Podyplomowe dla Notariuszy – bodaj jedyne w Polsce, a następnie była Kierownikiem tych studiów. Cieszyły się one ogromnym zainteresowaniem wśród ich uczestników, osób wykonujących na co dzień zawód notariusza.

Działalność Pani Profesor wykraczała także poza ramy Uniwersytetu Śląskiego. Pani Profesor była i jest członkiem Komisji egzaminacyjnych ds. aplikacji radcowskiej i adwokackiej przy Ministrze Sprawiedliwości, była także członkiem Państwowej Komisji Akredytacyjnej. Jest również cenioną ekspertką, z której opinii korzystają m.in. Urząd Rady Ministrów, Instytut Ochrony Środowiska PAN w Katowicach, Sejmowa Komisja d.s. Samorządu Terytorialnego czy jednostki samorządu terytorialnego.

Pani Profesor angażuje się także w działalność Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego, Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Oddział w Katowicach. Pani Profesor jest Przewodniczącą Sądu Konkursowego na najlepsze prace magisterskie, doktorskie i ha-

bilitacyjne z zakresu prawa rolnego i żywnościowego im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego. Jest również cenionym recenzentem czasopism naukowych: „Studia Iuridica Agraria”, „Przeglądu Prawa Rolnego” i „Ubezpieczenia w Rolnictwie”.

Działalność Pani Profesor została doceniona przez Rektora UŚ, który przyznał jej 5 nagród I stopnia, 1 nagrodę II stopnia i 1 nagrodę III stopnia.

Szanowna Pani Profesor,

dzisiejsza uroczystość związana z Pani Jubileuszem jest także okazją do podziękowania i wyrażenia uznania, szacunku, jakimi Panią darzymy. Są to podziękowania za to, jakim jest Pani naukowcem, za wkład w rozwój doktryny prawa rolnego, ale także za to, jakim jest Pani człowiekiem: o szerokich horyzontach, wielkiej kulturze osobistej i wrażliwości. Mam nadzieję, a myślę, że mogę to powiedzieć w imieniu wszystkich pracowników i doktorantów Katedry Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej, że jeszcze przez długie lata będzie nas Pani wspierała swoją wiedzą i doświadczeniem, ciesząc się z naszych sukcesów.

Sto lat, Pani Profesor!”

W imieniu przedstawicieli prawników agrarystów głos zabrali prof. zw. dr hab. Aleksander Lichorowicz – Honorowy Przewodniczący Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, nestor prawa rolnego w Polsce oraz prof. zw. dr hab. Roman Budzinowski – Przewodniczący Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów, kierownik Katedry Prawa Rolnego w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W swoich wystąpieniach podkreślili oni wkład Pani Profesor Teresy Kurowskiej w rozwój doktryny prawa rolnego. Nadto Pan Profesor Aleksander Lichorowicz zwrócił szczególną uwagę na współpracę Jubilatki z Krajową Radą Notarialną oraz zorganizowanie Studiów Podyplomowych dla Notariuszy, natomiast Pan Profesor Roman Budzinowski podkreślił rolę, jaką odegrała Pani Profesor w integracji środowiska prawników agrarystów, organizując szereg spotkań naukowych i konferencji.

Głos zabrali także przedstawiciele praktyki: radca prawny Piotr Bober – członek Krajowej Rady Radców Prawnych, były wieloletni Dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach, adwokat Roman Kusz – Dziekan Okręgowej Izby Adwokackiej w Katowicach i członek Naczelnej Rady Adwokackiej, rejent Jacek Wojdyło – długoletni były Prezes Krajowej Rady Notarialnej, były prezes Rady Notarialnej w Katowicach, którzy wyrazili swój podziw i szacunek dla dokonań Pani Profesor oraz w serdecznych słowach wspominali swoją współpracę z Jubilatką.

Wśród mówców nie zabrakło także przyjaciół Pani Profesor, zarówno z Wydziału Prawa i Administracji, jak i z innych jednostek naukowych. Swoje kontakty naukowe, ale także te osobiste, przyjacielskie wspominali prof. dr hab. inż. Krzysztof Kluszczyński z Politechniki Śląskiej oraz prof. dr hab. Jadwiga Gluminska-Pawlic i prof. dr hab. Anna Łabno z Uniwersytetu Śląskiego.

Następnie Dziekan odczytał i wręczył Jubilatce listy gratulacyjne od Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Śląskiego prof. dr hab. Andrzeja Kowalczyka oraz prof. dr hab. Adama Lityńskiego. Wychowankowie Pani Profesor: dr hab. prof. UŚ Dorota

Łobos-Kotowska, dr Paweł Gała i dr Marek Stańko wręczyli Pani Profesor Księgę Jubileuszową.

Następnie głos zabrała Dostojna Jubilatka, która podziękowała Autorom rozpraw za ich twórczy trud oraz wszystkim Gościom za przybycie na uroczystość. Pani Profesor podzieliła się z Uczestnikami jubileuszu wspomnieniami i refleksjami związanymi z prawem rolnym oraz wyraziła nadzieję, że dalsza współpraca całego środowiska prawników agrarystów oraz przedstawicieli praktyki przyczyni się do rozwoju tej gałęzi prawa.

Po uroczystości Dziekan Wydziału Prawa i Administracji zaprosił Gości na lampkę szampana. W tym czasie składano Jubilatce dalsze gratulacje i życzenia, a Pani Profesor wręczała Autorom księgi jubileuszowe.

DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA
PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (22) – 2018, 229-236
DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.21

V. BIBLIOGRAFIA

POLSKA BIBLIOGRAFIA PRAWNOROLNA ZA ROK 2017

I. Książki

- BIELUK J., LEŚKIEWICZ K., *Ustawa o lasach: komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- BUDZINOWSKI R. (red.), „Przeгляд Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- BUDZINOWSKI R. (red.), „Przeгляд Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- CZECHOWSKI P. (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017.
- LITWINIUK P. (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017.
- KAPAŁA A., *Status prawny agroturystyki (studium porównawcze)*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Poznań 2017.
- KONDRATCZYK-PRZYBYLSKA D., NIEWIADOMSKI A., WALEWSKA E., red., *Język prawny i prawniczy. Kongres Ogólnopolski*, Lingua Iuris, Warszawa 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *System prawa żywnościowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- LEŚKIEWICZ K., *Ustawa o rolnictwie ekologicznym. Komentarz*, Krótkie komentarze Becka, Warszawa 2017.
- NIEWIADOMSKI A., *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, PWN SA, Warszawa 2017.
- NIEWIADOMSKI A. (red.), *Samowystarczalność energetyczna obszarów wiejskich – realna możliwość czy utopia : konferencja 19 września 2016 r.* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- NIEWIADOMSKI A. (red.), *Zrównoważona koncepcja rozwoju obszarów wiejskich : próba rozwiązania aktualnych problemów występujących w polskim rolnictwie : konferencja 5 maja 2016 r.* Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- PRUTIS S., red., „Studia Iuridica Agraria”, 2017, tom XV.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Prawne aspekty wprowadzania nowej żywności na rynek unijny*, Poznań 2017.

II. Artykuły i studia

- BĘDŹMIROWSKA P., NIEWIADOMSKI A., WOJCIECHOWSKI P., *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- BIELUK J., *Obciążenia finansowe rolnictwa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- BIELUK J., *Ograniczenia w obrocie lasami w świetle prawa polskiego i unijnego*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- BIELUK J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- BIELUK J., *Sankcja nieważności w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: P. Książek, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- BIELUK J., *Spółki prawa handlowego a ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. 26, nr 1.
- BIELUK J., *Wpływ ograniczeń w obrocie prawnym nieruchomościami rolnymi na egzekucję sądową z nieruchomości*, w: A. Marciniak (red.), *Sądowe postępowanie egzekucyjne: zasadnicze kierunki zmian z 2016 roku*, Currenda, Sopot 2017.
- BLAJER P., *Dzierżawa nieruchomości rolnej*, „*Krakowski Przegląd Notarialny*” 2017, t. 2.
- BLAJER P., LICHOROWICZ A., *Dzierżawa gruntów rolnych*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- BLAJER P., *Sprzedaż nieruchomości rolnej na rzecz rolnika indywidualnego*, w: A. Szereda (red.), *Akty notarialne. Praktyczne komentarze. Orzecznictwo. Koszty*, Beck 2017.
- BLAJER P., *Umowa dzierżawy nieruchomości rolnej*, w: A. Szereda (red.), *Akty notarialne. Praktyczne komentarze. Orzecznictwo. Koszty*, Beck 2017.
- BLAJER P., *Wykonanie prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, w: A. Szereda (red.), *Akty notarialne. Praktyczne komentarze. Orzecznictwo. Koszty*, Beck 2017.
- BLAJER P., *Z rozważań nad tzw. prawem nabycia w świetle znowelizowanych ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego i o lasach*, w: P. Książek, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- BUDZINOWSKI R., *Lebensmittel regional oder global – was ist der Zukunftsweg? Anmerkungen aus der polnischen Sicht*, w: *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch*, (Hrsg.) I. Härtel, Nomos 2017
- BUDZINOWSKI R., SUCHOŃ A., *Purchasing and renting agricultural land in Poland: Legal Framework and practical issues*, CEDR Journal of Rural Law 2017, nr 3
- BUDZINOWSKI R., *La génesis del derecho agrario en Polonia desde la perspectiva de la experiencia europea*, *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 2017, nr 2
- BUDZINOWSKI R., *Considerazioni sullo sviluppo del diritto agrario (reflessioni intorno ai diritti della terra e del mercato agroalimentare)*, w: *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, UTET 2017

- CZECHOWSKI P., MOŹDŹEŃ-MARCINKOWSKI M., WOJCIECHOWSKI P., *Administracja rolna*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- CZECHOWSKI P., KORZYCKA M., NIEWIADOMSKI A., *Ewolucja ustawodawstwa prawno-rolnego*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- CZECHOWSKI P., *Wpływ integracji europejskiej na proces dostosowania wybranych rozwiązań prawnych w rolnictwie polskim*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- CZERWIŃSKA-KORAL K., *Prywatnoprawne ujęcie własności*, w: D. Fleszar, M. Gurdek, Ł. Strzępka (red.), *Własność w systemie prawa*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2017.
- GAŁA P., *Ochrona różnorodności biologicznej jako determinanta Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. 26, nr 1.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Nowe paradygmaty ochrony ziemi jako zasobu środowiska w prawie rolnym*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2017, nr 1.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Usuwanie drzew i krzewów w związku z działalnością rolniczą. (Aspekty prawne)*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2017, nr 1.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Zielonainfrastruktura na obszarach wiejskich jako instrument polityki ochrony środowiska UE*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. 26, nr 1.
- GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Prawna ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami związanymi z prowadzeniem działalności rolniczej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017.
- JACHNIK E., *Prawne aspekty ochrony zapachowej jakości powietrza*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2017, nr 1.
- JACHNIK E., *Zasada dobrostanu zwierząt we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 1.
- KAPALA A., *Prawne aspekty krótkich łańcuchów dostaw żywności*, w: B. Kutkowska (red.), *Spoleczne aspekty rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2017.
- KAPALA A., *Prawne determinanty polityki jakości produktów rolnych i środków spożywczych*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 1.
- KAPALA A., I. KURTYKA-MARCAK, *The legal determinants of agritourism and its link with local farming (with empirical evaluation of agritourism farms in Lower Silesia)*, „*European Journal of Service Management*” 2017, vol. 24, no. 4.
- KAPALA A., I. KURTYKA-MARCAK, *Integracja europejska jako determinanta rozwoju agroturystyki (rozważania w ujęciu regionalnym). Aspekty prawno-ekonomiczne*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2017.
- KAPALA A., *Ubezpieczenie społeczne rolników prowadzących agroturystykę*, „*Ubezpieczenia w rolnictwie. Materiały i studia*” 2017, nr 62.
- KAPALA A., *Z prawnej problematyki wyróżniania produktów lokalnych*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2017, nr 2.

- KAPAŁA A., *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w łańcuchu dostaw żywności w prawie włoskim*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Easier access to farming land for farmers*, „CEDR” 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Easier disposal of agricultural products by farmers*, „CEDR” 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Food safety*, „CEDR” 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Free trade agreements between the EU and the USA (TTIP), and the EU and Canada (CETA)*, „CEDR” 2017.
- KORZYCKA M., *Kontekst historyczno-polityczny i naukowy normy konstytucyjnej o ustroju rolnym państwa polskiego*, w: L. Bosek (red.), *Państwo i Prawo. Księga Jubileuszowa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- KORZYCKA M., GAŁA P., *Ochrona prawna odmian roślin*, w: R. Skubisz (red.), *System Prawa Prywatnego, tom 14A Prawo własności przemysłowej*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Prawo żywnościowe*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Prawo żywnościowe jako nowa dziedzina prawa*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Protection of farmers against unfair trade practices*, „CEDR” 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Regulacja prawna żywności genetycznie zmodyfikowanej w USA i UE w kontekście planowanego Transatlantyckiego Porozumienia Handlowo-Inwestycyjnego (TTIP)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Single market for food products against some changes in Polish and EU legislation*, „CEDR Journal of Rural Law” 2017.
- KORZYCKA M., *Walerian Pańko o własności i posiadaniu*, „Forum Prawnicze” 2017, nr 3.
- KORZYCKA M., *Własność intelektualna w zakresie rolnictwa*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- KORZYCKA M., *Własność intelektualna w zakresie żywności*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- KORZYCKA M., PRUTIS S., *Własność rolnicza*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- KORZYCKA M., WOJCIECHOWSKI P., *Zasady prawa żywnościowego*, w: Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- KRÓL M., *Instrumenty ochrony środowiska i ład przestrzennego na obszarach wiejskich w Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w kontekście procesu integracji europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- KRÓL M., *Legal instruments of nature protection against negative influence of agricultural activity in Poland*, w: I. Jančářová, J. Dudová (red.), *Conflict of interests*

- between nature protection and development and other activities in the landscape*, Acta Universitatis Brunensis. Iuridica, Editio scientia, vol. 600, Publication of Masaryk University, Brno 2017.
- KRÓL M., *Ocena modelu prawnej ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1.
- KUROWSKA T., *Miejsce i rola działalności rolniczej w prawie rolnym*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV.
- KUROWSKA T., *Planowanie przestrzenne a kształtowanie przestrzeni rolniczej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- KUROWSKA T., *Pomoc publiczna a ochrona środowiska w procesie produkcji rolnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- LEŚKIEWICZ K., *Administracyjne kary pieniężne związane z wprowadzaniem do obrotu nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z drewna*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. XIV.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawny charakter wpisów w ewidencji gruntów i budynków – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych w procesie lokalizacji infrastruktury technicznej*, „Studia Iuridica” 2017.
- LEŚKIEWICZ K., GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA J., *Prawnoeuropejskie uwarunkowania gospodarki leśnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- LITWINIUK P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1.
- LITWINIUK P., *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV.
- LITWINIUK P., *Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako sukcesor Agencji Nieruchomości Rolnych w zakresie roszczeń pracowniczych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- LITWINIUK P., *Fundacja Skarbu Państwa jako podmiot wdrażający instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej*, Warszawa 2017.
- LEŚKIEWICZ K., *Produkcja żywności w gospodarce o zamkniętym obiegu – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., KUROWSKA T., KRÓL M., LIPIŃSKA I., *Agricultural competitiveness: drivers and obstacles in national law*, „CEDR Journal of Rural Law” 2017.
- ŁOBOS-KOTOWSKA D., *Charakter prawny kontroli w przepisach ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFRROW na lata 2014-2020*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- MARCINIUK K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. 26, nr 1.

- MARCINIUK K., *Prawo rolne wobec procesów regionalizacji i globalizacji - zewnętrzne determinanty rozwoju prawa rolnego*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- MARCINIUK K., *Zgoda administracyjna jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnej*, w: P. Książek, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- MIKOŁAJCZYK J., *Funkcje preambuły w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. 26, nr 1.
- MIKOŁAJCZYK J., KSIĘŻAK P., *Gospodarstwo rodzinne w prawie spadkowym – czy możliwe jest rozwiązanie konfliktu konstytucyjnych wartości?*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- MIKOŁAJCZYK J., *Pojęcie osoby bliskiej w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego*, w: P. Książek, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- NIEMIADOMSKI A., KONDRATCZYK-PRZYBYLSKA D., WALEWSKA E., *Definicje legalne w europejskim i polskim prawie rolnym* w: D. Kondratczyk-Przybylska, A. Niemiadomski, E. Walewska (red.), *Język prawny i prawniczy. Kongres Ogólnopolski*, Lingua Iuris, Warszawa 2017.
- NIEMIADOMSKI A., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa po 1 września 2017 r.*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- NIEMIADOMSKI A., *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, t. 26, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Entomofagia w świetle regulacji dotyczących nowej żywności – wybrane aspekty prawne*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2017 nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Wytwarzanie nowej żywności a pojęcie działalności rolniczej*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2017 nr 2.
- STAŃKO M., *Konsument w systemie bezpieczeństwa żywności po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- STAŃKO M., *Pojęcie nieruchomości rolnej w kodeksie cywilnym i przepisach szczególnych*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2016, t. XIV.
- STAŃKO M., *Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi (ewidencja gruntów i księgi wieczyste)*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- SUCHOŃ A., *Prawne aspekty nabywania własności nieruchomości rolnych oddanych w dzierżawę*, „*Rejent*” 2017, nr 3.
- SUCHOŃ A., *Prawne determinanty rozwoju spółdzielni rolniczych w krajach Unii Europejskiej. Aspekty europejskie, krajowe i regionalne*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 1.

- SUCHOŃ A., *Pomoc publiczna w prawie unijnym i krajowym a podatek rolny - wybrane zagadnienia* w: P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, FAPA, Warszawa 2017.
- SUCHOŃ A., *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa nieruchomości rolnych* w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości rolne w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017.
- SUCHOŃ A., *Wielokulturowe aspekty obrotu nieruchomościami rolnymi* w: A. Szwarc (red.), *Panorama prawnych aspektów wielokulturowości społeczeństwa*, Poznań 2017.
- SUCHOŃ A., *Jeszcze o pojęciu działalności rolniczej*, „Rejent” 2017, nr 12..
- SUCHOŃ A., *The Lease and Sale of Agricultural Real Estate in Poland – Legal and Economic Aspects*, “EU Agrarian Law. The Journal of Slovak University of Agriculture in Nitra” 2017, nr 6.
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki gruntów rolnych z drzewami i gruntów leśnych jako składników gospodarstwa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria” 2017, t. XV.
- SUCHOŃ A., *Z prawnej problematyki umowy kontraktacji w praktyce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- SUCHOŃ A., *Uwagi na tle projektu ustawy o spółdzielniach rolników*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- SUCHOŃ A., *Agricultural markets, especially milk market*, „CEDR” 2017.
- SUCHOŃ A., *Agricultural land law*, „CEDR” 2017.
- SUCHOŃ A., *Associations of agricultural producers*, „CEDR” 2017.

III. Przegląd orzecznictwa

- CZERWIŃSKA-KORAL K., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2016 r.*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2017.
- GAŁA P., CZERWIŃSKA-KORAL K., *Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- KREMER E., *Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2016 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- KREMER E., *Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.

IV. Przegląd piśmiennictwa

- BUDZINOWSKI R., SOKOŁOWSKI Ł.M., rec.: I. Härtel (Hrsg.), *Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch, Nomos 2017*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- FRĄCKOWIAK Z., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych*, „Revue du Droit Rural”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- GAŁA P., CZERWIŃSKA-KORAL K., *Polska bibliografia prawnorolna za rok 2016*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.

- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych* „Rivista di Diritto Alimentare”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych* „Rivista di Diritto Alimentare”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych* „Rivista di Diritto Agrario”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- LEŚKIEWICZ K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych* „Rivista di Diritto Agrario”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- LICHOROWICZ A., rec.: A. Suchoń, *Prawna koncepcja spółdzielni rolniczych*, Poznań 2016, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- RÓŻAŃSKI K., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych* „Revista de Derecho Agrario y Alimentario”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych* „Agrar- und Umweltrecht”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- SOKOŁOWSKI Ł.M., *Przegląd piśmiennictwa i czasopism zagranicznych* „Agrar- und Umweltrecht”, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.

V. Varia

- ŁOBOS-KOTOWSKA D., MARCINIUK K., WOJCIECHOWSKI P., *Sprawozdanie z XXIX Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego, Lille 21-23 września 2017 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.
- KORZYCKA M., *Walerian Pańko (1941-1991), wspomnienie o prof. Walerianie Pańko*, “Forum Prawnicze” 2017, nr 3.
- RÓŻAŃSKI K., LIPIŃSKA I., *XIV Światowy Kongres Prawa Rolnego, San José 12–15 września 2016 r.*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1.
- RÓŻAŃSKI K., JACHNIK E., *II Konferencja Polsko-Hiszańska: Prawo rolne między globalizacją i lokalnością*, Poznań-Gułtowy 21-23 czerwca 2017 r., „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 2.

(opr. PAWEŁ GAŁA, KATARZYNA CZERWIŃSKA-KORAL)

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO
NR 1 (22) – 2018, 237-244
DOI: 10.14746/ppr.2018.22.1.22

Autorzy – numery ORCID

Roman Budzinowski – 0000-0003-4218-3143

Justyna Goździewicz-Biechońska – 0000-0001-5046-037X

Aneta Suchoń – 0000-0002-5410-7853

Katarzyna Leśkiewicz – 0000-0001-5261-2752

Izabela Lipińska – 0000-0003-2884-0733

Łukasz Mikołaj Sokołowski – 0000-0001-7391-7205

Eloisa Cristiani – 0000-0001-8474-4055

Jesús María Martín Serrano – 0000-0001-6909-2650

Giuliana Strambi – 0000-0002-0997-1482

Paweł Wojciechowski – 0000-0002-0520-9263